

Opitz, Marcus

Article — Digitized Version

Staatsbetriebe zur Unterstützung einer aktiven Strukturpolitik? Das Beispiel Frankreich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Opitz, Marcus (1992) : Staatsbetriebe zur Unterstützung einer aktiven Strukturpolitik? Das Beispiel Frankreich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 4, pp. 190-195

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136870>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Marcus Opitz

Staatsbetriebe zur Unterstützung einer aktiven Strukturpolitik? – Das Beispiel Frankreich

Angesichts der Struktur- und Beschäftigungsprobleme in den neuen Bundesländern mehren sich die Stimmen, die eine Umwandlung unverkäuflicher Objekte der Treuhandanstalt in Staatsbetriebe fordern. Ist nach den Erfahrungen in Frankreich diese Form der Strukturpolitik für die ostdeutsche Wirtschaft zu empfehlen?

Beginnend mit Colbert blickt in Frankreich der Einfluß des Staates und die Ausweitung der Staatstätigkeit auf eine lange Tradition zurück. Das Gewicht staatlicher Eingriffe ist zwar im Zeitablauf sehr unterschiedlich gewesen, seine Einflußnahme wird jedoch vielerorts als etwas Positives empfunden, manchmal sogar als etwas Selbstverständliches zur allgemeinen Steigerung des Wohlstandes angesehen.

Dieses Verständnis fließt auch in die Begriffsverwendung ein. Während man in Deutschland gemeinhin von Verstaatlichung spricht, wobei dieser Begriff gleichsam mit Störungen der Konkurrenzwirtschaft verbunden wird, heißt es in Frankreich „Nationalisation“. Aus dem Begriffsinhalt „Nation“ werden keine Gefährdungen des Gemeinwohls abgeleitet. Darüber hinaus führten die Nationalisierungen unter der Regierung Léon Blums 1936/37 (unter anderem der Waffenhersteller und Eisenbahnen) und nach dem Zweiten Weltkrieg (unter anderem der Luftfahrtgesellschaften, des Versicherungswesens, der Banque de France und der vier größten Depositenbanken, des Kohlebergbaus, der Strom- und Gasversorgung sowie des Automobilherstellers Renault) zu einer gewissen Vertrautheit, so daß die einschneidenden Maßnahmen unter der Regierung Mitterand kaum von der Öffentlichkeit in Frage gestellt wurden. Sie entfachten auch keine ordnungspolitische Diskussion; im Vordergrund der öffentlichen Debatte standen vielmehr die Modalitäten der Entschädigung¹.

Nach dem von der französischen Nationalversammlung 1981/82 verabschiedeten Nationalisierungsprogramm² wurden acht weitere Industriegruppen in Gemeineigentum übergeführt: Compagnie Générale d'Electricité, Saint-Gobain, Thomson-Brandt, Rhône-Poulenc,

Bull, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Usinor und Sacilor. Diese Unternehmen erzielten fast ein Fünftel des Gesamtumsatzes der französischen Industrie. Nach der Aufgabe der Pläne für eine vollständige Nationalisierung sicherte sich der französische Staat eine mehrheitliche Beherrschung bei den Industriegruppen Matra und Dassault. Bei der Höchst-Beteiligungsgesellschaft Rous-sel-Uclaf erwarb er die an der Börse gehandelten Anteile von 35%.

Des Weiteren wurden 36 Banken verstaatlicht, wodurch nahezu der gesamte französische Bankensektor unter staatlicher Kontrolle stand. Der Anteil der verbleibenden 71 Privatbanken an der Gesamteinlage der französischen Banken betrug lediglich 1,2% und ihr Anteil am Kreditvolumen des französischen Marktes gerade 0,8%³.

Mit dem Abschluß der Nationalisierung belief sich der Staatsanteil auf 30% des Warenumsatzes und auf 24% der Beschäftigtenzahl. Unter die staatliche Steuerung fielen direkt oder indirekt 40% des Exports und 40% der Investitionen. Der Anteil des öffentlichen Sektors am Umsatz der französischen Industrie wuchs von 22% auf etwa 42%. Der staatlichen Kontrolle unterlagen ferner die gesamte Stahlindustrie, die gesamte Aluminiumproduktion, die Hälfte der Glasindustrie und chemischen Industrie, ein erheblicher Teil der Elektroindustrie, des Datenverarbeitungs- und Telekommunikationssektors sowie der Bauindustrie.

Die kurze Amtszeit der bürgerlichen Regierung führte 1986/87 wieder zu Teilprivatisierungen, allerdings nur

Dr. Marcus Opitz, 31, ist Mitarbeiter im Bereich Planung und Controlling eines internationalen Industriekonzerns in Paris.

¹ So auch D. v. Breitenstein: Nationalisierungen in Frankreich, in: Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW), 1982, S. 149 ff.

² Vgl. Loi de nationalisation Nr. 82-155 vom 11. 2. 1982, Journal Officiel vom 13. 2. 1982, S. 566 ff.

³ Zu weiteren Zahlenangaben und Rahmendaten vgl. D. v. Breitenstein, a. a. O., S. 149 ff.; J. Langer, H. Hahn, G.-W. Minnet: Europäische und marktwirtschaftliche Aspekte der französischen Verstaatlichung, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb, Heft 101, 1982.

von drei Industriegruppen (Saint-Gobain, Compagnie Générale d'Electricité, Matra) und sechs Banken (unter anderem Paribas, Crédit Commercial de France, Société Générale, Compagnie Financière de Suez). Der beherrschende Einfluß des französischen Staates auf die genannten Schlüsselindustrien und den Bankensektor hat sich indes kaum verändert. Zur Unterstützung der Zielerreichung dienten ferner staatliche Investitionshilfen für die Industrie, langfristige umfangreiche Garantien für Regierungsaufträge, eine niedrige Exportfinanzierung und „freiwillige“ Importrestriktionen, die sich jedoch weniger gegen die EG-Partner richteten⁴.

Bestandteil der wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den sozialistischen Regierungsperioden waren und sind ferner umfangreiche Umstrukturierungen und Portfolioverschiebungen, die hier nicht vollständig aufgeführt werden können. Beispielhaft genannt sei nur die nach 1982 zweite Umstrukturierungswelle in der chemischen Industrie im Jahr 1990⁵, die dem Ziel einer weiteren Stärkung der Wettbewerbsposition der drei Staatsunternehmen Elf, Rhône-Poulenc und Total dienten, um unter Ausnutzung von Synergieeffekten sowie einer sinnvollen Arbeitsteilung führende Marktpositionen auf den Weltmärkten zu besetzen und in Zukunft Konkurrenzsituationen untereinander durch die gewählten Abgrenzungen auf den verschiedenen Arbeitsgebieten und Marktsegmenten zu vermeiden. Im Mittelpunkt der Umstrukturierung stand die Auflösung der ebenfalls unter staatlichem Einfluß stehenden Orkem und die Aufteilung ihrer Aktivitäten auf die Gruppen Elf und Total sowie die Übertragung der vom französischen Staat gehaltenen Anteile von 35% an der Hoechst-Beteiligungsgesellschaft Roussel-Uclaf auf Rhône-Poulenc.

Um sich führende Positionen auf dem Weltmarkt zu sichern, steigerten französische Unternehmen ihre Auslandsinvestitionen von 20 Mrd. Francs in 1985 auf 107 Mrd. Francs 1989 erheblich⁶. „Sie übernahmen 210 ausländische Unternehmen und wurden damit die größten Aufkäufer Europas.“⁷ Maßgeblich beteiligt waren daran auch die Staatskonzerne, die ihrerseits vor einer Übernahme durch einen ausländischen Wettbewerber sicher sind. Der vom französischen Staat kontrollierte Chemie- und Pharma-Konzern Rhône-Poulenc hat beispielsweise innerhalb der letzten drei Jahre 18 Unternehmen erworben.

⁴ J.-M. Bloch-Lainé, B. Moschetto: La politique Economique de la France, Paris 1987, S. 109 ff.

⁵ Vgl. C. Lagoutte: Fauroux découpe la chimie française, in: Le Figaro vom 8. 11. 1989.

⁶ Siehe auch o. V.: Fusions-acquisitions: la France, premier marché européen, in: Les Echos vom 30. 8. 1990.

⁷ O. V.: Frankreichs Staatskonzerne auf Einkaufstour, in: Blick durch die Wirtschaft vom 22. 8. 1990.

Um dem wachsenden Widerstand der EG-Kommission⁸ gegen die Staatszuschüsse zu entgehen und den Finanzierungsspielraum der Unternehmen zu erweitern, folgten 1990/91 umfangreiche Verflechtungen von (staatlichem) Finanz- und Produktionskapital: So wurde die Banque Nationale de Paris (BNP) Aktionär der Versicherung UAP und umgekehrt; die Bank Crédit Lyonnais übernahm 20% der Stahlgruppe Usinor-Sacilor; die BNP stieg mit einer Milliarde Francs bei Air France ein, nachdem letztere fast gleichzeitig ihren einzigen nationalen Konkurrenten Air Inter erworben hatte; die Crédit Lyonnais wurde mit der Thomson CSF Finances verflochten; die Versicherung AGF „tauschte“ Anteile mit Rhône-Poulenc. Nach der Übernahme von American National Can durch Pechiney übernahmen die Versicherung AGF und die Bank BNP je 10% der Anteile von Pechiney, usw.⁹ Zur Sicherung des Überlebens des verlustreichen Elektronik Konzerns Thomson wird mit der Verschmelzung von Thomson Consumer Electronics (TCE) und einem Teil von SGS-Thomson mit dem Kerntechnikunternehmen CEA ein weiteres industriepolitisches Denkmal gesetzt. Als Vorbild dient hier Toshiba und Siemens.

Ziele der französischen Industriepolitik

Die Rechtfertigungsgründe der französischen Regierung zu den Nationalisierungen in den 80er Jahren bezeugen einmal mehr den potentiellen Ideologiegehalt dieser auf eine lange Tradition zurückblickenden Diskussion, in deren Mittelpunkt die Einschätzung marktlicher und planwirtschaftlicher Lösungskapazität steht. Sie ergänzen die zahlreichen Erklärungsversuche der absoluten und relativen Ausdehnung der Staatstätigkeit¹⁰.

Der Entscheidung lag nicht das Ergebnis über vorhandene unerwünschte Marktverzerrungen, Monopolbildungen, Preisabsprachen etc. zugrunde. Auch gingen ihr keine Analysen zur Bestimmung des staatlichen Versorgungsanteils voraus. Ebenso fehlte die eingehende Untersuchung der nachfolgenden Abstufung, wonach zunächst eine privatwirtschaftliche Lösung zu suchen und zweitens, wenn das nicht möglich ist, diese durch staatliches Ein- und Mitwirken zu korrigieren ist. Erst wenn dies nicht ausreicht, sollten eine unabhängige staatswirtschaftliche Lösung und idealerweise Voraussetzungen für eine spätere Privatisierung geschaffen werden¹¹.

⁸ Siehe auch I. Gravière: Bruxelles accroît sa surveillance des aides publiques, in: Les Echos vom 27. 11. 1991.

⁹ Vgl. zu weiteren Beispielen o. V.: Die französische Regierung schmiedet Super-Staatsgruppen, in: Blick durch die Wirtschaft vom 22. 7. 1991.

¹⁰ Vgl. K. Mackscheidt, J. Steinhausen: Finanzpolitik II, Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Düsseldorf 1977, S. 16 ff.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 27.

Vielmehr läßt sich die Entscheidung auf einen Verhandlungskompromiß zwischen Sozialisten und Kommunisten bei der Konzeption des gemeinsamen Programms von 1972 zurückführen, dessen Leitmaxime eine „neue Gesellschaftspolitik“ war. Dort hieß es: „Um die Herrschaft des Großkapitals zu zerschlagen und eine neue Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verwirklichen, ist es notwendig, daß die Regierung fortschreitend die Übertragung der wichtigsten Produktionsmittel und auch der Finanzierungsinstrumente auf die Gemeinschaft veranlaßt.“ Angestrebt wurde eine „neue Industriepolitik“ zur „Rückeroberung des französischen Marktes“¹². Darin kommt gleichermaßen das grundsätzliche Mißtrauen der Anhänger staatlicher Planung und Lenkung gegenüber einer marktmäßigen Koordination der Einzelentscheidungen mit erst ex post erkennbaren Wirkungen zum Ausdruck, wie auch ein starkes Mißtrauen gegenüber privaten Großunternehmen, die eine demokratisch nicht kontrollierte Macht ausüben.

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise Anfang der 80er Jahre und der steigenden Arbeitslosigkeit stellte die neue Regierung in der Begründung des „Loi de nationalisation“ ein Versagen der liberalen Wirtschaftspolitik unter der bürgerlichen Amtszeit (1974-1980) fest und sah eine neue Industriepolitik als notwendig an. Die nationalisierten Unternehmen sollten die Wirtschafts-, Konjunktur- und Preispolitik des französischen Staates wirkungsvoll unterstützen sowie, als Motor für das Wachstum der kleinen und mittleren Unternehmen, maßgeblich zur Beendigung der rezessiven Wirtschaftsentwicklung und Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Weitere Ziele waren die Verminderung der Importe sowie der Devisenausgaben, Verbesserung der Wettbewerbsposition auf den Auslandsmärkten, Leitfunktion der Staatsunternehmen bei der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, insbesondere in den Bereichen Arbeitszeitverkürzung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Pensionsregelungen, Berufsausbildung, Fortbildung, Mitbestimmung etc.

Gleichzeitig sahen es die Sozialisten als erwiesen an, daß die öffentlichen Unternehmen im gleichen Zeitraum in höherem Maße Produktivitätsfortschritte, Produktinnovationen und damit eine entscheidende Qualitätsverbesserung der den Verbrauchern angebotenen Leistungen erreicht hätten. Die Staatsbetriebe sollen mithin auch die Modernisierung des Produktionsapparates, die Intensivierung der Forschung und die Beschleunigung der Innovation der französischen Industrie insgesamt vorantreiben. Die strukturpolitische Komponente war unter ande-

rem durch den Einsatz der Staatsbetriebe zur Durchsetzung der Dezentralisierung gekennzeichnet.

Die Wiederwahl François Mitterands 1988 stand unter anderem unter dem Motto: „Ni privatisation, ni nationalisation“, d. h. künftig weder Privatisierungen noch Nationalisierungen. An diesem, im Volksmund auch „Nini“ genannten Grundsatz wird unverändert festgehalten. Daran ändern auch die in den letzten Wochen angekündigten und – wegen der schlechten Börsenverfassung – schnell wieder zurückgezogenen Beteiligungsverkäufe (so zum Beispiel 2% des Kapitals an Elf) nichts¹³. Der mehrheitliche staatliche Einfluß soll nämlich (vorerst) nicht aufgegeben werden.

Anpassung durch Staatsbetriebe?

Da ein allgemeiner Indikator zur exakten Bestimmung der staatswirtschaftlichen Leistungen durch die nationalisierten Unternehmen fehlt¹⁴, sollen die Wohlstandseffekte der französischen Industriepolitik an der Erreichung einiger ausgewählter Ziele gemessen werden. So war die Eindämmung der Arbeitslosigkeit mittels der Staatsbetriebe ein erklärtes Ziel der Regierung. Der Jahresbericht der OECD¹⁵ über Frankreich zeigt jedoch eindeutig einen Anstieg der Arbeitslosenrate im Zeitraum 1980-1985 (10,2%) und 1985-1990 (9,0%) gegenüber dem Zeitraum 1970-1980 (6,3%) sowie eine insgesamt schlechtere Entwicklung als der Schnitt der EG- (1985-1990: 8,4%) und OECD-Länder (1985-1990: 6,1%). Im September 1991 betrug die Anzahl der Stellensuchenden 2,77 Mill. Bis Ende 1991 kam die Arbeitslosenquote wieder nahe an die Schwelle von zehn Prozent heran. Obwohl an dieser Entwicklung natürlich auch andere Faktoren beteiligt sind, ist dennoch festzustellen, daß die Staatsbetriebe keine Linderung der Arbeitslosigkeit bewirkten und auch keine neuen Arbeitsplätze geschaffen haben.

Das Gegenteil ist der Fall: Der staatliche Stahlkonzern Usinor-Sacilor, der bereits in der Periode 1984 bis 1987 seine Personalstärke um 12% und von 1987 bis 1990 um 7% pro Jahr vermindert hatte, kündigte eine Fortsetzung dieser Politik mit einer Jahresrate von 4% an. Beschäftigte das Unternehmen 1984 noch rund 116 000 Mitarbeiter in Frankreich, so hat sich diese Zahl bis heute nahezu halbiert. Der ebenfalls staatliche Autokonzern Renault plante für 1991 in seinen PKW-Werken die Entlassung von 4620 Personen und seine Industriefahrzeugtochter RVI von 830 Mitarbeitern. Seit 1983 hat Renault bereits

¹² Vgl. Programme commun de gouvernement du Parti communiste français et du Parti socialiste, Paris 1972, S. 113 ff; siehe auch die Äußerungen anderer französischer Sozialisten, so z. B. F. Mitterand: Ici et maintenant, Paris 1980.

¹³ Vgl. o. V.: Privatisations partielles, in: Les Echos vom 15. 11. 1991.

¹⁴ Vgl. ausführlich J. Steinhausen: Soziale Indikatoren als Elemente eines gesellschaftlichen Planungs- und Steuerungssystems, Meisenheim/Glan 1975, S. 41 ff.

¹⁵ Vgl. OCDE: Etudes Economiques de l'OCDE, FRANCE, Paris 1991, S. 56.

30 000 Arbeitsplätze abgebaut. Der 1990 mit 6,8 Mrd. Francs (Umsatz rund 33 Mrd. Francs) defizitär gewordene staatliche Computerhersteller Bull beabsichtigt seinen Personalstand (unächst) um 1 300 Beschäftigte zu verringern. Der staatliche Elektronikkonzern Thomson, der bis Ende 1991 bereits 4 000 Stellen abbaute, plant bis Ende 1993 die Einsparung von weiteren rund 4 000 Arbeitsplätzen. Das staatliche Chemieunternehmen Atochem (Elf-Gruppe) und Rhône-Poulenc kündigen den Abbau von insgesamt mehr als 1 300 Stellen an, Air France von mehr als 3 000, usw. Für dreizehn große Staatskonzerne liegen Sozialpläne für 28 000 auslaufende Arbeitsplätze vor.

Der jüngste Eingriff der französischen Regierung in die Personalpolitik der Staatsunternehmen, denen weitere Entlassungen unterzogen wurden¹⁶, bezeugt, daß sich diese Unternehmen eingebunden in Rahmenvereinbarungen mit der Regierung, bei Zielkonflikten den wirtschaftspolitischen Vorgaben beugen müssen. Damit erstarrt die Beschäftigungspolitik. Unrentable Betriebe werden mitgeschleppt. Die Arbeitsplätze in einer Marktwirtschaft sollten sich aber vielmehr nach der Nachfrage nach Gütern und Leistungen richten. In Frankreich ist das Gegenteil der Fall. Werden arbeitsplatzsparende Rationalisierungen nicht durchgeführt, kommt es zu einer Fehlallokation der Ressourcen, da von der unternehmerischen Minimalkostekombination abgewichen wird.

Fraglich erscheint auch, ob die sozialpolitischen Zielsetzungen verwirklicht wurden. Die fortdauernden Streiks¹⁷ in den Staatsbetrieben sprechen eindeutig dagegen. Sie belegen vielmehr, daß der direkte staatliche Einfluß und die sozialpolitischen Vorgaben zu einer gesteigerten Erwartungshaltung der Arbeitnehmer führen. Die von den Staatskonzernen ausgehenden Belastungen des sozialen Frieden beispielsweise durch Arbeitsniederlegungen treffen darüber hinaus die mittelständisch geprägte Zulieferindustrie besonders stark. Neben Imageverlusten für den Industriestandort als solchen schlagen sich die Produktionsausfälle unmittelbar in Marktanteilsverlusten und Wettbewerbsnachteilen auf den In- und Auslandsmärkten der jeweiligen Industriezweige nieder. Betrachtet man die Berufsausbildung, so beginnt man erst jetzt langsam mit dem Aufbau einer alternativen Lehrlingsausbildung durch Schulen und Unternehmen, um das Problem der struktur- und nicht konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Auch hier ist von der erst propagierten Vorreiterrolle der Staatsbetriebe nichts zu spüren.

¹⁶ Vgl. o. V.: Rhône-Poulenc reporte les réductions d'emploi, in: Les Echos vom 7. 10. 1991.

¹⁷ Vgl. auch o. V.: La production automobile française, in: Les Echos vom 27. 11. 91.

Die Ergebnisse des innerhalb des „Rapport sur les comptes de la Nation 1990“ vom staatlichen INSEE-Institut durchgeführten Wettbewerbsvergleichs Frankreich-Deutschland zeigen, daß die französische Forschung mit einer zentralisierten Verwaltung und einer auf öffentliche Forschungsinstitute konzentrierten Durchführung stark auf Spitzentechnologien ausgerichtet ist und nur eine geringe Breitenwirkung erzielt. So waren die zivilen F&E-Programme 1989 auf die vier großen prestigeträchtigen Bereiche Raumfahrt, Zivilluftfahrt, Elektronik und Nukleartechnik ausgerichtet. Diese staatliche Lenkung und Bevorzugung von Sektoren mit einer geringeren Wertschöpfung führt auch hier zu Fehlallokationen und bewirkt genau das Gegenteil der zur Erreichung von Wettbewerbsvorteilen angestrebten Beschleunigung der Innovationen in der französischen Industrie.

Die Mißerfolge einer staatlichen Förderpolitik sind aber auch in anderen Industriezweigen zu erkennen, wie beispielsweise in der französischen Pharma-Forschung, die weltweit vom zweiten auf den siebten Rang zurückgefallen ist¹⁸. Neue Impulse erwartet man von der kurz vor der Verabschiedung stehenden Arzneimittelreform. Allerdings begünstigt sie große, in Frankreich ansässige pharmazeutische Unternehmen mit aktiver inländischer Forschung. Kleinere in- und ausländische Anbieter könnten mittelfristig zur Marktaufgabe gezwungen werden. Der Ausschluß von Wettbewerbern aber würde den Abstand zu den international Führenden weiter vergrößern.

Auch das Ende 1991 angekündigte Programm „Bio-Avenir“¹⁹, unter der Federführung von Rhône-Poulenc, soll noch einmal helfen, verlorenes Terrain wieder wettzumachen. Letztlich laufen jedoch die F&E-Hilfen immer der Entwicklung hinterher. Die Forderung nach ihnen wird immer nur dann vernommen, wenn Großunternehmen rufen, die sich nicht mehr in der Lage sehen, den Rückstand gegenüber dem Ausland aus eigener Kraft aufzuholen. Diese Politik verkennt, daß die wirklich neuen Innovationen in der Regel aus den Bereichen stammen, in denen es keine staatliche Hilfen gibt, wie am Beispiel der US-Gentechnologie zu sehen ist.

Hohe Folgekosten

Allein durch die Zusammenfassung der Staatsbetriebe unter einem Industrieministerium entstehen höhere Verfahrenskosten als bei ihrer Unabhängigkeit. Aus Gründen des Selbstschutzes wird die Bürokratie darüber hinaus versuchen, ihr Handeln und Verhalten einer tradierten

¹⁸ Vgl. hierzu o. V.: Frankreich will Arzneimittelverbrauch drosseln, in: Blick durch die Wirtschaft vom 4. 9. 1991.

¹⁹ Vgl. D. Cosnard: Recherche: Rhône-Poulenc mise plus de 1 milliard sur la biochimie, in: Les Echos vom 12. 8. 1991.

Verwaltungsroutine zu unterwerfen, und geregeltes Verwaltungshandeln zu Lasten einer zieladäquaten Vorgehensweise vorziehen²⁰. Aufgrund der mangelnden Effektivität des bürokratischen Handelns sowie wegen der vorhandenen Zielkonflikte zwischen den Eigeninteressen der Staatsbetriebe und den öffentlichen Interessen sind zusätzliche Verfahrenskosten gegenüber einer rein privatwirtschaftlichen Lösung vorprogrammiert.

Vernachlässigt man zunächst die unmittelbaren Kosten für die Nationalisierungen Anfang der 80er Jahre – die Kosten für den Anteilserwerb wurden 1983 auf 58 Mrd. Francs geschätzt (3 250 Francs pro Haushalt)²¹ –, so waren die Folgekosten, gemessen an den notwendig gewordenen Kapitalerhöhungen und den Verlusten der Staatsbetriebe, beträchtlich. Die Kapitalerhöhungen im Zeitraum 1982 bis 1988 beliefen sich auf insgesamt 62,6 Mrd. Francs²². Allein 1982 schlossen die Staatsbetriebe mit einem negativen Ergebnis von 34,8 Mrd. Francs ab²³; zwei Jahre später waren es noch 30,6 Mrd. Francs.

Vergleicht man die Erwerbseinkünfte des französischen Staates anhand der Ergebnisse der staatlichen Automobilgruppe Renault mit der, am Umsatz gemessen, fast gleich großen privaten PSA fällt auch hier das Urteil negativ aus. So erwirtschaftete PSA im Zeitraum 1986 bis 1990 einen Gewinn von 38,7 Mrd. Francs; Renault dagegen nur 17,1 Mrd. Francs. Zusätzlich wurden in diesem Zeitraum bei Renault vom Staat Schulden in Höhe von 6 Mrd. Francs zurückgenommen und eine Kapitalerhöhung von 4,1 Mrd. Francs vorgenommen. Betrachtet man den Zeitraum seit 1970, so fällt der Vergleich noch ungünstiger für Renault aus. Mithin sind nicht nur die Steuereinkünfte höher, sondern auch die Wirtschaftlichkeit der privaten Automobilgruppe um ein vielfaches effektiver.

Die Milliardenverluste, die der französische Staat seinen Staatskonzernen erlaubt, mindern den Wohlstand der Nation; sie gehen letztendlich zu Lasten der Steuerzahler, die die Verluste tragen müssen. Der Steuerungsmechanismus des Marktes wird damit außer Kraft gesetzt. Eine mangelhafte Geschäftspolitik wird nicht mehr bestraft; Fehlinvestitionen werden begünstigt. Privaten Wettbewerbern droht eine Marktverdrängung. Die diesem Protektionismus zu verdankenden überhöhten Kosten und Preise schwächen tendenziell die Exportfähigkeit und die Kaufkraft des Franc. Die Folge war und ist ein sprunghaftes Anwachsen der Subventionen; von

gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind die daraus resultierenden steigenden Haushaltsfehlbeträge. Steigende Subventionen lösen eine höhere öffentliche Neuverschuldung aus, die wiederum zinstreibend wirkt und private Investoren verdrängt. Die Subventionen beseitigen nicht die Leistungsschwäche der Begünstigten, sondern treiben vielmehr ihre finanziellen Forderungen in die Höhe.

Wettbewerbsverzerrungen

Wenn für die Kreditvergabe nicht mehr die Bilanzstruktur und andere Sicherheiten entscheidend sind, sondern der Beitrag zum Allgemeinwohl im Vordergrund steht, kann das verstaatlichte Bankensystem auch über Investitionsauflagen zur Konservierung unrentabler Arbeitsplätze beitragen und damit an den Marktbedürfnissen vorbeigehende Fehlinvestitionen beträchtlichen Ausmaßes fördern. Wettbewerbsbehindernd könnte sich in diesem Zusammenhang auch eine diskriminierende Kreditvergabe durch die verstaatlichten Banken auswirken, falls diese ihre Finanzierungsmittel bevorzugt in die Staatsbetriebe fließen lassen.

Die französische Form der Industriepolitik behindert damit den Aufbau neuer, rentabler Arbeitsplätze durch die Erhaltung unrentabler. Die steigende konsumtive Verwendung neu gebildeten Geldvermögens verlangsamt das Wirtschaftswachstum; Steuereinnahmen und Sozialbeiträge gehen zurück.

Grundsätzlich sind vereinzelt, auf verschiedenen Märkten auftretende staatliche Unternehmen, die keine besonderen Wettbewerbsvorteile genießen und sich wettbewerbsgemäß verhalten, keine ernsthafte Gefahr für eine marktwirtschaftliche Ordnung. Anders verhält es sich, wenn private Initiative eingeeengt oder behindert wird. Dieses kann sich aus dem Umfang der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand sowie aus deren Vorrechten und Vorteilen im Wettbewerb ergeben.

Über die praktischen Formen der staatlichen Auftragsvergabe in Frankreich kann zwar keine empirisch fundierte Aussage gemacht werden. Sie bedarf einer genauen Analyse, ob und inwieweit dabei die fiskalische Zielsetzung zur Kostenminimierung beachtet wurde. Eingeschränkt wird die Untersuchung der Vergabep Praxis und des wettbewerbskonformen Verhaltens der Staatsbetriebe durch die mangelnde Transparenz gegenüber Privatbetrieben. Allerdings kann aus der üblicherweise engen personellen Verzahnung der Verwaltung mit den Staatsbetrieben gefolgert werden, daß letztere frühzeitig Kenntnis von einer öffentlichen Ausschreibung erlangen und damit gegenüber privaten Anbietern einen Wettbewerbsvorteil besitzen. Der Jahresbericht der OECD zeigt, daß der Anteil ausländischer Unternehmen an Einkäufen

²⁰ Vgl. ausführlich K. Mackscheidt, J. Steinhausen, a. a. O., S. 74 ff.

²¹ Vgl. D. Frémy, M. Frémy: *Quid 1991*, Paris 1991, S. 1691.

²² Vgl. ebenda.

²³ Vgl. ebenda.

der öffentlichen Hand mit 1,6% gegenüber 3,8% in Deutschland noch relativ gering ist²⁴. Dies verwundert auch nicht angesichts einer bis 1988 sehr restriktiven An siedlungspolitik. Erst seit 1988 sind Gesellschaftsgründungen und Investitionen ausländischer Unternehmen von der vorr geltenden Pflicht zur Anmeldung und Genehmigung untunden²⁵. Die hohen japanischen Direktinvestitionen in Großbritannien haben eine politische Kehrtwende ausgelöst, mit der Folge einer höheren Investitionsfreiheit.

Die Bevorzugung der Staatsbetriebe bei der Auftragsvergabe wirderner durch die Bildung recht konzentrierter Marktformen in den Bereichen Stahl, Luftfahrt, Rüstung und zum Teil in den Bereichen Elektronik, Informatik und Chemie verstärkt, da in diesen Bereichen in der Regel nur wenige nationale Anbieter in der Lage sind, einen geforderten Auftrag auszuführen. Dieser Konzentrationsprozeß im Inland beschneidet zunehmend auch den Lebensraum kleinerer Unternehmen. Die bisher in Frankreich herrschende Zurückhaltung, Kontrollen von Unternehmenszusammenschlüssen zu schaffen, unterstreicht zusätzlich die ositive Grundeinstellung hierzu. Von 1977 bis 1987 wurde die französische Wettbewerbsbehörde, „Commissio de la concurrence“, nur in neun Fällen tätig. Lediglich in einem Fall erging ein ministerieller Erlaß gegen einen Zusammenschluß²⁶.

Schließlich zeigt die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre, daß sämtliche Verluste der Staatsbetriebe durch den französischen Staat abgedeckt wurden. Mit diesem Rückhalt im Staatshaushalt verfügen sie über einen unbeschränkten Zufluß an Finanzierungsmitteln und damit über einen Vorteil im Wettbewerb gegenüber anderen (privaten europäischen) Unternehmen, die mit diesen öffentlichen Betrieben konkurrieren.

Schlußbemerkungen

Damit bei dieser Ausschnittsbetrachtung hier jedoch nicht ein falscher Gesamteindruck über die französische Wirtschafts- und Finanzpolitik entsteht, soll abschließend noch die drastische Verbesserung der ökonomischen Standortbedingungen besonders hervorgehoben werden. So trägt der in den vergangenen fünf Jahren eingeschlagene wirtschaftsliberale Stabilitätskurs in zunehmendem Maße Früchte. Unter anderem wurde auf die alte Preisreglementierung verzichtet, und Maßnahmen zur

Dereglementierung vieler Märkte wurden eingeleitet. Die Inflationsrate unterschritt mit 3,1% erstmals die westdeutsche Teuerungsrate. Weiterhin kommt der französischen Volkswirtschaft zugute, daß sich das Haushaltsdefizit 1991 mit 1,2% des BIP und das Niveau der öffentlichen Schulden mehr als in vergleichbaren Industrieländern in Grenzen halten. Neben Dänemark und Luxemburg erfüllt nur noch Frankreich bereits heute die Bedingungen zur Aufnahme in die Währungsunion. Als beispielhaft muß ferner die sukzessive Verminderung der Steuerbelastung der Unternehmen auf einen Satz für Gewinnsteuern von 34% hervorgehoben werden. Dennoch ist der Anteil der Staatsbetriebe in der Wirtschaft zu hoch. Der französische Staat hält noch Beteiligungen an rund 2000 Unternehmen.

Industriepolitik hat es immer gegeben. In Teilbereichen hat das Angebot zusätzlicher Anreize für gewerbliche Investitionen durchaus seine Berechtigung. Allerdings sollte nur übergangsweise von staatlichen Maßnahmen zur Schaffung einer einkommensstarken industriellen Basis Gebrauch gemacht werden. Industriepolitik mittels staatseigener Betriebe bedeutet aber grundsätzlich eine Abkehr vom Wettbewerb, dem eigentlichen wirtschaftspolitischen Grundgedanken der EG. Mit dem Zusammenwachsen der EG-Staaten berühren derartige nationale Alleingänge die EG-Partner unmittelbar.

Der Staat zählt nicht zu den dynamischen Kräften des wirtschaftlichen Fortschritts. Mit Staatsbetrieben und einer kumulativen Subventionspraxis wird ein angestrebter Strukturwandel lediglich unnötig gebremst, nicht beschleunigt. Die Kosten tragen Steuerzahler und Wettbewerber europaweit. Von Staatsdienern, die mit fremdem Geld wirtschaften, kann im Gegensatz zu Unternehmern, die auf eigene Rechnung handeln, nicht dasselbe Maß an Motivation, Ideenvielfalt, Initiative, finanzieller Verantwortung und Risikobereitschaft erwartet werden.

Aus diesen Gründen sollte der Versuchung zur Aufrechterhaltung alter und Bildung neuer staatseigener Unternehmen widerstanden werden. Dies gilt insbesondere sowohl für die Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft als auch für den Strukturwandel in Ostdeutschland, dem derzeit von politischer Ebene die Gefahr eines Kurswechsels droht, mit dem Ziel der (Rück-)Überführung der ehemaligen Volksbetriebe in Staatseigentum mit fortdauerndem Subventionsfluß. Hüben wie drüben, in Frankreich, Deutschland und Europa, sollte eine Verringerung der Transferzahlungen sowie die Förderung der Privatisierungsanstrengungen und die Schaffung wettbewerblicher Wirtschaftsstrukturen im Vordergrund der Industrie- und Außenhandelspolitik stehen.

²⁴ Vgl. OCDE, a. a. O., S. 100.

²⁵ Vgl. B. Laurin: Die neue Rechtsordnung der Auslandsinvestitionen in Frankreich, in: RIW, 1990, S. 618 ff.

²⁶ Vgl. L. Vogel, J. Vogel: Fusionskontrolle in Frankreich und ihre Bedeutung für deutsche Unternehmen, in: RIW, 1991, S. 453 ff.; H. Lob: Wettbewerbspolitik in Frankreich nach altem und neuem Recht, in: RIW, 1990, S. 530 ff.