

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Zur Rolle öffentlicher Industrieunternehmen in Entwicklungsländern

Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1982) : Zur Rolle öffentlicher Industrieunternehmen in Entwicklungsländern, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, ISSN 0344-9777, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, Vol. 5, Iss. 4, pp. 345-358

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3454>

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.

Peter Nunnenkamp

Zur Rolle öffentlicher Industrieunternehmen in Entwicklungsländern

I. Einleitung

Die Analysen industrieller Wachstumsprozesse in Entwicklungsländern, die während der Nachkriegszeit auf breiter empirischer Basis durchgeführt worden sind, haben gezeigt, welche zentrale Rolle staatlichen Aktivitäten beim Aufbau eines leistungsfähigen inländischen Produktionsapparates zukommt. Während es inzwischen als wenig kontrovers gilt, daß der Staat durch sein fiskalisches, handels- und wechsellkurspolitisches Tun oder Unterlassen die Intensität und Dauer des wirtschaftlichen Wachstums beeinflussen kann, ist die Rolle des Staates als Unternehmer im industriellen Sektor im Hinblick auf längerfristige Allokations- und Wachstumswirkungen wenig erforscht.

– Auf der einen Seite stehen hohe Erwartungen; diese werden vor allem von den staatlichen Instanzen in den Entwicklungsländern selbst gehegt, indem sie der staatlichen Investitionstätigkeit im industriellen Produktionsbereich etwa im Rahmen ihrer Entwicklungspläne ein großes Gewicht einräumen. Tatsächlich verfügt eine Reihe von Entwicklungsländern inzwischen über eine nicht unbeträchtliche Zahl von Unternehmen in überwiegend staatlichem Eigentum, durch die die Gesamtwirtschaft stark geprägt wird. Dies gilt nicht nur für eher sozialistisch ausgerichtete Länder wie Algerien und Tansania, sondern auch für marktwirtschaftliche Entwicklungsländer wie zum Beispiel Brasilien, Indien, Kenia, Südkorea oder Taiwan.¹

¹ Vgl. z. B. John B. Sheahan, *Public Enterprise in Developing Countries*, in: William G. Shepherd and Associates, *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington 1976, S. 205–233, Werner Baer, Isaac Kerstenetzky, Annibal V. Villela, *The Changing Role of the State in the Brazilian Economy*, in: *World Development*, Vol. 1, No. 11, Oxford 1973, S. 23–34, Vadilal Dagli (Hrsg.), *Commerce, Yearbook of Public Sector 1976–77*, Bombay, Republic of Kenya, Ministry of Finance and Economic Planning, *Census of Industrial Production 1967*, Januar 1972, Abu Sharaf H. K. Sadique, *Coordination and Control of Public Enterprises: An Overview of the Asian Situation*, in: Derselbe (Hrsg.), *Public Enterprise in Asia: Studies on Coordination and Control*, Kuala Lumpur 1976, S. 1–76.

- Dieser Erwartung steht auf der anderen Seite Skepsis gegenüber. Sie orientiert sich an einzelnen Beobachtungen, in denen staatliches Unternehmertum im Industriesektor einhergegangen ist mit Allokationsineffizienz, unzureichendem Management und unrentablen Betriebsgrößen; ein besonderes Gewicht bekommen haben derartige kritische Einwände aus Erfahrungen mit öffentlichen Unternehmen in Industrieländern.²

Es ist fraglich, ob für Entwicklungsländer zwingend ist, was für Industrieländer zutreffen mag. Es gibt in der Dritten Welt durchaus Beispiele dafür, daß ein beträchtlicher staatlicher Anteil an der Produktion privater Güter³ einhergeht mit eindrucksvollen gesamtwirtschaftlichen Wachstumserfolgen.⁴ Eine genauere Untersuchung der Rolle öffentlicher Industrieunternehmen in Entwicklungsländern scheint deshalb angebracht.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Bewertungsmaßstäbe darzulegen, an denen öffentliche Industrieunternehmen gemessen werden sollen. Die oben erwähnten unterschiedlichen Erwartungen und Einschätzungen scheinen nicht zuletzt daraus zu resultieren, daß verschiedenartige Maßstäbe angelegt werden: Während sich diejenigen, die staatlichen Produktionsaktivitäten skeptisch gegenüberstehen, auf einzelwirtschaftliche Effizienzkriterien konzentrieren, betonen die Befürworter hauptsächlich die gesamtwirtschaftlichen Funktionen der öffentlichen Unternehmen. Eine angemessene Beurteilung der Rolle von Staatsunternehmen im industriellen Sektor von Entwicklungsländern sollte sowohl die einzel- als auch die gesamtwirtschaftlichen Aspekte berücksichtigen; beide Gesichtspunkte werden daher in den folgenden Abschnitten nacheinander aufgegriffen. Abschließend werden die Überlegungen thesenartig zusammengefaßt; gleichzeitig werden einige Möglichkeiten skizziert, die aufgeworfenen Fragestellungen empirisch zu überprüfen.⁵

2 Vgl. z. B. William G. Shepherd, *British and United States Experience*, in: Derselbe and Associates, a. a. O., S. 103–121, John B. Sheahan, *Experience with Public Enterprise in France and Italy*, in: William G. Shepherd and Associates, a. a. O., S. 123–183, William J. Baumol (Hrsg.), *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*, London 1980, Raymond Vernon, Yair Aharoni (Hrsg.), *State-Owned Enterprise in the Western Economies*, London 1981.

3 Der Begriff »privates Gut« bezeichnet ein Produkt, das zu einem bestimmten Zeitpunkt nur von einem Wirtschaftssubjekt konsumiert werden kann; dagegen kann ein öffentliches Gut von mehreren Wirtschaftssubjekten gleichzeitig genutzt werden, ohne daß der Nutzen geteilt wird, d. h. das Ausschließungsprinzip hat keine Gültigkeit.

4 Hierzu zählen z. B. Südkorea und Taiwan; vgl. Leroy P. Jones, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, Seoul 1975, Peter Nunnenkamp, *Zur Effizienz öffentlicher und privater Industrieunternehmen in Taiwan*, in: *Die Weltwirtschaft*, Tübingen 1981, Heft 1, S. 140–162.

5 Da das Ziel dieses Papiers darin liegt, zu empirisch überprüfaren Hypothesen zur Rolle öffentlicher Unternehmen zu kommen, wird im folgenden auf die Ableitung von Optimierungsmodellen verzichtet; diese bilden einen Schwerpunkt der Theorie öffentlicher Unternehmen: Ausgehend von gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsüberlegungen werden die Bedingungen für

II. Zur einzelwirtschaftlichen Effizienz öffentlicher Unternehmen

Ein Unternehmen wird im einzelwirtschaftlichen Sinne als effizient bezeichnet, wenn die am Markt absetzbare Produktion zu minimalen Stückkosten erfolgt. Das Vorhaben, die Stückkosten zu minimieren, kann in verschiedener Hinsicht scheitern:

- Allokative Ineffizienz liegt dann vor, wenn das Unternehmen die Faktoren Arbeit und Kapital nicht nach Maßgabe der vorherrschenden Faktorpreise nachfragt und einsetzt. Erst wenn die Kosten für eine vorgegebene Ausstoßmenge nicht mehr gesenkt werden können, indem man die Faktoreinsatzproportionen variiert, ist ein effizienter Allokationszustand erreicht.
- Solange ein Unternehmen auch bei ausreichender Nachfrage mit den gegebenen Faktoreinsatzmengen weniger produziert als die Faktorausstattung zuließe, verhält es sich technisch ineffizient (X-Ineffizienz).
- Schließlich kann die Wahl zu kleiner – bei einer U-förmigen Stückkostenkurve auch zu großer – Produktionsstätten mögliche Skalenerträge verloren gehen lassen.

Im privatwirtschaftlichen Sektor dürften die aufgeführten Formen von Ineffizienz weitgehend vermieden werden, da die Unternehmen möglichst hohe Gewinne erzielen wollen. Gleichzeitig erhöht die Einbindung des einzelnen Unternehmens in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb den Druck, effizient zu produzieren. Beide Voraussetzungen dafür, daß mit minimalen Stückkosten produziert wird, dürften dagegen im öffentlichen Unternehmensbereich nicht oder nur unzureichend erfüllt sein.

eine optimale Allokation knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen formuliert; im Vordergrund steht dabei die Preis- und Investitionspolitik von öffentlichen Unternehmen unter verschiedenen Rahmenbedingungen (aus der Fülle der Literatur vgl. z. B. Dieter Bös, *Economic Theory of Public Enterprise*, Berlin, New York 1981, Derselbe, *Öffentliche Unternehmungen*, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Auflage, Bd. 2, Tübingen 1980, S. 3–60, Peter W. Reed, *The Economics of Public Enterprise*, London 1973, Ray Rees, *Public Enterprise Economics*, London 1976, Ralph Turvey, *Economic Analysis and Public Enterprises*, London 1971, Derselbe (Hrsg.), *Public Enterprise*, Harmondsworth 1968). Die abgeleiteten Verhaltensvorschriften für die Entscheidungsträger erscheinen im Rahmen einer empirischen Abschätzung der Rolle von öffentlichen Unternehmen weitgehend bedeutungslos, vor allem weil eine umfassende Abwägung der Vor- und Nachteile der öffentlichen Unternehmen gegenüber den Privatunternehmen unterbleibt (vgl. hierzu jedoch Wilhelm Krelle, *Öffentliche und private Unternehmen? Effizienz, Nutzen und Preisbildung im Vergleich*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 4, Heft 2, Baden-Baden 1981, S. 131 ff.).

Im Gegensatz zu den privaten Unternehmen verfolgen die Staatsbetriebe überwiegend keine Gewinnmaximierungsstrategie. Ihnen werden vielmehr vielfältige, meist gesamtwirtschaftliche, Aufgaben übertragen, die die Gewinnerzielung in den Hintergrund rücken lassen (vgl. hierzu auch Abschnitt III und die in Fußnote 10 angegebene Literatur). Wenn hierdurch – wie vermutet – einzelwirtschaftliche Effizienz Nachteile der öffentlichen Unternehmen gegenüber dem privatwirtschaftlich organisierten Sektor verursacht werden, so lassen sich diese als »Kosten« der eher gesamtwirtschaftlichen Orientierung der Staatsunternehmen bezeichnen. Die Frage, ob derartige Kosten auf der anderen Seite durch positive Effekte, die ebenfalls aus der Vernachlässigung von einzelwirtschaftlichen Gewinnüberlegungen resultieren mögen, ausgeglichen oder gar überkompensiert werden, wird im nächsten Abschnitt behandelt.

Nicht nur die Unterordnung der Gewinnerzielung unter andere Zielsetzungen, sondern auch die Beobachtung, daß die Staatsbetriebe dem Wettbewerb in vielen Fällen weniger stark ausgesetzt sind als die Privatindustrie, dürfte »Kosten« in Form einzelwirtschaftlicher Effizienz Nachteile hervorrufen. Die Entwicklungsländer betreiben öffentliche Unternehmen vor allem im Bereich der sogenannten Schlüsselindustrien, also zum Beispiel im Bergbau, in der Eisen- und Stahlindustrie oder im Maschinenbau. In diesen Branchen ist nicht selten nur ein einziges großes Staatsunternehmen tätig, wodurch monopolistische Verhaltensweisen und daraus resultierende Ineffizienz begünstigt werden. Zudem steigt mit der Zentralisierung aller Investitionen einer Branche in nur einem Unternehmen die Gefahr schwerwiegender Fehlentscheidungen gegenüber einer Situation, in der das Risiko durch vielfältige Investitionsentscheidungen konkurrierender Unternehmen gestreut wird. Monopolstellungen öffentlicher Industrieunternehmen werden teilweise dadurch abgesichert, daß der Wettbewerb in Sektoren, in denen die öffentlichen Unternehmen tätig sind, vom Staat besonders stark reglementiert wird. So läßt beispielsweise Indien in bestimmten Industrien nur eine begrenzte, in anderen gar keine private Konkurrenz zu. Wird die Wettbewerbsintensität auf diese Weise beschränkt, dürfte Faktorfehlallokationen Vorschub geleistet werden. Gleichzeitig läßt der Druck nach, sich technisch effizient zu verhalten, d. h. Faktorverschwendung zu vermeiden.

Selbst wenn die Manager öffentlicher Unternehmen bestrebt sind, effizient zu produzieren, ist ihnen dies oftmals kaum möglich, da sie die Unternehmenspolitik in der Regel nur im Rahmen mehr oder weniger detaillierter staatlicher Vorgaben gestalten können. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise quantitative Produktionsauflagen oder (häufig sozialpolitisch motivierte) Eingriffe in die Preispolitik zu erwähnen. Die staatlichen Unternehmen in Taiwan

sollen beispielsweise zur gesamtwirtschaftlichen Preisstabilität beitragen und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.⁶ Die Faktorallokation wird in diesen Fällen nicht mehr ausschließlich durch die Marktsignale gesteuert. Der Zwang, effizient zu produzieren, kann ferner dadurch abgeschwächt werden, daß die Existenz der Staatsbetriebe auch bei länger anhaltenden Verlusten nicht gefährdet ist.⁷ Zur verbreiteten Praxis, den öffentlichen Unternehmen Zuschüsse aus dem Staatsbudget zu gewähren oder verbilligte Kredite bereitzustellen, gibt es vor allem für kleinere Unternehmen im privaten Bereich kaum Parallelen. Hierdurch erhalten die Staatsbetriebe vergleichsweise gute Zugriffsmöglichkeiten auf den in Entwicklungsländern knappen Produktionsfaktor Kapital.⁸ Auch in dieser Hinsicht scheint es im öffentlichen Sektor an wirksamen Anreizen für ein kostenbewußtes Management zu fehlen.

Versucht man schließlich, einen Eindruck von den Motivationsstrukturen innerhalb der öffentlichen Unternehmen zu gewinnen, wird die Vermutung eines – einzelwirtschaftlich betrachtet – vergleichsweise ineffizienten Staatssektors bestärkt:⁹ Während die Annahme der Wirtschaftstheorie, private Unternehmer strebten nach maximalem Gewinn, der Realität zumindest recht nahe kommen dürfte und der Unternehmensgewinn wahrscheinlich auch für Manager in privaten Unternehmen eine wichtige Zielgröße bleibt, sofern sie ein gewinnorientiertes Einkommen beziehen, scheint das Gewinnmotiv in der Motivationsstruktur von Entscheidungsträgern in öffentlichen Unternehmen stärker von Prestige- und Statusbestrebungen überlagert zu sein. Der soziale Status – und wohl auch das Einkommen – von Managern im Staatssektor dürfte mit dem Umsatz des Unternehmens oder der Anzahl der Beschäftigten zunehmen. Im Bestreben, ihren Status aufzuwerten, werden die Entscheidungsträger dann an einem ausgeprägten Wachstum ihres Unternehmens interessiert sein. Das Ziel, technisch und allokativ effizient zu wirtschaften, erhält demgegenüber einen geringeren Stellenwert. Erfolgt die Unternehmensexpansion im öffentlichen Sektor losgelöst von Gewinnüberlegungen, entstehen zusätzliche Effizienzeinbußen möglicherweise dadurch, daß die Produktion in den Bereich steigender Stückkosten hineinwächst.

6 Vgl. Ronald H. C. Ho, Management of Public Industrial and Mining Enterprises in the Republic of China, in: Seminar on Management of Public Industrial Enterprises, sponsored jointly by the Government of India and the United Nations, New Delhi 1959, Seminar Paper No. 24, John C. H. Fei, Gustav Ranis, Shirley W. J. Kuo, Growth With Equity. The Taiwan Case, Washington 1979, S. 50.

7 Vgl. Helen Hughes, Privatunternehmen und Entwicklung – Ländererfahrungen im Vergleich, in: Finanzierung & Entwicklung, 19. Jg., Nr. 1, Hamburg 1982, S. 22–25.

8 Vgl. z. B. Mo-huan Hsing, Taiwan: Industrialization and Trade Policies, London 1971, S. 149 ff., Ching-yuan Lin, Industrialization in Taiwan 1946–72, Trade and Import-Substitution Policies for Developing Countries, New York 1973, S. 106.

9 Vgl. hierzu auch John B. Sheahan, Public Enterprise in Developing Countries, a.a.O.

Insgesamt gesehen lassen die Überlegungen dieses Abschnitts einzelwirtschaftliche Effizienz Nachteile der öffentlichen Industrieunternehmen gegenüber den privatwirtschaftlich organisierten Betrieben erwarten. Dies gilt sowohl für die allokative Effizienz als auch für die technische oder X-Effizienz; ferner erhöht die Neigung der Entwicklungsländer, wenige, aber dafür um so größere, öffentliche Unternehmen zu betreiben, die Gefahr, daß diese im Bereich steigender Durchschnittskosten produzieren. Dieses Zwischenergebnis rechtfertigt aber weder eine undifferenzierte Kritik an den staatlichen Produktionsaktivitäten im Industriebereich noch pauschale Privatisierungsverlangen. Ob die Existenz von öffentlichen Unternehmen trotz einzelwirtschaftlicher Effizienzeinbußen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dennoch gerechtfertigt erscheint, ist im folgenden zu erörtern.

III. Öffentliche Unternehmen in gesamtwirtschaftlicher Sicht

Zur Begründung staatlicher Produktionsaktivitäten in Entwicklungsländern werden nur selten einzelwirtschaftliche Effizienzaspekte angeführt. Allenfalls wird darauf verwiesen, daß rentabel arbeitende öffentliche Unternehmen dem Staat über Gewinnabführungen zusätzliche Einnahmen verschaffen könnten; dies bedeutet aber nicht unbedingt, daß diese Unternehmen auch effizient produzieren, da Gewinne im Staatssektor oft eine Folge monopolistischer Marktpositionen sind. Im Vordergrund stehen gesamtwirtschaftliche, teilweise auch politische und soziale Funktionen der öffentlichen Unternehmen.¹⁰ So soll die staatliche Kontrolle wichtiger Schlüsselindustrien durch öffentliche Unternehmen den Einfluß ausländischer Gesellschaften schmälern und die Ausnutzung von Monopolstellungen durch Private verhindern. Nicht konkurrenzfähige private Unternehmen werden verstaatlicht, weil man hofft, auf diese Weise Arbeitsplätze zu erhalten. Teilweise sollen benachteiligte Bevölkerungsgruppen in den Staatsbetrieben bevorzugt beschäftigt oder regionale Ungleichgewichte abgebaut werden. Ferner wird von den öffentlichen Unternehmen

¹⁰ Eine Übersicht bieten z. B. Armeane Choski, *State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues*, World Bank Staff Working Paper No. 341, Washington 1979, insbesondere S. 6 ff, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), *Third General Conference, World Industry Since 1960, Papers and Prospects*, New York 1979, S. 320, Deepak Lal, *Public Enterprises*, in: John Cody, Helen Hughes, David Wall (Hrsg.), *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Oxford 1980, S. 211–234.

erwartet, daß sie ein ausreichendes Angebot an Gütern des Grundbedarfs zu sozial angemessenen Preisen bereitstellen.

Neben diesen und anderen eher allgemeinpolitischen und sozialen Funktionen, denen von Land zu Land ein unterschiedliches Gewicht beigemessen wird, ist den meisten Entwicklungsländern mit einem bedeutenden Staatsanteil im Industriesektor gemein, daß sie den öffentlichen Unternehmen wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben im Rahmen der angestrebten Industrialisierung des Landes übertragen. In der Folge werden nur diese gesamtwirtschaftlichen Funktionen präzisiert und Überlegungen dazu angestellt, ob öffentliche Unternehmen tatsächlich eher als private Unternehmen geeignet erscheinen, den gestellten Aufgaben gerecht zu werden.

Im Rahmen der Industrialisierung der Entwicklungsländer ist es wichtig, Fehlallokationen volkswirtschaftlich knapper Ressourcen zu vermeiden und Wachstumshemmnisse abzubauen. Störungen im Industrialisierungsprozeß sind dann zu erwarten, wenn dieser auf der Basis gewinnmaximierender Einzelunternehmen erfolgt, einzelwirtschaftliche Rentabilität und sozialer Ertrag aber voneinander abweichen. Derartige Divergenzen können zunächst dadurch verursacht werden, daß die auf den Faktormärkten vorherrschenden Preisrelationen die volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten nicht korrekt widerspiegeln (nicht funktionsfähige Faktormärkte). Dies dürfte gerade in Entwicklungsländern oftmals der Fall sein.¹¹ Volkswirtschaftlich betrachtet erhält die Industrie nur in unzureichendem Ausmaß Arbeitskräfte aus dem Agrarsektor, wenn der Faktor Arbeit in der Landwirtschaft nicht nach seiner Grenzproduktivität, sondern nach seiner Durchschnittsproduktivität entlohnt wird. Auch Mindestlohngesetzgebungen machen die Arbeitskräfte im unternehmerischen Entscheidungskalkül teurer als sie gesamtwirtschaftlich gesehen wirklich sind. Auf der anderen Seite wird der Faktor Kapital nicht selten künstlich verbilligt, etwa durch staatliche Eingriffe, die die Lenkungsfunction der Zinsen beeinträchtigen.

Divergenzen zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Rentabilität treten auch dann auf, wenn ein Unternehmen von Aktivitäten eines anderen Produzenten profitiert, ohne daß dafür ein Entgelt geleistet wird (nicht-pekuniäre externe Ersparnisse).¹² Das gewinnmaximale Aktivitätsniveau bleibt

11 Vgl. z. B. Juergen B. Donges, Lotte Müller-Ohlsen, Außenwirtschaftsstrategien und Industrialisierung in Entwicklungsländern, Kieler Studien 157, Tübingen 1978, S. 57 f.

12 Neben diesen positiven externen Effekten können auch negative auftreten (d. h. die privatwirtschaftliche Rentabilität liegt über der gesamtwirtschaftlichen); negative externe Effekte sind für die weitere Argumentation jedoch unbedeutend. Zur Unterscheidung zwischen nicht-pekuniären (technologischen) und pekuniären externen Effekten vgl. Tibor Scitovsky, Two Concepts of External Economies, in: Derselbe, Papers on Welfare and Growth, London 1964, S. 69 ff.

unterhalb des gesamtwirtschaftlich wünschbaren. Ein solcher Fall ist beispielsweise gegeben, wenn Betriebe, die die Qualifikation von Arbeitskräften erhöhen, die dabei anfallenden Kosten allein tragen, während der Nutzen bei einem Arbeitsplatzwechsel der ausgebildeten Arbeitskräfte auch anderen Unternehmen zugute kommt.¹³

Neben dauerhaften externen Effekten können zeitlich befristete Wohlfahrtsverluste die Industrialisierung der Entwicklungsländer hemmen. Gerade in den Aufbauphasen junger Industrien kommt es zu Abweichungen zwischen der privaten Rentabilität und dem gesamtwirtschaftlichen Wert von Investitionen.¹⁴ Aufgrund einer mangelnden Zukunftstransparenz unterschätzen einzelne Unternehmen ihre tatsächlichen Expansionsmöglichkeiten. Überdies können hohe Finanzierungskosten gesamtwirtschaftlich erwünschte Investitionen verhindern. Wenn technologisch bedingte Unteilbarkeiten eine größere Investition erforderlich machen, um einen Engpaß zu beseitigen, partizipieren vor- oder nachgelagerte Unternehmen an ihrem Nutzen, indem sie höhere Entgelte für ihre Leistungen erhalten oder von niedrigeren Absatzpreisen des Investors profitieren.¹⁵ Droht dem Investor auf diese Weise ein erheblicher Teil des Gewinns verloren zu gehen, der mit der Investition verbunden ist, unterbleibt diese – obwohl volkswirtschaftlich gesehen sinnvoll – möglicherweise völlig. Im Rahmen innovativer Produktionen können überdies für Imitatoren günstig verwertbare Nebenprodukte anfallen. Das Risiko, das die Innovatoren tragen, wird für die abwartenden Unternehmen in dem Maße reduziert, wie sie vor der eigenen Produktionsaufnahme (kostenlose) Informationen über die technische und ökonomische Leistungsfähigkeit der neuen Technologie, über die Marktlage für neue Produkte usw. erhalten (Demonstrationseffekt). Können die Imitatoren sich durch Abwarten Erfahrungen der Pionierunternehmen zunutze machen, sparen sie Anlauf- und Experimentierkosten ein. Der technische Fortschritt, von Innovatoren in bestimmten Branchen vorangetrieben, eröffnet möglicherweise auch in anderen Sektoren neue Marktchancen und erhöht die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, ohne daß dort vergleichbare F- und E-Aufwendungen erforderlich wären.

Die Bedeutung und das Ausmaß von Abweichungen zwischen privat- und gesamtwirtschaftlicher Rentabilität ist allgemein umstritten.¹⁶ Dennoch scheint Einigkeit darüber zu herrschen, daß der soziale Ertrag besonders in frühen

13 Vgl. Herbert Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Band, Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 278 ff., insbesondere S. 284.

14 Vgl. Juergen B. Donges, Lotte Müller-Ohlsen, a.a.O.

15 Hierbei handelt es sich im Unterschied zu oben um pekuniäre externe Effekte, da eine Marktbeziehung besteht.

16 Vgl. Herbert Giersch, a.a.O.

Phasen der Industrialisierung die privatwirtschaftliche Rentabilität oftmals überschreitet.¹⁷ Dies dürfte vor allem für zeitlich befristete Divergenzen zutreffen. Der staatlichen Wirtschaftspolitik bieten sich zwei Ansatzpunkte, derartige Divergenzen abzubauen und die nationale Wohlfahrt auf diese Weise zu erhöhen und den Industrialisierungsprozeß zu beschleunigen:

- Der Staat kann versuchen, die Produktions- und Investitionsentscheidungen des privaten Sektors durch Ge- und Verbote, Auflagen, Steuern und Subventionen so zu beeinflussen, daß die einzelwirtschaftliche Gewinnmaximierungsstrategie gleichzeitig zu gesamtwirtschaftlicher Effizienz führt.
- Alternativ oder ergänzend können öffentliche Unternehmen betrieben werden; es muß dann allerdings gewährleistet sein, daß diese Unternehmen gesamtwirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen treffen.

Die These, öffentliche Unternehmen seien eher als die private Konkurrenz in der Lage, durch gesamtwirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen die Industrialisierung der Entwicklungsländer zu forcieren, selbst wenn der Staat versucht, die Entscheidungen der privaten Unternehmen durch Anreize in gesamtwirtschaftlichem Sinne positiv zu beeinflussen, stützt sich auf die folgenden Argumente.

Zunächst dürften staatliche Bemühungen, Divergenzen zwischen privaten und sozialen Erträgen durch Anreize für die betreffenden privaten Unternehmen auszugleichen, in Entwicklungsländern auf besonders große Schwierigkeiten stoßen. Erfahrungen, die mit entsprechenden Maßnahmen in Industrieländern gewonnen wurden, lassen sich wegen unterschiedlicher struktureller Ausgangsbedingungen nicht ohne weiteres auf Entwicklungsländer übertragen.

- Damit der Staat die Anreize in der richtigen Stärke setzen kann, muß ihm das Ausmaß und die Bedeutung externer Effekte bekannt sein. Diese Voraussetzung dürfte im Regelfall nicht erfüllt sein.¹⁸
- Das wirtschaftspolitische Instrumentarium dürfte vor allem in den zurückgebliebenen Entwicklungsländern erheblich weniger verfeinert sein als in den Industrieländern. Dies gilt vor allem für die Steuer- und Subventionspolitik, aber wohl auch für die Möglichkeiten, die Einhaltung von Auflagen und Verboten zu überwachen und entsprechende Kontrollen durchzuführen. Die Wirksamkeit staatlicher Anreize dürfte darunter beträchtlich leiden.
- Selbst wenn diese Bedenken gegenstandslos wären, so könnte doch die mangelhafte Ausstattung von Entwicklungsländern mit unternehmerischen

¹⁷ Vgl. Tibor Scitovsky, a.a.O., insbesondere S. 80.

¹⁸ Besondere Schwierigkeiten werden dadurch verursacht, daß die wirtschaftlichen Verhältnisse im Zeitablauf Wandlungen unterliegen, die sich unter Unsicherheit vollziehen (vgl. David Granick, *The Internalizing of Externalities in Socialist Enterprises and in Subunits of Large American Firms*, in: William G. Shepherd and Associates, a.a.O., S. 77 ff.).

Fähigkeiten sowie die Risikoscheu privater Unternehmer, die in Entwicklungsländern überdurchschnittlich stark ausgeprägt zu sein scheint, die Durchschlagskraft finanzieller Anreize abschwächen.¹⁹

Während somit der private Sektor auch unter Einschluß wirtschaftspolitischer Einflußmöglichkeiten des Staates nur in begrenztem Maße geeignet erscheint, gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Entscheidungen zu treffen, deutet einiges darauf hin, daß öffentliche Unternehmen eine Pionierrolle im Industrialisierungsprozeß übernehmen könnten. Zunächst könnte die aus der Motivationsstruktur der Entscheidungsträger in öffentlichen Unternehmen abgeleitete Wachstumsorientierung – obwohl diese zunächst nur auf das eigene Unternehmen bezogen ist – neben den oben erwähnten nachteiligen Auswirkungen auf die einzelwirtschaftliche Effizienz positive gesamtwirtschaftliche Effekte haben. Die Manager im Staatssektor schrecken möglicherweise weniger stark vor umfangreichen risikobehafteten Investitionen zurück als private Unternehmer. Daß unter Umständen auch Abnehmer und Lieferanten des Staatsbetriebes aus dessen Investition Nutzen ziehen, wird die Entscheidungen der Manager in öffentlichen Unternehmen kaum beeinflussen, da die Gewinnerzielung für sie von untergeordneter Bedeutung ist. Sie dürften deshalb auch eher bereit sein, zeitweilige Überkapazitäten in Kauf zu nehmen.

Die Praxis, öffentliche Industrieunternehmen aus dem Staatsbudget zu bezuschussen, hat neben dem effizienzbedrohenden Aspekt möglicherweise ebenfalls positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Die Neigung der Entscheidungsträger im Staatssektor, risikoreiche Innovationen in Angriff zu nehmen, dürfte in dem Maße wachsen, wie die staatliche Subventionierung eine Existenzgefährdung des Unternehmens auch bei anhaltenden betriebswirtschaftlichen Verlusten verhindert. Dagegen ist der private Sektor unter Umständen in einem volkswirtschaftlich unververtretbaren Ausmaß risikoscheu, vor allem wenn neben den schlechteren Zugriffsmöglichkeiten auf staatliche Zuschüsse und der Dämpfung der Risikobereitschaft durch einzelwirtschaftliche Rentabilitätsüberlegungen bereits das Gewinnstreben wachstumshemmenden Begrenzungen unterliegt.²⁰ Entsprechende Beobachtungen scheinen in einer Reihe von Entwicklungsländern gemacht worden zu sein.²¹ Danach sind

19 Vgl. Albert H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London 1959, S. 140 sowie insbesondere S. 186.

20 Vgl. Tibor Scitovsky, *A Note on Profit Maximization and its Implications*, in: Derselbe, *Papers on Welfare and Growth*, a.a.O., S. 167 ff.

21 Vgl. John B. Sheahan, *Public Enterprise in Developing Countries*, a.a.O., Charles R. Frank jr., *Public and Private Enterprise in Africa*, in: Gustav Ranis (Hrsg.), *Government and Economic Development*, New Haven, London 1971, S. 88 ff., insbesondere S. 118 f., vgl. auch Yair Aharoni, *Markets, Planning and Development. The Private and Public Sectors in Economic Development*, Cambridge 1977, S. 251.

einheimische Unternehmer teilweise bestrebt, die volle eigentumsrechtliche Kontrolle über das Unternehmen zu behalten und die Produktion nicht ein Ausmaß annehmen zu lassen, das eine persönliche Überwachung der Arbeiten nicht mehr gestattet; verbreitet scheint ferner die Abneigung, selbst nicht stimmberechtigtes Fremdkapital aufzunehmen.

Die mit Innovationen verbundenen Risiken scheinen im Staatssektor oftmals geringer zu sein als für private Unternehmen, was sich positiv auf die Investitionstätigkeit der öffentlichen Industriebetriebe auswirken kann. Neben den erwähnten Bestandsgarantien dürfte der Informationsfluß zwischen Regierung und öffentlichen Unternehmen intensiver sein als zwischen Regierung und privatem Sektor. Unsicherheiten werden beispielsweise dadurch abgebaut, daß den öffentlichen Unternehmen staatliche Informationen über Markttendenzen, Wirtschafts- und Entwicklungspläne und sonstige wirtschaftspolitische Maßnahmen und Absichten (kostenlos) zugänglich sind.²² Profitiert der öffentliche Sektor von derartigen Informationsvorsprüngen sowie sonstigen Führungsvorteilen (persönliche Beziehungen zwischen den Entscheidungsträgern in öffentlichen Unternehmen und im Staatsapparat, Einflußnahme der Manager auf die staatliche Wirtschaftspolitik), so deutet dies darauf hin, daß die Ausstattung der Staatsbetriebe mit sogenannten nicht-konventionellen Produktionsfaktoren,²³ die insbesondere in Entwicklungsländern höchstens teilweise über den Markt zu erwerben sind, gegenüber der privaten Konkurrenz besser ist. Dieser Vorteil kann dazu beitragen, daß die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung für die Manager in den öffentlichen Unternehmen besser überschaubar ist.

22 Daraus resultierende Nachteile für den privaten Sektor ließen sich allerdings vergleichsweise einfach abbauen, indem der Staat eine nicht diskriminierende Informationspolitik betreibt. Voraussetzung ist jedoch, daß im privaten Sektor die Bereitschaft und die notwendigen unternehmerischen Fähigkeiten vorhanden sind, staatliche Informationen anzunehmen und zu verarbeiten.

23 Vgl. Mathias Bruch, Ländliche Industrialisierung, regionaler technologischer Dualismus und X-Faktoren. Eine Untersuchung am Beispiel der Verarbeitenden Industrie Mexikos, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 100, Berlin 1980, Heft 6, S. 591 ff. Der Begriff geht auf Leibenstein zurück (vgl. Harvey Leibenstein, X-Efficiency, Technical Efficiency, and Incomplete Information Use: A Comment, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 25, Chicago 1977, No. 2, S. 311 ff., Derselbe, Allocative Efficiency versus X-Efficiency, in: American Economic Review, Vol. 56, Menasha 1966, No. 3, S. 392 ff., Kenneth H. Shapiro, Jürgen Müller, Sources of Technical Efficiency: The Roles of Modernization and Information, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 25, Chicago 1977, No. 2, S. 293 ff.).

IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die bisherigen Überlegungen lassen sich in zwei Thesen zusammenfassen: Zum einen dürften die öffentlichen Industrieunternehmen gegenüber dem privatwirtschaftlich organisierten Sektor einzelwirtschaftliche Effizienz Nachteile aufweisen. Dies dürfte sowohl für die allokative als auch für die technische Effizienz gelten; die Wahl zu großer Betriebsgrößen im Staatssektor kommt womöglich hinzu. Zum anderen scheinen öffentliche Unternehmen geeignet, im Rahmen des Industrialisierungsprozesses von Entwicklungsländern eine Pionierrolle zu übernehmen, indem sie sich auf solche Produktionen konzentrieren, die zwar zukunftsfruchtig sind, aber von privaten Unternehmen noch gemieden werden.

Die Rolle öffentlicher Industrieunternehmen in Entwicklungsländern läßt sich daher weder durch eine pauschale Verdammung noch durch ein undifferenziertes Gutheißern angemessen würdigen. Das ambivalente Bild, das die öffentlichen Unternehmen bieten, macht es für solche Entwicklungsländer, die durch die öffentliche Produktion privater Güter Industrialisierungs- und Wachstumsimpulse auslösen oder verstärken wollen, schwer, im Einzelfall zu entscheiden, ob die Gründung oder Erweiterung von Staatsbetrieben eine zieladäquate wirtschaftspolitische Maßnahme darstellt: Mögliche Wohlfahrtsverluste aufgrund einzelwirtschaftlicher Ineffizienz und voraussichtliche Wohlfahrtsgewinne durch gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Produktions- und Investitionsentscheidungen lassen sich nicht im Sinne buchhalterischer Saldenbildung gegeneinander aufrechnen, da sich die gegenläufigen Wohlfahrtseffekte nicht exakt beziffern lassen.

Eine wachstumsorientierte Politik könnte eine Lösung des Dilemmas dadurch versuchen, daß man eine »Arbeitsteilung« zwischen den beiden Unternehmensformen vorsieht:²⁴ Danach würden öffentliche Unternehmen ihre Aktivitäten vor allem dort entfalten, wo der private Sektor wegen umfangreicher Kapitalerfordernisse und wegen der damit verbundenen hohen Risiken vor Investitionen noch zurückschreckt. Die Staatsbetriebe würden neue Produktionsbereiche eröffnen, in denen nach einer Übergangszeit – soweit nicht bedeutende und zugleich dauerhafte externe Ersparnisse auftreten – auch privatwirtschaftlich rentabel und international konkurrenzfähig produziert werden könnte. Öffentliche Unternehmen würden auf diese Weise zum Instrument des wohlfahrtserhöhenden Strukturwandels. Mit dem Abschluß der

²⁴ Vgl. auch John B. Sheahan, *Public Enterprise in Developing Countries*, a.a.O., S. 213.

risikoreichen Innovationsphase könnten die Unternehmen dann in private Hände übergehen;²⁵ gleichzeitig könnten wegen des besser abschätzbaren Risikos weitere imitierende private Unternehmen auf den Markt treten und auf eine effizientere Nutzung der eingesetzten Produktionsfaktoren hinwirken. Verschiedene Entwicklungsländer scheinen bemüht zu sein, öffentliche Unternehmen im beschriebenen Sinne einzusetzen.²⁶

- Südkorea verfolgt mit der Gründung von Staatsbetrieben das Ziel, neue Investitionsbereiche zu erschließen, beläßt die Unternehmen allerdings i. d. R. auch nach Abschluß der Innovationsphase in öffentlicher Hand.
- Auch Brasilien tätigt öffentliche Investitionen in Bereichen, die von der privaten Wirtschaft (noch) vernachlässigt werden. Die Regierung scheint gleichzeitig geneigt zu sein, (betriebswirtschaftlich) ineffizient arbeitende öffentliche Unternehmen später in den privaten Sektor einzugliedern.
- In den letzten Jahren hat die Regierung Singapurs eine Reihe von öffentlichen Unternehmen verkauft und Innovationen in anderen Bereichen durch Neugründungen angeregt.

Es bleibt zu untersuchen, ob sich in diesen Einzelfällen ein typisches Muster für den Einsatz öffentlicher Unternehmen im Industrialisierungsprozeß von Entwicklungsländern widerspiegelt. Überdies ist eine empirische Überprüfung der aufgestellten Thesen bisher nur in Ansätzen erfolgt. Effizienzvergleiche zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen beziehen sich meistens auf den Dienstleistungsbereich.²⁷ Mit Hilfe einer Analyse von Produktionsfunktionen wurde für ein Land (Taiwan) festgestellt, daß öffentliche Industrieunternehmen in der Regel technische Effizienz Nachteile, auf der anderen Seite aber auch Betriebsgrößenvorteile aufweisen.²⁸ Vergleichbare Untersuchungen für andere Länder fehlen noch. Auch die gesamtwirtschaftlichen Effekte staatlicher Industrieproduktion sind weitgehend unerforscht. Hier könnte in einem ersten Schritt mit einer internationalen Querschnittsanalyse untersucht werden, ob und wie der Anteil öffentlicher Unternehmen an der gesamtwirtschaftlichen Industrieproduktion neben anderen unabhängigen Variablen (etwa das bereits erreichte Einkommensniveau, die Größe des Binnenmarktes, der Grad der

25 Diese Arbeitsteilung würde die aus Industrieländern gewonnenen Erfahrungen umkehren: Dort gehen Unternehmen eher dann in öffentliche Regie über, wenn sie privatwirtschaftlich nicht mehr rentabel arbeiten. Oft müßten sie auch aus gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgegeben werden.

26 Sie orientieren sich dabei teilweise am Vorgehen Japans, das ein frühes Beispiel für die angedeutete Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Unternehmensbereich bietet.

27 Vgl. etwa die Übersicht in Dieter Bös, Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114 Jg., Bern 1978, No. 3, S. 287–314.

28 Vgl. Peter Nunnenkamp, a.a.O.

Exportorientierung und ähnliche Bestimmungsfaktoren) den Industrialisierungsgrad und/oder den Beitrag der Industrie zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beeinflusst. Ergänzend lassen sich Längsschnittanalysen für einzelne Entwicklungsländer vornehmen. Derartige Untersuchungen scheinen geeignet, die Entscheidungen der wirtschaftspolitischen Instanzen in Entwicklungsländern über staatliche Produktionsaktivitäten im Industriebereich auf eine besser abgesicherte Grundlage zu stellen, als dies bislang der Fall ist.