
EFFIZIENTER ODER NICHT? DAS IST (IMMER NOCH) DIE FRAGE

Rezension von: Friedrich Schneider
und Rainer Bartel, Gemeinwirtschaft
versus Privatwirtschaft. Ein
Effizienzvergleich, Manz, Wien 1989,
315 Seiten, öS 385,-

Die Frage, ob private oder öffentliche Unternehmungen effizienter produzieren, läßt sich theoretisch kaum klären. Aus diesem Grund erfreuen sich empirische Studien großer Beliebtheit, die die Leistungsfähigkeit von privaten und öffentlichen Unternehmungen vergleichen. Mit der Arbeit von Schneider und Bartel liegt ein solcher Versuch nun auch für Österreich vor.

Die Autoren greifen auf zwei verschiedene Datensätze zu. Das Österreichische Statistische Zentralamt führt alle fünf Jahre im Rahmen der „Nichtlandwirtschaftlichen Bereichszählung“ eine Sonderauswertung nach Eigentumsverhältnissen durch (dabei sei angemerkt, daß weder die Kapitalstockdaten noch die Eigentumsverhältnisse erhoben werden dürfen; die Eigentumsverhältnisse müssen mühevoll mit Hilfe der Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft rekonstruiert werden) und publiziert Daten zur Gemeinwirtschaft in Österreich. Diese Zahlen sind für die Jahre 1976 und 1983 verfügbar, an der Auswertung der Zählung 1988 wird noch gearbeitet. Die Autoren ließen vom Zentralamt eine Sonderauswertung nach Wirtschaftsgruppen und Eigentumsverhältnissen durchführen, die den Vergleich von statistischen Mittelwerten ermöglicht.

Die zweite Datenquelle, die für öko-

nometrische Schätzungen herangezogen wird, besteht in der Hochrechnung der Jahresabschlüsse der österreichischen „Industrie im engeren Sinn“ durch die OeNB. Diese Daten können nicht nach Eigentumsverhältnissen differenziert werden, sodaß sich Schneider und Bartel damit begnügen mußten, fünf Sektoren grob nach „überwiegend öffentlich“, „gemischt“ und „überwiegend privat“ einzuteilen.

Bevor die empirische Analyse durchgeführt wird, diskutieren die Autoren die von ihnen verwendeten Effizienzbegriffe. Sie unterscheiden zwischen „ökonomischer“ (= betriebswirtschaftlicher) und „stabilitätspolitischer“ Effizienz. Die Definition der ökonomischen Effizienz entspricht der üblichen Lehrbuchversion des ökonomischen Prinzips. Als Indikator wird die Rentabilität gemessen an der Brutto- bzw. an der Nettoestquote (Nettoproduktionswert minus Personalaufwand, bezogen auf den Nettoproduktionswert; für die Nettogröße wird im Zähler noch der Investitionsaufwand abgezogen) verwendet.

Interessant ist die Definition der stabilitätspolitischen Effizienz: „Unter stabilitätspolitischer Effizienz einer staatlichen Maßnahme verstehen wir... denjenigen Einsatz eines wirtschaftspolitischen Instruments, der die konjunkturellen Schwankungen bzw. Ungleichgewichte kurzfristig und (bezogen auf diesen Planungszeitraum) mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten beseitigt“ (S. 27). Dieser Begriff beinhaltet also den ökonomischen Mitteleinsatz der staatlichen Wirtschaftspolitik.

Diese Definition wird auf Kennzahlen umgelegt, die auf betrieblicher Ebene gemessen werden können. Staatliches Demand Management ist nach Schneider und Bartel in Wirtschaftsbereichen mit geringerer Arbeitsproduktivität (höherer Personalaufwandsintensität, höherer Investitionsneigung) stabilitätspolitisch effizienter als in jenen Bereichen mit hö-

herer Arbeitsproduktivität (geringerer Personalkostenintensität, geringerer Investitionsneigung). Diese Operationalisierung des Begriffs der stabilitätspolitischen Effizienz impliziert sofort einen Antagonismus zur betriebswirtschaftlichen Effizienz bezüglich der Arbeitsproduktivität und der Personalkostenintensität. Nur hinsichtlich der Investitionsneigung besteht Übereinstimmung darüber, daß eine höhere Ausprägung der Variablen in jedem Falle effizienter ist.

Selbst wenn man diese Operationalisierung akzeptiert (die Autoren warnen selbst davor, das Konzept der stabilitätspolitischen Effizienz überzustapazieren), ergibt sich ein Problem bei der Interpretation der empirischen Ergebnisse. Wenn sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger der öffentlichen Unternehmungen als beschäftigungspolitisches Instrument bedienen, ist ein höherer Personalaufwand zu erwarten als in Unternehmungen, die keine Beschäftigungsaufgaben erfüllen müssen. Da man aber den Personalaufwand nur ex post, also nach Einhaltung der beschäftigungspolitischen Auflagen, beobachten kann, ist der Einsatz öffentlicher Unternehmungen als Instrument der Wirtschaftspolitik gemessen am Schneider/Bartel-Kriterium automatisch effizient.

Ein weiteres Problem, das praktisch alle Kostenvergleichsstudien betrifft, besteht in der Überprüfung der ökonomischen Effizienz. Es ist nicht überraschend, wenn eine Unternehmung mit Beschäftigungsaufgabe mit höheren Personalkosten produziert als ihr unreguliertes privates Pendant (von der Marktstruktur abstrahieren wir). Ignoriert man den Umstand, daß dem öffentlichen Unternehmen bestimmte Vorgaben aufgebürdet werden, dann sind die privaten Unternehmungen immer effizienter. Ob aber der Beschäftigtenstand (beispielsweise) mit den geringsten Kosten, also effizient, gehalten wurde oder nicht, wird nicht untersucht. Rückschlüsse auf die be-

triebswirtschaftliche Effizienz in Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen sind nur dann zulässig, wenn keine gemeinwirtschaftlichen Bindungen bestehen (dann erübrigt sich aber auch die Untersuchung der sog. beschäftigungspolitischen Effizienz).

Schneider und Bartel bieten einen ausführlichen Überblick über jene Argumente, die für eine höhere Effizienz von Privatunternehmungen sprechen (das sind vor allem die positive Theorie der Wirtschaftspolitik, die Theorie der Eigentumsrechte, die ökonomische Theorie der Bürokratie und die Theorie der X-Ineffizienz nach Leibenstein). Auch die empirischen Ergebnisse internationaler Effizienzanalysen werden kurz und übersichtlich präsentiert.

Die Analyse der statistischen Mittelwerte für die österreichischen Daten ergibt folgendes Bild: Die Autoren stellen „in groben Zügen eine Überlegenheit der Privatwirtschaft in der ökonomischen Effizienz und einen Vorsprung der gemeinwirtschaftlichen Betriebe in der stabilitätspolitischen Effizienz“ (S. 204) fest. Interessant ist bei diesem Ergebnis, daß im Durchschnitt über alle Effizienzkennziffern in 56 Prozent aller Fälle kein signifikanter Unterschied zwischen privaten und gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen besteht. In den statistisch signifikanten Fällen schneiden die Privatbetriebe, abgesehen vom Nettoproduktionswert pro unselbständig Beschäftigtem, in allen Effizienzindikatoren im Schnitt besser ab. Diesen Befund kann man als Überlegenheit der privaten Produktion auslegen, oder aber man kann überrascht feststellen, daß es trotz Einmischung der Politik in mehr als der Hälfte der Fälle keinen signifikanten Unterschied zwischen privaten und gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen gibt.

Die ökonometrischen Schätzungen mit dem Datensatz der OeNB führen zum Ergebnis, daß die überwiegend staatlichen Sektoren Grundstoffe und

Chemie ein gegenüber den Bereichen Konsumgüter-, Bauzuliefer- und Investitionsgüterindustrie vergleichsweise tiefes Produktivitätsniveau aufweisen. Die Autoren betonen allerdings, daß nicht entschieden werden kann, ob sich die Produktivitätsunterschiede auf die Eigentumsform oder auf die Produktionstechnologie zurückführen lassen.

Zum Abschluß der Untersuchung beschäftigen sich die Autoren mit wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. Diese Vorschläge betreffen

die Fundierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, Reformen zur Einengung des Verhaltensspielraums der Regierung, klare Zielvorgaben in der Verstaatlichten-Politik, Einführung von Trennungsrechnungen, Einführung eines materiellen Anreizsystems für staatliche Manager und einiges mehr. Diesen Überlegungen kann man beipflichten, auch wenn man aus der vorliegenden Untersuchung keine „Effizienzkrise in den öffentlichen Unternehmungen“ herauslesen kann.

Helga Fehr-Duda