

Unternehmen der öffentlichen Hand

Erfassung durch die amtliche Statistik



Von Dr. Christoph Wonke

Der öffentliche Bereich nutzt auch eigene Unternehmen bzw. Einheiten außerhalb seiner Verwaltung. Die Finanzstatistik unterscheidet dabei zwischen Unternehmen bzw. Einheiten, die im engeren Sinn (Extrahaushalte) und im weiteren Sinn (Marktproduzenten) zur öffentlichen Hand gehören.

In der Mehrheit der Einheiten wird die kaufmännische Buchführung angewendet. Die öffentliche Hand tritt hier als regionaler Arbeitgeber in Erscheinung: Rund 19 000 Personen sind in Extrahaushalten, rund 49 000 bei Marktproduzenten beschäftigt. Die häufigsten Rechtsformen sind die GmbH und der Eigenbetrieb. Die betriebswirtschaftliche Rentabilität ist bei den Extrahaushalten systembedingt niedriger als bei den Marktproduzenten in öffentlicher Hand.

Unternehmen als Teil der öffentlichen Hand

In Deutschland darf die öffentliche Hand ihre Aufgaben im Rahmen der eigenen Verwaltung erbringen. Sie kann jedoch zusätzlich auch Einheiten nutzen, die zwar von ihr beherrscht werden, jedoch streng genommen nicht Teil der Verwaltung sind.

Die amtliche Statistik soll einen transparenten und möglichst vollständigen Überblick über die Finanzlage der öffentlichen Hand schaffen. Dazu erfasst sie einerseits die eigentlichen Verwaltungen. Hierzu gehören die klassischen Behörden wie beispielsweise Ministerien, Landesämter und Gemeindeverwaltungen. Sie werden zusammen als sogenannter Kernhaushalt bezeichnet. Andererseits berücksichtigt die amtliche Statistik auch Einheiten der öffentlichen

Hand, die zwar außerhalb des Kernhaushaltes liegen, jedoch durch die öffentliche Hand kontrolliert werden (i. d. R. aufgrund von dementsprechenden Stimmrechts- oder Nennkapitalanteilen). Diese werden als „Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)“ der öffentlichen Hand bezeichnet.

In der amtlichen Statistik wird danach unterschieden, ob eine öffentlich bestimmte Einheit (FEU) im „engeren Sinn“ oder nur „im weiteren Sinn“ der öffentlichen Hand zuzurechnen ist. Die Zuordnung erfolgt einheitlich anhand der Richtlinien des „Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“.

Die im „engeren Sinn“ zuzuordnenden Einheiten werden als Extrahaushalte bezeichnet. Eine öffentlich kontrollierte Einheit zählt zu den Extrahaushalten, wenn sie über-

Extrahaushalte gehören im „engeren Sinn“ zur öffentlichen Hand

wiegend vom Staat finanziert wird (öffentliche Finanzierung über 50 Prozent) oder ihren Umsatz größtenteils (mehr als 80 Prozent) mit der öffentlichen Hand als Abnehmer erwirtschaftet.

Sonstige Fonds,
Einrichtungen und
Unternehmen

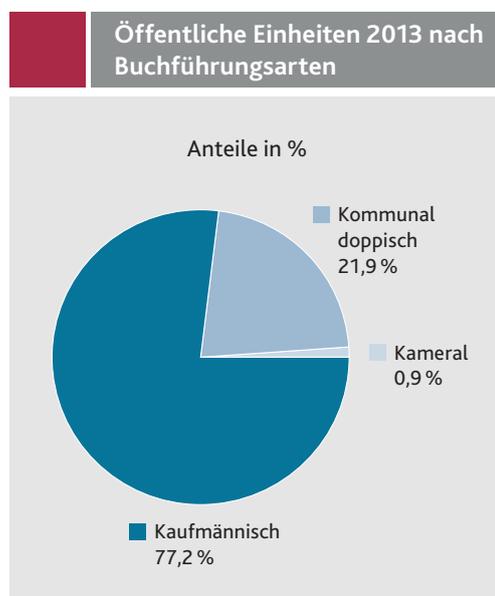
Abzugrenzen hiervon sind die lediglich im „weiteren Sinn“ der öffentlichen Hand zuzuordnenden Einheiten. Die amtliche Statistik spricht bei ihnen von den „sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Im Unterschied zu den Extrahaushalten werden diese nicht überwiegend vom Staat finanziert; sie erwirtschaften ihre Umsätze zu mindestens

lichen Hand von selbiger kontrolliert werden (Anteile Nennkapital oder Stimmrecht über 50 Prozent).

Die jährliche Erfassung in der amtlichen Statistik

In der amtlichen Statistik werden jährlich sowohl die Extrahaushalte als auch die „sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (Marktproduzenten) erfasst. Bei der Erhebung wird nach der Buchführungsform unterschieden. Einheiten mit kaufmännischer Buchführung werden separat von Einheiten mit kameraler Buchführung und diese wiederum separat von Einheiten mit doppischer Buchführung erfasst. Die mit Abstand meisten Einheiten wiesen in Rheinland-Pfalz 2013 bereits die kaufmännische Buchführung auf (77 Prozent aller Einheiten); lediglich 22 Prozent nutzten die kommunale Doppik und weniger als ein Prozent die Kameralistik.

Unterscheidung
nach Buch-
führungsform



20 Prozent nicht mit dem Staat sondern mit sonstigen nicht-staatlichen Marktteilnehmern. D. h. diese Einheiten sind zwar öffentlich kontrolliert, sie finanzieren sich jedoch mehrheitlich nicht durch den Staat (sondern eigenständig z. B. durch Verkaufserlöse) und erstellen ihre Leistungen und Produkte nicht überwiegend für den Staat. Sie agieren also als „normale“ Marktproduzenten. Von den übrigen privatwirtschaftlichen Marktproduzenten unterscheiden sie sich nur darin, dass sie aufgrund der Beteiligung der öffent-

Integration der verschiedenen Buchführungsarten steht noch aus

Die Finanzstatistik erhebt die Datenmerkmale korrespondierend zur Buchführungsart: Es werden nur Datenmerkmale abgefragt, die die Einheiten ohne größere Umrechnungen direkt aus ihrer jeweiligen Buchhaltung entnehmen können. Problematischerweise werden in den verschiedenen Buchführungsarten identische Sachverhalte teilweise unterschiedlich abgebildet. Die bei den statistischen Erhebungen gewonnenen Daten sind daher nur bedingt über die diversen Buchführungsarten hinweg miteinander verknüpfbar. Der Statistische Verbund der Länder und des Bundes erarbeitet derzeit einen fachlichen Kompromiss. Dabei gehen systembedingt Details verloren. Während beispielsweise bei den kaufmännisch

buchenden Einheiten die Bilanzposition „Eigenkapital“ in der Statistik erhoben wird, kennt die kamerale Buchführung eine derartige Position nicht. Für eine buchführungsübergreifende Zusammenführung müssen zudem Sammelpositionen gebildet werden, die erst in der Summe eine halbwegs akzeptable Vergleichbarkeit ermöglichen.

Aus diesem Grund werden die erfassten öffentlichen Einheiten vorläufig noch nach der Buchführungsart gruppiert ausgewertet und veröffentlicht. In diesem Beitrag wird daher der Fokus auf die Einheiten mit der am häufigsten vertretenen Buchführungsart gelegt. Das sind die kaufmännisch buchenden Unternehmen.

Die kaufmännisch buchenden öffentlichen Einheiten

Die Erhebung durch die amtliche Finanzstatistik erfolgt mit einem rund zweijährigen Zeitversatz. Daher wurden im Jahr 2015 die Daten zum Stichtag 31. Dezember 2013 erhoben und plausibilisiert.

967 öffentlich bestimmte kaufmännisch buchende Einheiten

In Rheinland-Pfalz gab es Ende 2013 insgesamt 967 öffentlich bestimmte kaufmännisch buchende Einheiten. Von diesen zählten 128 im „engeren Sinn“ als Extrahaushalte zur öffentlichen Hand. In ihnen arbeiteten rund 19 000 Personen. Die übrigen 839 Einheiten waren Marktproduzenten (sogenannte „sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“), die nur im „weiteren Sinn“ zur öffentlichen Hand gezählt werden. Hier arbeiteten rund 49 000 Personen.

Von den Marktproduzenten sind rund ein Drittel privatrechtlich und rund zwei Drittel öffentlich-rechtlich organisiert.

Die häufigste privatrechtliche Unternehmensform ist die GmbH. Ihr Anteil lag 2013 bei 91 Prozent. Mit deutlichem Abstand folgte die Rechtsform der Aktiengesellschaft (drei Prozent). Ein ähnlich ungleiches Bild ergibt sich bei den öffentlich-rechtlich organisierten Marktproduzenten. Hier dominierte mit rund 80 Prozent die Rechtsform des Eigenbetriebes. Zwölf Prozent der Einheiten wurden hingegen in Form eines Zweckverbandes geführt; rund acht Prozent waren Anstalten des öffentlichen Rechtes.

Dominierende Rechtsformen der Marktproduzenten sind GmbH und Eigenbetrieb

Die Marktproduzenten wiesen 2013 zusammen eine Bilanzsumme von 30,1 Milliarden Euro auf. Rund 21 Prozent der Bilanzsumme bestand aus Finanzanlagen (6,5 Milliarden Euro). Das in den Marktproduzenten gebundene Eigenkapital betrug zusammen rund 9,4 Milliarden Euro.

Unternehmenskennzahlen: Jahresüberschuss, Bilanzgewinn, Umsatzrentabilität und Cash-Flow-Umsatzrate

Der Jahresüberschuss ist die positive Differenz zwischen den Erträgen und Aufwänden eines Unternehmens. Er stellt den Wertzuwachs des Unternehmens dar.

Der Bilanzgewinn berücksichtigt zusätzlich die Veränderungen der Rückstellungen sowie die Gewinn- bzw. Verlustvorträge. Der Bilanzgewinn kann an die Eigentümer ausgeschüttet werden.

Mit der Umsatzrentabilität wird das Verhältnis zwischen dem ordentlichen Betriebsergebnis und dem Umsatz bezeichnet. Sie ist eine Kennzahl der Produktivität. Hierbei werden Zinsbelastungen oder -erträge, außerordentliche Erträge oder Aufwendungen sowie Steuern nicht berücksichtigt.

Die Cash-Flow-Umsatzrate zeigt, wie viel Prozent des Umsatzes als finanzwirtschaftlicher Ertrag tatsächlich liquiditätswirksam zurückgeflossen sind. Dieser Anteil ist z.B. für Investitionen und Kredittilgungen nutzbar. Die Rate verdeutlicht die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Unternehmens.

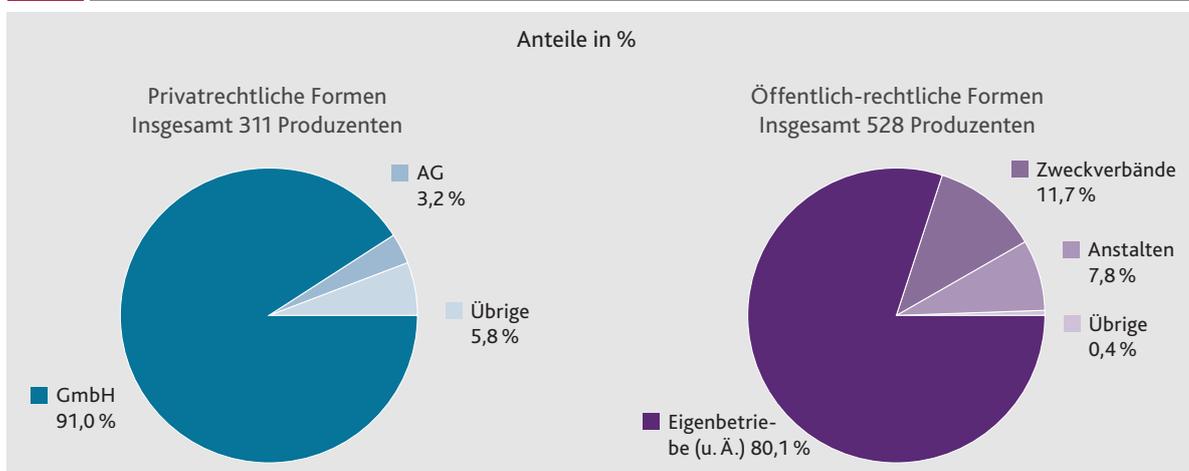
Für 2013 ergab sich ein Jahresüberschuss von 145 Millionen Euro. Der Bilanzgewinn betrug 52 Millionen Euro. Die Umsatzrentabilität lag bei 5,5 Prozent und die Cash-Flow-Umsatzrate bei 17 Prozent.

Die Marktproduzenten sind in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen aktiv. Auffallend häufig lag 2013 der Unternehmensschwer-

punkt im Bereich der Ver- und Entsorgung (insgesamt 75 Prozent). Allein auf die Wasser- und Abfallentsorgung entfielen hier bereits 34 Prozent aller Unternehmen (291 Unternehmen). Mit der Wasserversorgung beschäftigten sich weitere 18 Prozent, mit der Energieversorgung weitere 13 Prozent der Unternehmen in öffentlicher Hand (155 bzw. 107 Unternehmen). Im Grundstücks-

Unternehmensschwerpunkt im Bereich Ver- und Entsorgung

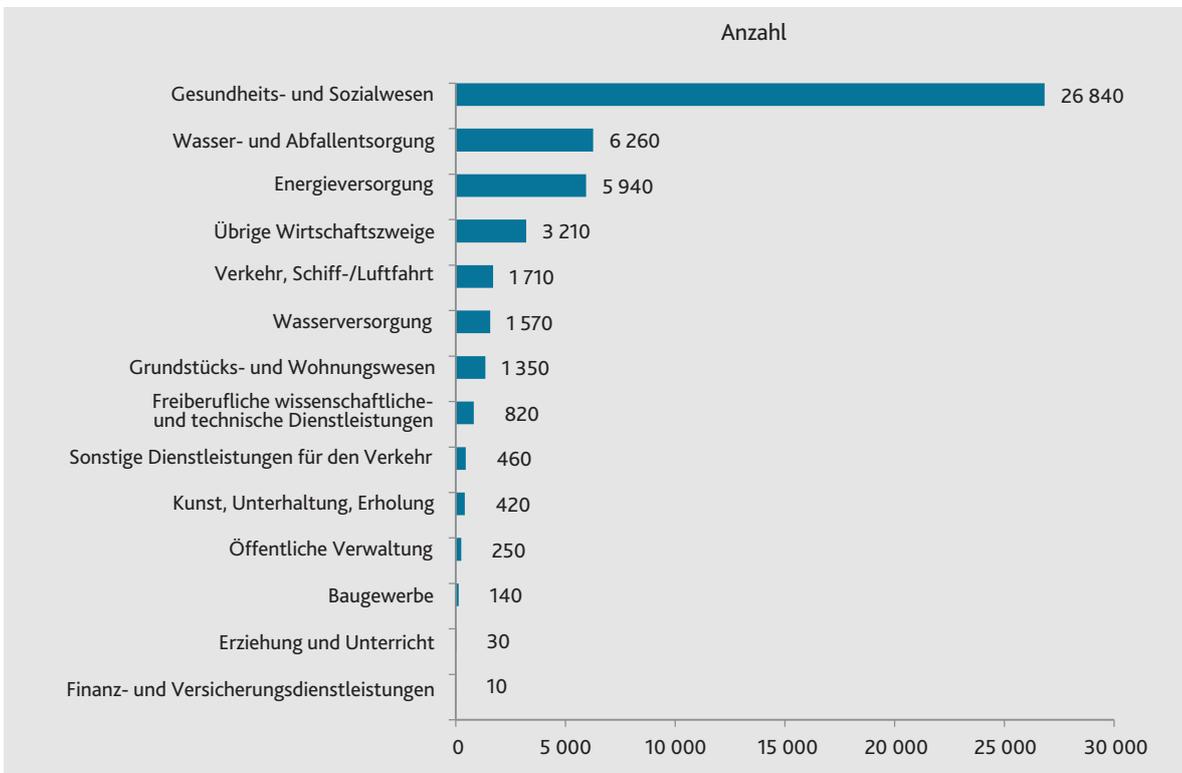
Rechtsformen der Marktproduzenten in öffentlicher Hand mit kaufmännischer Buchführung 2013



Marktproduzenten in öffentlicher Hand nach Wirtschaftsbereichen 2013



Beschäftigte bei Marktproduzenten in öffentlicher Hand nach Wirtschaftsbereichen 2013



Wirtschaftsbereich Verkehr, Schiff-/ Luftfahrt

In dem Wirtschaftsbereich Verkehr, Schifffahrt und Luftfahrt waren 2013 insgesamt 17 Unternehmen mit zusammen rund 1 710 Beschäftigten aktiv. Der Wirtschaftsbereich besteht schwerpunktmäßig aus der Personen- und Güterbeförderung sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr. Hierin ist der Transport zu Lande, zu Wasser und in der Luft eingeschlossen. Die Umsatzrentabilität dieses Bereichs lag 2013 zusammen bei -21 Prozent.

Hier ist nur die Beförderung an sich enthalten. Der Betrieb von Bahnhöfen, Häfen und Flughäfen wird in der Finanzstatistik in einem anderen Wirtschaftsbereich, nämlich dem Bereich der „sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr“ ausgewiesen. Hierzu gehören u. a. auch der Betrieb von Parkhäusern und Parkplätzen, von Frachtingschlägen (Be- und Entladen von Gütern), von Lagereien (Lagerung, Umschlag, Kommissionierung von Gütern). In diesem Bereich sind 19 Unternehmen mit insgesamt rund 460 Beschäftigten vereint. Die Umsatzrentabilität dieses Bereichs wird insgesamt relativ stark durch den Betrieb eines großen Flughafens beeinflusst. Ohne den Airport lag die Umsatzrentabilität des Wirtschaftsbereiches 2013 bei elf Prozent, mit ihm hingegen lediglich bei 0,1 Prozent.

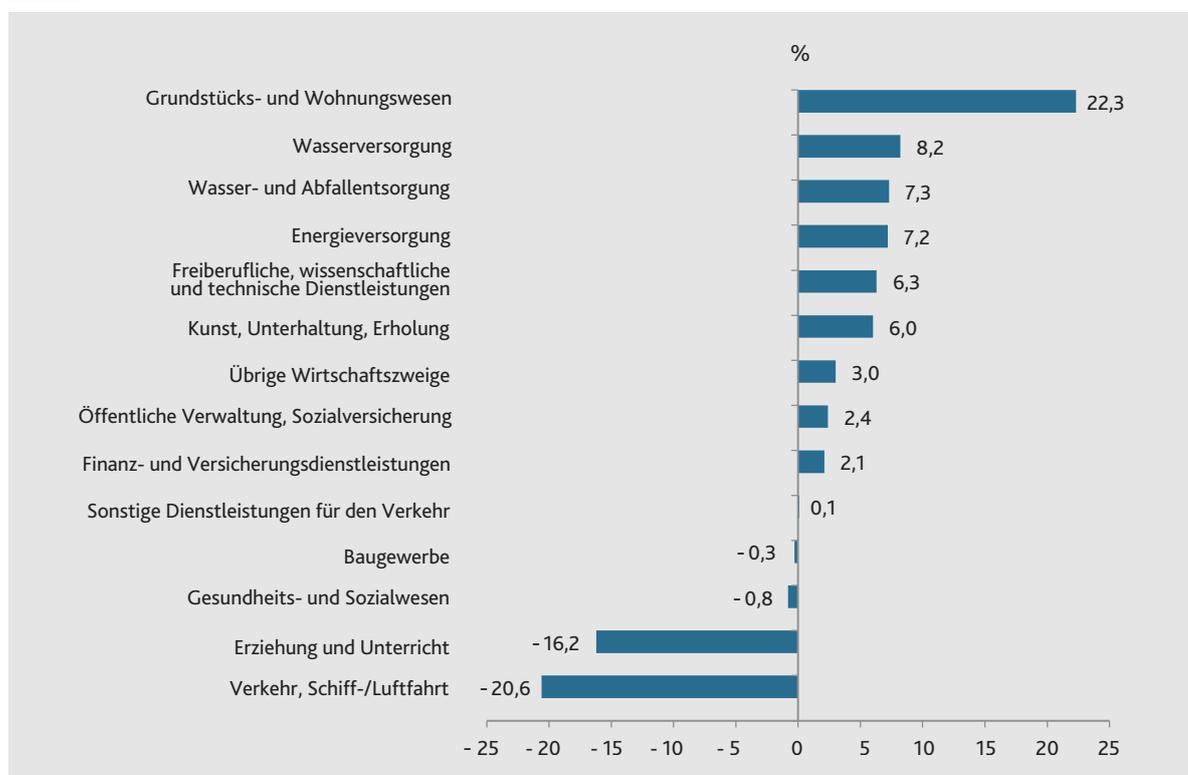
und Wohnungswesen waren acht Prozent aktiv (70 Unternehmen).

Bei Berücksichtigung der Zahl der Beschäftigten ergibt sich ein anderes Bild. Mehr als die Hälfte aller Beschäftigten der Marktproduzenten arbeiteten 2013 im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens (55 Prozent bzw. 26 800 Personen). Hiervon waren 96 Prozent in Krankenhäusern beschäftigt (25 800 Personen). In der Wasser- und Abfallentsorgung arbeiteten 13 Prozent (6 300 Personen), in der Energieversorgung zwölf Prozent (5 900 Personen). Auf diese drei Wirtschaftsbereiche entfielen 2013 demnach zusammen rund 80 Prozent aller Beschäftigten der Marktproduzenten der öffentlichen Hand.

Die öffentliche Hand ist stark verschuldet. Insgesamt belief sich der Schuldenstand Ende 2014 in Rheinland-Pfalz auf rund 45,2 Mil-

Öffentliche
Hand als
Arbeitgeber

Umsatzrentabilität der Marktproduzenten in öffentlicher Hand nach Wirtschaftsbereichen 2013



Höchste Umsatzrentabilität im Grundstücks- und Wohnungswesen

liarden Euro.¹ Demnach wäre zu erwarten, dass sich die öffentliche Hand mit eigenen Marktunternehmen nur in rentablen Bereichen engagiert. Die Analyse der statistischen Daten zeigt für 2013 ein sehr differenziertes Bild. Die mit Abstand höchste Umsatzrentabilität bei öffentlich bestimmten Unternehmen wurde im Bereich des Grundstücks- und Wohnungswesens beobachtet. Sie lag hier bei 22 Prozent. Die Bereiche Wasserversorgung (8,2 Prozent), Wasser- und Abfallentsorgung (7,3 Prozent) und die Energieversorgung (7,2 Prozent) belegten hinsichtlich der Umsatzrentabilität die folgenden Plätze. Überraschenderweise existieren jedoch auch Wirtschaftsbereiche mit einer negativen Umsatzrendite. Die höchste negative Umsatzrendite wies der

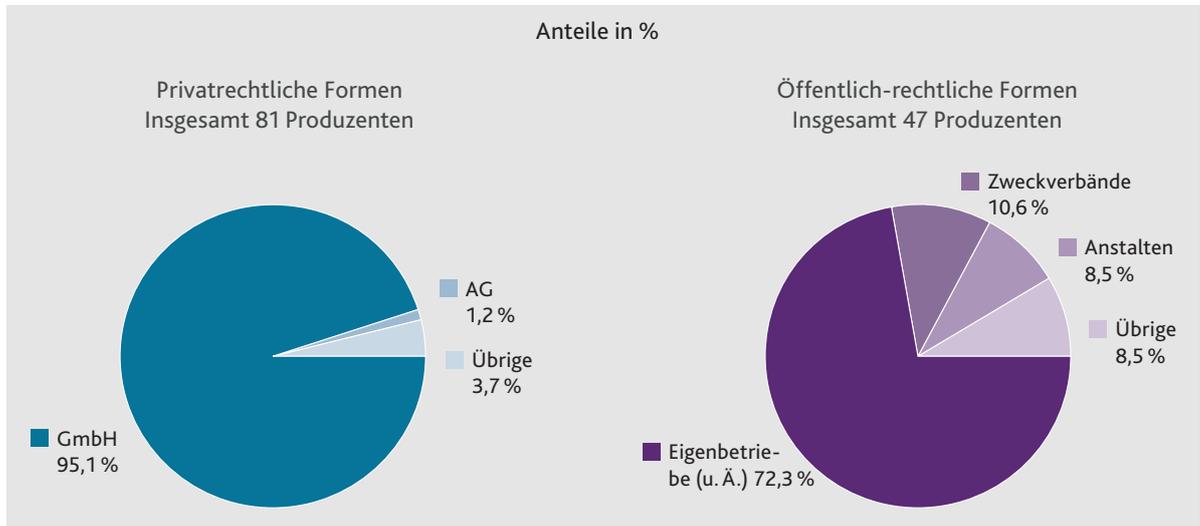
¹ Vgl. „Öffentliche Verschuldung - Ergebnisse der Schuldenstatistik 2014“, Statistisches Monatsheft Rheinland-Pfalz 1/2016, S. 40ff.

Wirtschaftsbereich „Verkehr, Schifffahrt und Luftfahrt“ mit einem Minus von 21 Prozent auf. In diesem Bereich waren 17 Unternehmen mit insgesamt 1 710 Beschäftigten aktiv. Die zweitniedrigste Umsatzrendite wurde im Wirtschaftsbereich „Erziehung und Unterricht“ erzielt. Dieser Bereich ist jedoch finanzstatistisch gesehen aufgrund seiner geringen Größe (insgesamt ein Unternehmen mit rund 30 Beschäftigten) kaum von Bedeutung. Die verbleibenden Wirtschaftsbereiche hatten entweder eine positive oder zumindest nur eine marginal negative Umsatzrentabilität.

Rund ein Drittel der kaufmännisch buchenden Einheiten waren keine Marktproduzenten sondern Extrahaushalte. Sie gehören im engeren Sinn zur öffentlichen Hand. Bei der Analyse dieser Einheiten muss stets bedacht

Ein Drittel der kaufmännisch buchenden Haushalte sind Extrahaushalte

Rechtsformen der Extrahaushalte mit kaufmännischer Buchführung 2013



werden, dass es sich bei ihnen nicht um marktwirtschaftlich agierende Unternehmen, sondern um Hilfsbetriebe des Staates oder stark defizitäre Anbieter im Rahmen der Daseinsvorsorge handelt. Als Hilfsbetriebe des Staates produzieren sie nahezu ihre gesamten Güter und Dienstleistungen direkt für die öffentliche Hand (z.B. als Baubetriebshof GmbH), oder sie sind Leistungserbringer im Rahmen der Daseinsvorsorge. Für die erzeugten Waren und Dienstleistungen können sie bei den Bürgerinnen und Bürgern zwar Verkaufspreise bzw. Gebühren erzielen, diese liegen im Rahmen der Daseinsvorsorge jedoch weit unterhalb der Herstellungskosten (z. B. Staatstheater GmbH). Die Einheiten müssen sich daher zusätzlich über Zuschüsse der öffentlichen Hand finanzieren (Eigenfinanzierungsgrad kleiner als 50 Prozent).

Auch bei Extrahaushalten dominieren GmbH und Eigenbetriebe

In der Gruppe der Extrahaushalte treten sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen auf. Das Verhältnis ist hier im Vergleich zu den Marktproduzenten genau umgekehrt: Ein Drittel der Einheiten sind in öffentlich-rechtlicher, zwei Drittel

in privatrechtlicher Rechtsform organisiert. In beiden Fällen dominiert jedoch ebenfalls nur eine einzige Rechtsform. Als GmbH werden 95 Prozent der privatrechtlichen Unternehmen geführt. Bei den öffentlich-rechtlichen Einheiten waren 2013 rund 72 Prozent Eigenbetriebe. Lediglich elf Prozent hatten die Rechtsform eines Zweckverbandes und rund neun Prozent die einer Anstalt.

Die Extrahaushalte waren 2013 Arbeitgeber für 18 600 Beschäftigte. Rund 42 Prozent von ihnen arbeiteten im Bereich „Erziehung und Unterricht“ (insbesondere in zwei Universitäten), weitere 29 Prozent im Bereich der „Verwaltung, Sozialversicherung“ (insbesondere in einem Landesbetrieb). Lediglich fünf Prozent bzw. 900 Personen waren im Bereich „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ beschäftigt.

42 Prozent der Beschäftigten in „Erziehung und Unterricht“

Im Jahr 2013 hatten die Extrahaushalte zusammen eine Bilanzsumme von 8,9 Milliarden Euro. Darin waren 160 Millionen Euro Finanzanlagen enthalten. In den Extrahaushalten steckten insgesamt etwa 3,3 Milliarden Euro Eigenkapital.

Extrahaushalte: Bilanzsumme 8,9 Milliarden Euro

Angesichts des Wesens der Extrahaushalte verwundert es nicht, dass diese Einheiten in Rheinland-Pfalz 2013 zusammen einen Bilanzverlust von 133 Millionen Euro meldeten. Vor diesem Hintergrund ist auch die detaillierte Analyse der Umsatzrentabilität und der Cash-Flow-Umsatzrate wenig sinnvoll. Beispielsweise lag die Umsatzrentabilität im Wirtschaftsbereich mit den meisten Beschäftigten („Erziehung und Unterricht“) bei –2 Prozent. Die niedrigste Umsatzrentabilität wurden für den Bereich „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ (–38 Prozent) und den Bereich des „Gesundheits- und Sozialwesens“ (–44 Prozent) ermittelt.

Der Nutzen der Statistik

Die amtliche Statistik erfasst die Unternehmen der öffentlichen Hand. Zusammen mit den Verwaltungen ergibt sich damit ein Gesamtbild des öffentlichen Bereichs. Die Zahlen Deutschlands werden in kompri-

mierter Form regelmäßig im Rahmen des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung an die Europäische Statistikbehörde (EuroStat) übermittelt.

Mit der Darstellung der Ergebnisse für die Gruppe der Unternehmen in öffentlicher Hand leistet die amtliche Statistik auch einen wichtigen Beitrag für die demokratische Willensbildung. Die Daten können Grundlage für eine politische und gesellschaftliche Diskussion über das notwendige Ausmaß der (wirtschaftlichen) Betätigung der öffentlichen Hand außerhalb seiner Verwaltungen sein. Neben Aspekten der Theorie der Daseinsvorsorge sowie des Markt- und Wettbewerbsversagens sind dabei auch die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie zu beachten.

Dr. Christoph Wonke leitet das Referat „Finanzen“.