

# Öffentliche Unternehmen in den Finanz- und Personalstatistiken

## Die Erweiterung des Berichtskreises mit Zahlen zum Personal der öffentlichen Unternehmen 1993

### Vorbemerkung

Der Begriff „öffentliches Unternehmen“ wird dann verwendet, wenn die „öffentliche Hand“ Träger, Besitzer oder Anteilseigner eines Unternehmens ist. Als „öffentliche Hand“ werden die Gebietskörperschaften der staatlichen Ebene (Bund und Länder) sowie der kommunalen Ebene (Gemeinden und Gemeindeverbände) bezeichnet.

Im Gegensatz zu den „öffentlichen“ stehen die „privaten“ Unternehmen. Folglich wird mit „Privatisierung“ der Übergang einer Unternehmensbeteiligung von der „öffentlichen“ Hand in „private“ Hände beschrieben. Häufig wird jedoch von Privatisierung auch dann gesprochen, wenn ein Unternehmen – bei gleichbleibenden Besitzverhältnissen – nur eine Privatrechtsform (nach dem bürgerlichen Recht) erhält, wie zum Beispiel bei der Umwandlung der öffentlichen Deutschen Bundesbahn in die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft. Zwar ist eine Privatrechtsform die Voraussetzung zur Privatisierung eines Anteilbesitzes und damit der Typisierung eines Unternehmens als „privat“; in der hier verwendeten Definition werden öffentliche Unternehmen jedoch nicht durch die Rechtsform bestimmt.

### Entwicklung der Rechtsgrundlagen der Finanz- und Personalstatistiken

Mit dem Gesetz über die Finanzstatistik vom 8. Juni 1960 wurde die Rechtsgrundlage für eine einheitliche Finanzstatistik in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen. Es löste die bis dahin geltenden, noch auf die Verwaltungen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets vor Gründung der Bundesrepublik zurückgehenden Rechtsnormen ab und knüpfte an reichseinheitliche Regelungen vor dem Zweiten Weltkrieg an. Dabei wird der Finanzstatistik in erster Linie die Aufgabe zugewiesen, einen Überblick über Ausmaß und Zusammensetzung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu schaffen. Das neue Gesetz sah erstmals eine Statistik auch für die „Finanzen der staatlichen und kommunalen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen, die als Eigenbetriebe oder in rechtlich selbständiger Form betrieben werden“, vor. Erfasst werden sollten jährlich Daten der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen. Bis dahin lagen für die Eigenbetriebe und die in rechtlich selbständiger Form geführten Unterneh-

men nur Angaben über die Ablieferungen an den staatlichen oder kommunalen Trägerhaushalt vor – oder umgekehrt über die Zuschüsse, die an solche Betriebe gegeben wurden.

Das Finanzstatistikgesetz von 1960 sah auch schon die Erfassung des Personals vor, jedoch nur jenes der Gebietskörperschaften. Daher wurden zwar Angaben über die Beschäftigten der Eigenbetriebe als kommunales Personal erhoben, nicht aber über die Beschäftigten der in rechtlich selbständiger Form betriebenen Unternehmen.



Der Autor: Dipl.-Volkswirt Gregor Schlick ist Referent im Referat „Öffentliche Finanzwirtschaft“ des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg.

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Finanzstatistik vom 12. Juli 1973 machte nun nicht mehr nur die Eigenbetriebe berichtspflichtig, sondern alle Einrichtungen und Unternehmen, für die „Sonderrechnungen nach dem Eigenbetriebsrecht“ geführt werden, das heißt auch die Betriebe, die in Anlehnung an das Eigenbetriebsrecht organisiert sind (sogenannte Nettoregiebetriebe). Gleichzeitig erweiterte die Novelle den Berichtskreis der Personalstandstatistik. Nun werden auch hier – wie in der Finanzstatistik – Unternehmen in rechtlich selbständiger Form erfaßt.

Im neugefaßten Gesetz über die Finanzstatistik vom 11. Juni 1980, das die Regelungen des 1. Statistikbereinigungsgesetzes vom 14. März 1980 enthielt, war eine Abschnidegrenze festgelegt, die Unternehmen von der Finanzstatistik ausnahm, deren Bilanzsumme einen bestimmten Wert unterschritt.

Die Statistikbereinigungsverordnung vom 14. September 1984, aufgegangen im 2. Statistikbereinigungsgesetz vom 19. Dezember 1986, beschränkte die Finanz- und Personalstandstatistik bei wirtschaftlichen Unternehmen auf die Bereiche Versorgung, Entsorgung und Verkehr. Diese gesetzliche Beschränkung bedeutete aber in der Praxis eine Erweiterung des Berichtskreises, da zuvor nur Versorgungs- und Verkehrsunternehmen erfaßt wurden.

### Das novellierte Finanz- und Personalstatistikgesetz von 1992

Zunehmend wurden einzelne Betätigungsfelder der öffentlichen Hand finanzwirtschaftlich aus den staatlichen und

kommunalen Haushalten ausgegliedert und in Sonderhaushalte mit kaufmännischem Rechnungswesen überführt. Veranlaßt wurde die „Flucht aus dem Budget“ durch den Wunsch, Leistungsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, die im Gegensatz zu hoheitlichen Aufgaben teilweise unternehmerischen Charakter haben, mit adäquaten Organisations- und Handlungsformen zu erfüllen. Eine besondere Rolle spielt dabei das Bestreben, betriebswirtschaftliche Methoden anzuwenden.

Soweit diese Sonderhaushalte ihre Aufgaben außerhalb der Bereiche Versorgung, Entsorgung und Verkehr hatten, die Bilanzsumme unter der Abschneidegrenze lag, oder soweit sie – bei rechtlich unselbständigen Formen – nicht nach dem Eigenbetriebsrecht geführt wurden, waren sie keine Erhebungseinheiten der Statistik. Dadurch wurde das statistische Bild der öffentlichen Finanz- und Personalwirtschaft zunehmend lückenhaft.

Diese Entwicklungen legten eine Änderung der Rechtsvorschrift nahe, mit dem Ziel, sämtliche Betriebe und Unternehmen der öffentlichen Hand in die Finanz- und Personalstatistiken einzubeziehen. Mit dem Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG) vom 21. Dezember 1992 wurden die Voraussetzungen für einen weitgefaßten Berichtskreis geschaffen. Das novellierte Gesetz, das nun auch den Bezug zur Personalstatistik im Namen trägt, hob die Beschränkung der Finanz- und Personalstatistik auf Versorgungs-, Versorgungs- und Verkehrsunternehmen wieder auf. Außerdem entfielen die Abschneidegrenzen, so daß nun Unternehmen unabhängig von ihrer Größe erfaßt werden können. Den Kreis der Erhebungseinheiten „öffentliche Unternehmen“ bestimmt das Gesetz wie im *nachfolgenden Kasten* wiedergegeben.

Während nach den Gesetzen von 1973, 1980 und 1986 nur Einrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen berichtspflichtig waren, für die „Sonderrechnungen nach dem Eigenbetriebsrecht geführt“ werden, sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 FPStatG nun „Sonderrechnungen“ ohne Einschränkung berichtspflichtig. Das bedeutet, daß jetzt ohne Ausnahme alle von den staatlichen und kommunalen Kameralhaushalten getrennten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen Erhebungseinheiten der Statistik sind. Dabei handelt es sich um die rechtlich unselbständigen Betriebe des Landes (Betriebe nach § 26 der Landeshaushaltsordnung) sowie der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbände (Eigenbetriebe und ähnliche). Kennzeichen dieser Betriebe ist jeweils ein gesondertes kaufmännisches Rechnungswesen. Rechtlich unselbständige Unternehmen des Bundes bleiben in dieser Erörterung ausgeklammert. Für ihre statistische Erfassung ist das Statistische Bundesamt zuständig.

Die vom Gesetz geforderte Erfassung von „rechtlich selbständigen“ Fonds, Einrichtungen und Unternehmen bezieht sich zum einen auf juristische Personen des öffentlichen Rechts. Anstalten, Körperschaften und Stiftungen werden jedoch nur dann als Erhebungseinheiten nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 FPStatG klassifiziert, wenn sie eine Unternehmenseigenschaft haben und wenn sie nicht zu den Erhebungseinheiten nach Nr. 1 bis Nr. 9 des § 2 Abs. 1 FPStatG gehören.

Zu den „rechtlich selbständigen Unternehmen“ gehören des weiteren die juristischen Personen des privaten Rechts.

## Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG

### § 2 Erhebungseinheiten

(1) Die Statistiken erstrecken sich auf die Finanzwirtschaft und das Personal

1. des Bundes ...
2. der Länder,
3. der Gemeinden und Gemeindeverbände,
4. der Zweckverbände ...
5. [Sozialversicherungsträger]
6. [Post und Eisenbahn]
7. [Forschungseinrichtungen]
8. [Deutsche Bundesbank und Anstalten, Körperschaften und Stiftungen mit Dienstherrnfähigkeit]
9. [Krankenhäuser]
10. der sonstigen staatlichen und kommunalen Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen, für die Sonderrechnungen geführt oder die in rechtlich selbständiger Form betrieben werden; ...

...

(3) Staatliche und kommunale Fonds, Einrichtungen und wirtschaftliche Unternehmen in rechtlich selbständiger Form gehören nur zu den Erhebungseinheiten, wenn die in Absatz 1 Nr. 1 bis 4 genannten juristischen Personen unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 vom Hundert des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt sind. ...

In Baden-Württemberg kommen aus dieser Rubrik Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie eingetragene Vereine vor. Für die Abgrenzung von Unternehmen mit gemischtwirtschaftlichen Beteiligungsverhältnissen, wenn also neben der öffentlichen Hand auch Private beteiligt sind, legt § 2 Abs. 3 FPStatG die Regel fest, daß ein Unternehmen dann berichtspflichtig ist, wenn der Bund, die Länder oder die Kommunen einschließlich der Zweckverbände mehr als 50 vom Hundert des Nennkapitals oder der Stimmrechte besitzen. Auch wenn die öffentliche Hand an Unternehmen nur mittelbar beteiligt ist – und zwar über andere berichtspflichtige Unternehmen –, sind diese in die Statistik einzubeziehen.

Im Rahmen der Berichtskreisabgrenzung hat sich herausgestellt, daß vereinzelt Gemeinden Gesellschafter von Offenen Handelsgesellschaften und bürgerlichen Gesellschaften sowie Kommanditisten oder Komplementäre von Kommanditgesellschaften sind. Diese Unternehmen sind keine juristischen Personen, also rechtlich unselbständig. Sie werden jedoch als „Sonderrechnungen“ in die Statistik einbezogen. Die 50-Prozent-Regel, die sich nach dem Gesetzeswortlaut nur auf „rechtlich selbständige“ Formen bezieht, wird hier sinngemäß angewandt.

Von der in diesem Beitrag ausschließlich diskutierten Berichtspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 FPStatG (Berichtskreis „öffentliche Unternehmen“) sind folgende Einrichtungen mit Unternehmenscharakter ausgenommen (in Klammern die Zugehörigkeit zu den anderen Berichtskreisen nach § 2 Abs. 1 FPStatG): Zweckverbände (Nr. 4); Sozialversicherungsträger (Nr. 5); die Bundes-Sondervermögen Bahn und Post (Nr. 6); Forschungseinrichtungen (Nr. 7); Anstalten, Körperschaften und Stiftungen mit Dienstherrnfähigkeit (Nr. 8). Schließlich sind öffentliche Krankenhäuser jeglicher Rechtsform Einrichtungen nach Nr. 9. Für alle die in Nr. 1 bis Nr. 10 des § 2 Abs. 1 FPStatG aufgeführten Erhebungseinheiten sieht das Gesetz jeweils besondere Finanz- und Personalstatistiken vor.

Daneben sind bestimmte öffentliche Unternehmen, die grundsätzlich Erhebungseinheiten nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 FPStatG sind, von Berichtspflichten befreit. So werden die Finanzdaten der Sparkassen und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht erfaßt, da sie von anderen Stellen statistisch aufbereitet und veröffentlicht werden. Ob jedoch die Personalstandstatistik bei diesen Unternehmen, die als Anstalten des öffentlichen Rechts in der Trägerschaft der Gebietskörperschaften stehen, durchzuführen ist, ist noch offen.

Ganz von der Statistik ausgenommen bleiben öffentliche Beteiligungen mit Sitz im Ausland, da sie sich außerhalb des Geltungsbereichs des FPStatG befinden. Noch nicht abschließend gelöst ist die Frage, ob die Tochterunternehmen der Sparkassen, Rundfunkanstalten und Auslandsunternehmen (soweit diese im Inland sind) ihrerseits wiederum als mittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand berichtspflichtig sind.

## **Bilanz-, Personalstand- und Schuldenstatistik**

Die im FPStatG angeordneten Statistiken, die sich auf die öffentlichen Unternehmen in der Abgrenzung nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 in Verbindung mit Abs. 3 erstrecken, sind die Bilanzstatistik nach § 3 Abs. 7, die Personalstandstatistik nach § 6 sowie – als neues Erhebungsprogramm für den Kreis der öffentlichen Unternehmen – die Schuldenstatistik nach § 5 FPStatG.

Die Personalstandstatistik nach § 6 FPStatG erfaßt jährlich Daten über alle in einem Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis stehenden Beschäftigten der Gebietskörperschaften, Zweckverbände, Sozialversicherungen und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter dieser Dienstherrn bzw. Arbeitgeber sind Personal des öffentlichen Dienstes. Dazu gehören die Beschäftigten bei rechtlich unselbständigen Unternehmen (Eigenbetriebe und ähnliche). Die Aufberei-

tung der Personalstandsdaten des öffentlichen Dienstes zum 30. Juni 1993 ist noch nicht abgeschlossen, da infolge einer Erweiterung des Erhebungsprogramms durch die Gesetzesnovelle die bundeseinheitlichen Aufbereitungsprogramme geändert werden mußten und erst spät zur Verfügung standen.

Das Personal von rechtlich selbständigen öffentlichen Unternehmen, das, sofern eine privatrechtliche Form vorliegt, nicht zum öffentlichen Dienst gehört, wird mit einem verkürzten Erhebungsprogramm erfaßt (vgl. § 6 Abs. 3 FPStatG). Für diesen Teil der Personalstandstatistik ist kennzeichnend, daß nicht Merkmale über jeden Beschäftigten, sondern nur Angaben über die Struktur der gesamten Belegschaft erfragt werden, wie zum Beispiel „Anzahl der vollzeitbeschäftigten Angestellten“.

## **Personalstand bei öffentlichen Unternehmen 1993**

Im folgenden werden Ergebnisse der Personalstandstatistik zum 30. Juni 1993 der rechtlich selbständigen Unternehmen wiedergegeben.

In die Statistik wurden 472 privatrechtliche Unternehmen sowie 12 juristische Personen des öffentlichen Rechts einbezogen. Von den insgesamt 484 Unternehmen waren 44 in Trägerschaft bzw. im mehrheitlichen Besitz des Landes, die anderen 440 Unternehmen gehörten zum kommunalen Einflußbereich.

Insgesamt beschäftigten die öffentlichen Unternehmen in Baden-Württemberg 55630 Personen, davon 12710 die Landesunternehmen und 42920 die kommunalen Unternehmen. Die Zahl der in die Erhebung einbezogenen Unternehmen sowie deren Beschäftigte, unterteilt nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung sowie nach Angestellten- und Arbeiterstatus, ergänzt um die Zahl der weiblichen Beschäftigten und der Auszubildenden, gibt die *Tabelle* wieder.

Im Vorjahr wurden nur 54 Unternehmen erfaßt. Die Ausweitung des Berichtskreises zum 30. Juni 1993 ist auf den oben beschriebenen Wegfall der Beschränkung auf Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsunternehmen und der Abschneidegrenzen zurückzuführen. Um einen Vergleich mit dem Vorjahresergebnis zu ermöglichen, wird in der *Tabelle* der Personalstand am 30. Juni 1993 der 54 Unternehmen wiedergegeben, die schon 1992 berichtspflichtig waren. Bei ihnen waren 1993 insgesamt 33952 Personen gegenüber 33600 im Vorjahr beschäftigt. Die neu in den Berichtskreis aufgenommenen 430 Unternehmen beschäftigten 21678 Personen und wiesen damit im Vergleich zu den bisherigen Berichtsstellen im Durchschnitt deutlich weniger Personal auf.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß der Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 FPStatG noch nicht vollständig abgegrenzt ist. Neben noch zu klärenden Berichtspflichten bei einzelnen mittelbaren Beteiligungen ist die Befragung von Unternehmen nach Anteilseignern und Beteiligungen zur Feststellung der Berichtspflicht noch nicht abgeschlossen, auch weil sich gezeigt hat, daß die Angaben der Kommunen über ihre Beteiligungen nicht immer vollständig waren. Außerdem

Tabelle

## Personal der rechtlich selbständigen öffentlichen Unternehmen in Baden-Württemberg am 30. Juni 1993

Unternehmensträger	Anzahl der Unternehmen	Beschäftigte insgesamt	Und zwar						
			weiblich	Auszubildende	Umfang des Beschäftigungsverhältnisses			Art des Dienstverhältnisses	
					VZ <sup>1)</sup>	T1 <sup>2)</sup>	T2 <sup>3)</sup>	Angestellte	Arbeiter
Land und Kommunen zusammen . . . . .	484	55 630	15 988	1 921	49 401	4 903	1 326	30 228	25 402
Überwiegend das Land . . . . .	44	12 710	3 809	368	11 230	1 232	248	6 810	5 900
Überwiegend die Kommunen . . . . .	440	42 920	12 179	1 553	38 171	3 671	1 078	23 418	19 502
Nachrichtlich: Unternehmen, die bereits am 30. Juni 1992 berichtspflichtig waren									
Land und Kommunen . . . . .	54	33 952	6 240	1 139	32 350	1 343	259	15 938	18 014
Dagegen am 30. Juni 1992 . . . . .	54	33 600	6 002	1 194	32 121	1 220	259	15 512	18 088

<sup>1)</sup> Vollzeitbeschäftigte. – <sup>2)</sup> Teilzeitbeschäftigte mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit. – <sup>3)</sup> Teilzeitbeschäftigte mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit.

werden neue oder geänderte Beteiligungsverhältnisse bisher nicht dem Statistischen Landesamt automatisch mitgeteilt, so daß auch deswegen Lücken im Berichtskreis bestehen können.

Neben der Personalstandstatistik sind die öffentlichen Unternehmen Berichtsstellen der Bilanzstatistik sowie der Schuldenstatistik. Die in § 3 Abs. 7 FPStatG geregelte Bilanzstatistik erfaßt jährlich Daten der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung, des Anlagennachweises sowie der Behandlung des Jahresergebnisses. Das ausgeweitete

Erhebungsprogramm dieser Statistik erfaßt erstmals die Jahresabschlüsse der Geschäftsjahre, die im Jahr 1993 endeten. Die Erhebung wird zur Zeit durchgeführt.

Die Schuldenstatistik nach § 5 FPStatG, in die nun auch die öffentlichen Unternehmen einbezogen werden, erfaßt erstmals zum Stichtag 31. Dezember 1993 den Stand der Schulden sowie die Schuldenaufnahmen und -tilgungen im Laufe des Jahres. Erste Ergebnisse stehen in Kürze bereit.

Gregor Schlick

## Schriftenreihe "Statistik von Baden-Württemberg"

### Band 458

## Energieversorgung und -verbrauch 1980 bis 1990

Die Energieversorgung steht schon seit Jahren im Zeichen des Strukturwandels. Diese Entwicklung wird durch deutliche Verschiebungen zwischen den Energieträgern gekennzeichnet.

Die vorliegende Veröffentlichung enthält nach Verbraucherguppen und Energieträgern gegliederte Verbrauchsdaten, Angaben zur Kapazitätsentwicklung in der Energiewirtschaft sowie einige für den Energieverbrauch relevante Rahmendaten. Hauptzweck ist weniger die aktuelle Information als vielmehr die Bereitstellung von Daten für längerfristige Analysen.

110 Seiten, 15 Schaubilder, kartoniert; DM 13,40, Artikel-Nr. 2327 90001, ISSN 0935 - 2678

Verlag und Vertrieb: Metzler-Poeschel Verlag, Kernerstraße 43, 70182 Stuttgart, Telefon (0711) 2 29 02-0, Fax (0711) 2 29 02-90