

Jörg Huffs Schmid

Ökonomische Analyse der Standortkonkurrenz

(Vortrag zur Eröffnung der Sommerakademie von attacÖsterreich in Ebensee, 13. Juli 2005)

Der Standortwettbewerb lässt sich rein ökonomisch weder beschreiben noch erklären. Es handelt sich vielmehr um ein wesentliches Element einer neoliberalen Gesamtstrategie, die ihrerseits ein umfassendes Projekt wirtschaftlicher, sozialer und politischer Gegenreform ist. Diese These möchte ich im Folgenden verdeutlichen.

1. Die ökonomische Logik des Kapitals und die Entwicklung des Kapitalismus

Die ökonomische Logik: Internationalisierung

Kapitalistische Gesellschaften beruhen auf zwei Basisinstitutionen: Zum einen befinden sich die Produktionsmittel der Gesellschaft überwiegend in privatem Eigentum einer Minderheit, während die große Mehrheit der Menschen darauf angewiesen ist, von diesen Privateigentümern oder privaten Unternehmen beschäftigt zu werden. Dies macht die Grundstruktur der Klassengesellschaft aus und bestimmt weitgehend die gesellschaftlichen Machtverhältnisse. Zum anderen erfolgt die Steuerung und Koordination der gesamtwirtschaftlichen Produktion nicht durch gesellschaftliche Planung, sondern überwiegend über den Markt, genauer über die Konkurrenz der privaten Unternehmen auf den Märkten. Die Triebkraft für die Unternehmen ist das Streben nach höchstmöglichem Gewinn, der ihr Überleben und ihre Überlegenheit auf den Märkten sichern soll.

Zu den wesentlichen Instrumenten, die Unternehmen einsetzen, um sich in der Konkurrenz durchzusetzen, gehört die Entwicklung der Produktionstechnologie oder Produktivität. Der Ersatz menschlicher Arbeitskraft durch mechanische, elektronische oder chemische Hilfsmittel erleichtert die Arbeit und steigert Menge und Qualität der Güter. In dieser Dynamik liegt zum einen die „zivilisatorische Funktion“ des Kapitalismus. zum anderen entstehen hierdurch wesentliche Probleme:

Die Produktion von immer mehr Gütern (und Dienstleistungen) – ohne dass die Löhne in gleichem Maße steigen – führt zu einem Überangebot auf den Märkten und damit zu Absatzkrisen. Die Unternehmen versuchen, sich dem drohenden Zusammenbruch (unter anderem) dadurch zu entziehen, dass sie die Produkte, die sie nicht im Inland verkaufen können, im Ausland absetzen. Konjunkturelle Krisen und Internationalisierung gehören also zu den natürlichen Erscheinungen des Kapitalismus. Internationalisierung geschieht nicht zu dem Zweck, eine vernünftige internationale Arbeitsteilung zu organisieren, sondern sie dient als Absatzventil für im Inland unverkäufliche Waren (oder auch zur Anlage von im Inland nicht rentabel investierbarem Kapital).

Für viele – insbesondere große – Unternehmen und Konzerne eines Landes ist die zunehmende Internationalisierung eine erfolgreiche Strategie zur Kompensation der Nachfrageschwäche im eigenen Land, die wiederum durch niedrige Löhne und daher niedrige Verbrauchsausgaben bedingt ist. Sie produziert allerdings ein weiteres Problem:

Internationalisierung betreiben nämlich nicht nur die Unternehmen eines Landes, sondern die aller Länder, die ein gewisses „Entwicklungsniveau“ erreicht haben. Der Weltmarkt besteht nicht aus weißen Flecken, sondern aus den Heimatmärkten der Konkurrenten: Deutsche Unternehmen exportieren vor allem nach Frankreich und in die USA, französische Betriebe nach Deutschland und Spanien, etc. Das Resultat der Internationalisierungsstrategien ist also eine

gegenseitige Durchdringung und Teileroberung der jeweiligen Heimatmärkte und gleichzeitiges Eindringen in Drittmärkte. Gesamtwirtschaftlich trägt nicht der Export, der für das einzelne Unternehmen entscheidend ist, sondern der Exportüberschuss zur Stabilisierung der Nachfrage bei. Denn in nachfragetheoretischer Sicht stellen Ausfuhren Nachfrage im Inland dar, die zusätzlich zur Verwendung inländischer Einkommen ausgeübt wird. Umgekehrt bewirken Einfuhren jedoch einen Nachfrageausfall im Inland durch die Verwendung inländischer Einkommen im Ausland. Nur wenn die Exporte größer sind als die Importe entsteht per Saldo ein positiver Nachfrageeffekt. Ein Exportüberschuss eines Landes bedeutet aber zugleich ein Defizit und entsprechende Verschuldung eines oder mehrerer anderer Länder. Derartige Ungleichgewichte destabilisieren die Verhältnisse. Die Konkurrenz wird härter, sie wird nicht mehr nur mit wirtschaftlichen Mitteln (Preise und Qualität), sondern zunehmend auch mit politischen (vertragliche Marktöffnung) bis hin zu militärischen Mitteln geführt. Konkurrenzgetriebener Expansionismus gehört also zur Logik des Kapitals und stellt den ökonomischen Hintergrund für Aggressivität und imperialistische Kriege dar.

... und die politische Form ihrer Durchsetzung: Entfesselung oder Zählung?

Die ökonomische Logik des Kapitals allein bestimmt aber nicht die konkrete Entwicklung des Kapitalismus. Denn neben der und gegen die ökonomische Logik entwickeln sich auf der anderen Seite emanzipatorische Bedürfnisse und Kräfte jener Menschen, die mit der aggressiven Logik des Kapitals konfrontiert sind und sich dagegen zur Wehr setzen. Im Widerstand gegen die unmittelbare Ausbeutung durch das Kapital entstanden im 19. Jahrhundert die Arbeiterbewegung, Gewerkschaften und Arbeiterparteien. Gegen die antidemokratischen Tendenzen des Kapitals entwickelten sich demokratischen Bewegungen, schrittweise wurde – erst für reiche Männer, dann für alle Männer und schließlich auch für Frauen – das allgemeine Wahlrecht eingeführt. Zur Befriedung der ausgebeuteten Klassen wurde der Sozialstaat etabliert, der die Lage insbesondere der unteren Schichten erheblich verbesserte. Im 20. Jahrhundert, in dem sich einerseits die aggressive Logik des Kapitals in zwei imperialistischen Weltkriegen durchsetzte, nahmen andererseits auch Breite und Vielfalt demokratischer Bewegungen zu.

Die konkrete Gestalt des Kapitalismus und der Umfang, in dem sich seine aggressive ökonomische Logik tatsächlich gesellschaftlich umsetzt, hängt von der Entwicklung der beiden Seiten ab: der konkreten Problemlage und Lösungsstrategien des Kapitals auf der einen und der Stärke und Orientierung der Gegenkräfte auf der anderen Seite.

Wo stehen wir heute, und welche Rolle spielt der Standortwettbewerb in diesem Kräfteverhältnis?

2. Neoliberalismus als Gegenreform...

Wir befinden uns heute in einer Entwicklungsphase des Kapitalismus, die ich als umfassende Gegenreform bezeichnen möchte. Sie begann etwa Mitte der 1970er Jahre, ist noch längst nicht abgeschlossen und richtet sich gegen alle sozialen und die meisten politischen und sonstigen Reformfortschritte, die in den 25 Jahren davor weltweit durchgesetzt worden waren.

Die Bändigung des Kapitalismus nach dem zweiten Weltkrieg...

Die Reformphase war ihrerseits das Ergebnis besonderer Kräfteverhältnisse nach dem zweiten Weltkrieg: Die Menschen wollten neue Kriege und tiefe Wirtschaftskrisen verhindern, die Arbeiterbewegung war im Widerstand gegen Faschismus und Krieg stark geworden, und der

Kapitalismus stand auch durch die Existenz eines sozialistischen Lagers unter Druck. Unter diesen Bedingungen entstanden einerseits die Vereinten Nationen als Weltfriedensorganisation, andererseits gelang es, der expansionistischen und aggressiven Logik des Profits in zwei Richtungen Fesseln anzulegen und den Kapitalismus in eine Richtung zu lenken, die erhebliche Fortschritte für die Mehrheit der Menschen brachte.

Nach innen konnte eine wirtschaftspolitische Konzeption weitgehend durchgesetzt werden, die zum einen auf umfangreiche politische Steuerung der Wirtschaft abzielte und zum anderen als Ziel dieser Steuerung Vollbeschäftigung, stetiges Wirtschaftswachstum und soziale Sicherheit definierte.

Nach außen sollte ein internationales Kooperationsregime unter Führung der USA diese nationale Steuerung der Wirtschaft absichern. Dieses Kooperationsregime wurde 1944 bei der berühmten Konferenz von Bretton Woods beschlossen. Seine beiden materiellen Hauptpunkte waren einerseits ein System politisch garantierter fester Wechselkurse und andererseits die Erlaubnis von Kapitalverkehrskontrollen (außer zum Leistungsbilanzausgleich). Zur Umsetzung dieses Regimes und zur Steuerung des Festkurssystems wurde der Internationale Währungsfonds (IWF) gegründet. Der Kernpunkt dieser Konzeption lag darin, dass die Außenwirtschaftsbeziehungen so gestaltet werden sollten, dass sie die Entwicklung optimaler nationaler Verhältnisse nicht unterlaufen, sondern absichern sollten.

Auf der Grundlage dieser nach innen interventionistischen und nach außen kooperativen – wenn auch kooperativ unter der Hegemonie der USA – Konstellationen hat sich im ersten Vierteljahrhundert nach dem zweiten Weltkrieg eine Reformvariante des Kapitalismus entwickelt, in der ein kräftiges Wachstum der Produktion mit erheblichen Steigerungen der Realeinkommen und großen Fortschritten bei der Etablierung von Systemen der sozialen Sicherheit sowie größerer demokratischer Rechte für die Beschäftigten zusammengingen. Dies sollte all denen zu denken geben, die behaupten, alle Eingriffe in die Freiheit der Märkte nach innen und außen schwächten die Dynamik der Wirtschaft.

... und die neue Gegenreform ab Mitte der 70er Jahre

Ab Mitte der 70er Jahre kam die Dynamik der Entwicklung aber ins Stocken, u.a. wegen der Widersprüche eines Währungssystems, das auf einer nationalen Währung – dem Dollar – als Weltwährung beruhte. Damit stellte sich – allerdings mehr theoretisch als praktisch – die Alternative: Weiterentwicklung der Reformen (nach innen etwa durch Einführung demokratischer Investitionslenkung, nach außen durch den Übergang zu einem nicht auf dem Dollar als Ankerwährung basierten Währungssystem) oder Abstriche und Rücknahme im Sinne einer neuen Entfesselung kapitalistischer Logik. Letzteres lag natürlich im Interesse der Unternehmen und ihrer politischen RepräsentantInnen. Mittlerweile hatte sich das soziale und politische Kräfteverhältnis zugunsten des Kapitals verändert, nicht zuletzt durch den massiven Antikommunismus und die starke ideologische Bindung der Sozialdemokratie und Gewerkschaften an den Kapitalismus, die durch die Fehlentwicklungen in den sozialistischen Ländern gefördert wurden. Unter diesen Bedingungen startete das Kapital einen massiven Angriff gegen die sozialen und politischen Fortschritte der Nachkriegszeit und leitete eine Gegenreform ein, die unter dem Namen Neoliberalismus einen weltweiten Siegeszug antrat und noch längst nicht abgeschlossen ist.

Politisch begann diese Gegenreform mit dem Staatsstreich in Chile im September 1973, bei dessen Vorbereitung die USA eine wesentliche Rolle gespielt hatten und der unmittelbar von einer vollständigen Umwälzung der Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Führung amerikanischer Ökonomen und mit aktiver Beratung von Milton Friedman gefolgt wurde. Fast gleich-

zeitig mit dem Putsch in Chile führten die USA den entscheidenden Coup gegen die internationale wirtschaftliche Kooperation: Sie hob im August 1971 die 1944 eingegangene Verpflichtung auf, Dollar auf Verlangen in Gold einzulösen, und zwei Jahre später folgte die Beendigung der Wechselkursbindung. Kapitalverkehrskontrollen wurden nach und nach aufgehoben und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zur universellen Maxime der Wirtschaftspolitik erhoben. Damit war die währungspolitische Kooperation beendet, die Währungen der einzelnen Länder traten zueinander in Konkurrenz, die Währungs- und Finanzspekulation setzte erneut ein, und das die internationalen Wirtschaftsbeziehungen prägende Element wurde erneut die ungezügelte Konkurrenz. Sie wurde von der Existenz des sozialistischen Lagers – das nicht mehr als reale Bedrohung empfunden wurde – immer weniger gebremst und erhielt nach dessen Zusammenbruch einen neuen Schub. Die nach dem zweiten Weltkrieg politisch eingeführte Milderung und Regulierung der Konkurrenz wurde durch den politischen Beschluss zur Entfesselung der Konkurrenz ersetzt, die seitdem als Sachzwang der Globalisierung verkauft wird.

3. Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Standortkonkurrenz

Im Laufe dieser neo-liberalen Gegenreform kehrte sich das Verhältnis zwischen nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der einen und internationaler Wirtschaftspolitik auf der anderen Seite radikal um. Während der ersten 25 Jahre waren die nationalen Reformziele das Entscheidende. Die kooperativen internationalen Beziehungen hatten den Zweck, ihre Umsetzung abzusichern. Unter Bedingungen der entfesselten internationalen Konkurrenz kommt es aber jetzt darauf an, für die internationale Wettbewerbsfähigkeit nationaler Unternehmen zu sorgen. Die nationale Politik muss so gestaltet werden, dass dieses Ziel erreicht wird. Der Absicherung vorhandener und der Eroberung neuer Positionen auf dem Weltmarkt müssen jetzt, so das neoliberale Dogma, alle Bereiche der Politik untergeordnet werden. Konkreter: Zur Förderung der Wettbewerbsposition müssen die Lohnkosten und Steuern gesenkt, Schutzvorschriften für die Beschäftigten („verkrustete Arbeitsmarktstrukturen“) aufgebrochen, Umweltschutz dem Gewinnziel untergeordnet werden, etc.

Bei diesem Druck auf die Gesellschaft und die Politik zur unbedingten Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gibt es zwei Varianten.

Von der Schicksalsgemeinschaft „...sonst gehen wir gemeinsam unter“...

Die erste Variante stellt darauf ab, dass eine Politik des Sozialabbaus, der Senkung der Unternehmenssteuern, der Umverteilung von unten nach oben, etc. notwendig sei, um die Position der nationalen Unternehmen am Weltmarkt zu stärken, ihre Existenz und Prosperität und damit auch Beschäftigung und Wohlstand im eigenen Land zu sichern. Wenn die Gesellschaft und die Politik die nationalen Unternehmen nicht ausreichend fördern, so das Argument, werden diese zu Verlierern auf dem Weltmarkt und gehen in der Konkurrenz unter, mit dramatischen Folgen für Beschäftigung, Wohlstand und sozialer Sicherheit in den betroffenen Heimatländern. Unternehmen und Gesellschaft werden als eine Art Schicksalsgemeinschaft dargestellt, die von außen attackiert wird und sich – durch Sozial- und Lohnabbau – gegen den gemeinsamen Untergang zur Wehr setzen müssen.

... zur Standortkonkurrenz „... sonst gehen wir, und ihr geht unter“

Von diesem Appell an die gemeinsamen Interessen haben sich die führenden Konzerne mittlerweile weitgehend gelöst. Sie verweisen nach wie vor auf den Druck der Weltmarktkonkurrenz, aber sie sehen sich nicht mehr auf das Land, aus dem sie kommen, und auf dessen Poli-

tik angewiesen. Natürlich liegt eine nationale Politik der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in ihrem Interesse, aber wenn eine solche Politik nicht oder in ihren Augen nicht in ausreichendem Maße stattfindet, haben sie andere Optionen: Sie verlagern die Produktion in Länder mit günstigeren Bedingungen. Die existenzielle Bindung an einen bestimmten Staat existiert nicht mehr. Vielmehr werden jetzt Gesellschaften selbst mit ihren sozialen, rechtlichen und politischen Strukturen und Rahmenbedingungen gegeneinander in Konkurrenz gesetzt. Sie haben sich anzubieten, und die Unternehmen suchen sich als Kunden jene Gesellschaften aus, die ihren Interessen am besten entsprechen. Das ist der harte Kern der Standortkonkurrenz: Die Politik muss alles tun, um das eigene Land attraktiv für die Investoren zu machen, die mittlerweile – nicht zuletzt durch das Wirken der internationalen Finanzmärkte – heimatlos geworden sind.

Unter dem Druck dieser gigantischen „Erpressung“ organisieren die Regierungen der betroffenen Länder einen hektischen Schönheitswettbewerb um die Gunst der InvestorInnen. Sie senken die Kapital-, Gewinn- und Vermögenssteuern und stellen dann fest, dass die öffentlichen Einnahmen sinken und staatliche Ausgaben gekürzt und gestrichen werden müssen, zur Freude neoliberaler Ideologen, aber zum Schaden für alle, die auf ein starkes Netz öffentlicher Dienstleistungen angewiesen sind. Sie organisieren Lohn- und Sozialdumping und stellen fest, dass die private Konsumnachfrage – immerhin rund zwei Drittel der Gesamtnachfrage – stagniert und deshalb auch die Investitionen trotz steigender Gewinne nicht zunehmen, die Wirtschaft schwächelt und die Arbeitslosigkeit steigt. Sie bezeichnen diese Politik als unter den Sachzwängen der Globalisierung sachlich geboten und alternativlos.

Politiker und Ideologen des Neoliberalismus unterschlagen oder übersehen dabei, dass dieser ganze Angriff auf Wohlstand, Beschäftigung und soziale Sicherheit der Menschen nicht durch ökonomische Sachzwänge, sondern durch – natürlich unter dem Druck ökonomischer Interessen getroffenen – politische Entscheidungen hervorgebracht worden ist: der Entscheidung nämlich, den Weg der internationalen Kooperation zu verlassen und statt dessen – durch Freigabe der Wechselkurse und Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs – auf rücksichtslose Konkurrenz zu setzen.

4. Ergebnisse, Gegenwehr und Ansatzpunkte für Alternativen zur Standortkonkurrenz

Die Ergebnisse dieser Politik sind eindrucksvoll. Sie lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

Erstens eine umfassende Destabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem in den Entwicklungsländern, wo die häufigen Finanzkrisen massive Folgekosten für die Bevölkerung gehabt haben. Die Wachstumsschwäche in den Industrieländern destabilisiert die sozialen Sicherungssysteme und produziert umfassende Unsicherheit im Bezug auf Arbeitsplätze, Einkommen, Renten und Lebenschancen.

Zweitens eine enorme Zunahme der Ungleichheit: im Süden, im Norden und vor allem zwischen Nord und Süd; der Reichtum einer Minderheit nimmt zu, die massenhafte Armut ebenso.

Schließlich eine zunehmende Aggressivität nach innen und außen. Wo die internationale Kooperation nicht mehr existiert, setzen die Stärkeren ihre Interessen auch mit Gewalt durch. Wo der innere Zusammenhalt der Gesellschaft sich nicht mehr auf gemeinsame Wohlfahrt und soziale Sicherheit gründet, wird er zunehmend durch autoritäre Strukturen und Politik hergestellt.

Aber es gibt auch Gegenbewegungen: die Kritik, der Protest und die Gegenwehr nehmen zu. In Mexiko haben die Zapatistas schon vor über zehn Jahren den Kampf gegen den Neoliberalismus ausgerufen, in Kolumbien musste die Privatisierung des Wassers unter dem Druck der demonstrierenden Bevölkerung zurückgenommen werden. Die großen Gipfeltreffen in Seattle, Prag, Genf u.a.m. stehen unter zunehmender internationaler Beobachtung und Protest gegen die Politik des Marktradikalismus, der Privatisierung und des Sozialabbaus. In Cancun scheiterte die Agenda des Nordens am Protest des Südens. Der Widerstand organisiert Weltforen (Porto Alegre, Bombay), auf denen kommuniziert und über Alternativen diskutiert wird. Auch in Europa gibt es Kritik und Gegenbewegungen, neue Organisationen wie ATTAC entstehen und kämpfen unter dem Motto „Die Welt ist keine Ware“ gegen die Unterwerfung aller Lebensbereiche unter das Diktat des Profits. Es gibt Demonstrationen gegen die Privatisierung der Rentensysteme, Streiks gegen den Abbau von Arbeitsschutz u.a.m. Die massive Kritik an dem Plan einer europaweiten Richtlinie zur umfassenden Liberalisierung der Dienstleistungen hat die europäische Kommission gezwungen, ihren Entwurf zurück zu ziehen. Der bisherige Höhepunkt dieser Bewegungen war die Ablehnung des Entwurfs für einen neoliberalen europäischen Verfassungsvertrag in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden.

Um die Gegenwehr zu stärken, ist es nötig, Alternativen zur neoliberalen Politik zu entwickeln und bekannt zu machen. Die Menschen, die frustriert und empört über die Privatisierung der Rentensysteme sind, wollen aber auch wissen, wie eine vernünftige und gerechte Alternative zur Privatisierung der Alterssicherung aussehen kann. Sie wollen wissen, wie ein öffentliches Investitionsprogramm zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen finanziert werden kann. Wie eine Energiewende herbeigeführt werden kann, ohne dass der Strom und die Heizung ausgehen. Sie erkennen und wissen mittlerweile, dass die Behauptung, die Politik des Marktradikalismus sei gut für alle, eine Lüge ist. Sie sind aber immer noch weitgehend rat- und hilflos gegenüber der nachgeschobenen Behauptung, dass es zu dieser Politik, wenn sie denn schon nicht gut, sondern schmerzhaft ist, keine Alternative gibt. Die Erkenntnis, dass es zu der betriebenen Politik sehr wohl machbare und gerechte Alternativen gibt, wird Menschen veranlassen, sich an der Gegenwehr und der Durchsetzung dieser Alternativen zu beteiligen. Erst wenn das geschieht, entsteht die politische Kraft, die erforderlich ist, um das Verhältnis zwischen der Logik des Kapitals und den Bedürfnissen der Menschen zugunsten letzterer zu verändern.

Für die Frage der Standortkonkurrenz lassen sich die Alternativen in drei Bereiche zusammenfassen:

- Wir brauchen erstens eine neue Kontrolle der Finanzmärkte, zur Verhinderung spekulativer Kapitalflüsse und zur Minderung des Drucks der Finanzinvestoren auf Unternehmen und Regierungen.
- Wir brauchen zweitens ein neues internationales Kooperationsregime für stabile Währungsbeziehungen und weltweite Entwicklung und Unterstützung der schwächeren durch die stärkeren Länder.
- Vor allem aber brauchen wir drittens eine grundlegende Wende in der Wirtschaftspolitik der Industrieländer, um den Expansionismus einzudämmen, der die inneren Probleme des Kapitalismus zu Lasten der NachbarInnen lösen will. Der Zwang zur Internationalisierung muss durch eine Stärkung der Binnennachfrage überwunden werden. Dafür müssen die Löhne und Steuern steigen, statt ständig weiter zu sinken. Das sind keine technischen Frage der Verschiebung von volkswirtschaftlichen Aggregaten, sondern eminent politische Fragen der Umverteilung von Einkommen, Vermögen und Macht. Sie werden nicht durch Überredung derer zu lösen sein, die vom Neoliberalis-

mus profitieren, sondern nur durch soziale Bewegungen, an denen sich die Mehrheit der Bevölkerung beteiligt.