

Ist von öffentlichen Unternehmen betriebswirtschaftliche Effizienz zu erwarten?

I. Dietrich*

Zusammenfassung

Dieser Beitrag enthält eine statistische Analyse der wirtschaftlichen Lage öffentlicher Unternehmen in Deutschland. Insbesondere angesichts der umfangreichen Datengrundlage – Jahresabschlussstatistiken öffentlicher Unternehmen – wird eine solche Untersuchung für einen Statistiker zu einem verführerischen Vorhaben. Vor allem in den letzten zwanzig Jahren wurde die Entwicklung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen durch die Wandelprozesse geprägt und von Diskussionen über ihre Leistungsfähigkeit begleitet. Die Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen nur mit der betriebswirtschaftlichen Effizienz zu messen ist gewiss zu einseitig und nicht ausreichend. Diese lässt sich aber im Vergleich zur volkswirtschaftlichen oder sozialen Effizienz leichter operationalisieren: Die betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien können gut aus den Jahresabschlüssen abgeleitet werden. Dadurch wird ein Vergleich mit privaten Unternehmen in gewissen Grenzen möglich. Im Beitrag werden Methoden der beschreibenden Statistik und der Jahresabschlussanalyse mit Bilanzkennzahlen angewandt. Insgesamt wird durch die Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage öffentlicher Unternehmen die enge Verflechtung zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Haushalten unterstrichen.

1 Einleitung

In den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts war der öffentliche Sektor in Deutschland durch Liberalisierungstendenzen, insbesondere Marktöffnung in der Elektrizitätswirtschaft, Post und Telekommunikation, gekennzeichnet, was starke Auswirkungen auf das Bild des öffentlichen Unternehmertums hatte. Insbesondere am Ende der 90er sowie

*Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, Deutschland. E-Mail: irina.dietrich@uni-potsdam.de.

Anfang der 2000er wurde dieses Bild durch verstärkte Privatisierungstendenzen (Privatisierungswelle) geprägt: die Verkäufe von öffentlichen Unternehmen haben in dieser Zeit deutlich an Bedeutung gewonnen. Diese Privatisierungswelle wurde stark mit der öffentlichen Finanznot in Verbindung gebracht und daher häufig sarkastisch als Veräußerung des Tafelsilbers¹ bezeichnet. Sie erlaubte den Gemeinden, an Finanzmittel zu kommen und ihre Verschuldung zu begrenzen. Durch Privatisierungen hat sich der Staat in einigen Bereichen aus dem Wirtschaftsleben komplett zurückgezogen, in anderen hat er deutlicher Wert auf die Zusammenarbeit mit den Privaten gelegt.

Die Tendenz zur Privatisierung der öffentlichen Wirtschaft hielt bis etwa 2010 an. Dann schlug sie in bestimmten Sektoren in eine Rekommunalisierungswelle (Entprivatisierung) um. Zurzeit soll also wieder mehr Staat in Mode sein.² Ob der Prozess der Rekommunalisierung von langer Dauer sein wird, ist eine Frage der Zeit.

Die Tendenzen im öffentlichen Bereich spiegeln sich in der Entwicklung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen wider: ihre Schrumpfung oder ihre Ausweitung wird dadurch erkennbar angetrieben. Aber im Allgemeinen bleibt der öffentliche Unternehmenssektor in Deutschland eher relativ klein: die Gesamtheit öffentlicher Unternehmen stellt nur einen kleinen Bruchteil der Gesamtheit aller Unternehmen (weniger als 1 %) dar, genauso machen die Umsätze öffentlicher Unternehmen nur knapp 6 % der Umsätze aller Unternehmen aus. Die unmittelbare wirtschaftliche Bedeutung öffentlicher Unternehmen liegt also weit hinter den privaten Unternehmen zurück. Trotzdem sind öffentliche Unternehmen ein relativ wichtiger Faktor in der deutschen Wirtschaft: die Wichtigkeit öffentlicher Unternehmen liegt nicht in ihrer wirtschaftlichen Masse, sondern in ihrer Rolle für die Wirtschaftspolitik und die Ziele der Bundesregierung. Sie stellen ein Instrument des politischen Einflusses – einen verlängerten Arm des Staates – dar. Der Staat versucht, durch die Kontrolle öffentlicher Unternehmen seine politischen Ziele durchzusetzen und gewährt darüber hinaus mittels öffentlicher Unternehmen bestimmte Dienstleistungen für die Bevölkerung.

Die oben beschriebenen Tendenzen im öffentlichen Sektor können zu gewissen Änderungen in der Auffassung oder Form öffentlicher Unternehmen führen. Häufige Begleiter solcher Wandelprozesse sind Fragen nach der Effizienz ihres Vollzuges: Führen z.B. die Privatisierungen zur Steigerung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit)? Im Allgemeinen ist die Frage nach der Wirtschaftlichkeit ein spannendes Thema. Konkret im öffentlichen Bereich

¹ Vgl. o.V. (2010b), S. 2.

² Vgl. o.V. (2010b), S. 3 und o.V. (2010c), S. 17.

ist die Frage nach der Wirtschaftlichkeit eine, die kaum eindeutig zu beantworten ist, schon wegen der Komplexität und Spezifik des Begriffes „Effizienz im öffentlichen Sektor“.

In diesem Zusammenhang kann sowohl von der betriebswirtschaftlichen, volkswirtschaftlichen oder auch sozialen Effizienz die Rede sein.³ Nur mit der betriebswirtschaftlichen Effizienz die Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen zu messen ist zu einseitig und nicht ausreichend, denn die Aufgabe öffentlicher Unternehmen, die zwar insbesondere in den letzten Jahren um das Ziel der Gewinnmaximierung ergänzt wurde, liegt immer noch viel ausgeprägter im sozialen und kulturellen Bereich. Allerdings lässt sich die Messung der betriebswirtschaftlichen Effizienz im Vergleich zur volkswirtschaftlichen oder sozialen Effizienz leichter gestalten: Die betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien können gut aus dem betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen abgeleitet werden. Diskussionsbedürftig wird in diesem Fall sicher die Übertragung der im privaten Bereich üblichen betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien auf öffentliche Unternehmen und der daraus resultierende Wunsch nach einem Vergleich der Leistungsfähigkeit öffentlicher und privater Unternehmen sein. Da die Unternehmenszwecke und Rahmenbedingungen privater und öffentlicher Unternehmen nicht übereinstimmen, kann die Gegenüberstellung von beiden nicht immer zu sinnvollen Schlussfolgerungen führen. Trotzdem scheint die betriebswirtschaftliche Bewertung öffentlicher Unternehmen und nebenbei ihr zwangsläufiger Vergleich mit den privaten Unternehmen von Interesse zu sein. Dazu trägt auch die Tatsache bei, dass seit einigen Jahren die amtliche Statistik die Daten des betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens für die Gesamtheit öffentlicher Unternehmen der Wissenschaft für analytische Auswertungen zur Verfügung stellt. Dieser große Zahlenschatz kann den einen oder anderen Statistiker für eine Auseinandersetzung mit den erhobenen Daten inspirieren.

Für die Auswertung der Jahresabschlussstatistiken öffentlicher Unternehmen wurden in diesem Beitrag die Methoden der beschreibenden Statistik verwendet. Im Allgemeinen geht es bei diesen Methoden um die Datenbeschreibung oder eine übersichtliche Darstellung des gewonnenen Datenmaterials mit statistischen Parametern: Verhältniszahlen, Lagemaßen (z.B. Durchschnitt) oder Streuungsmaßen (z.B. Standardabweichung). Aus der betriebswirtschaftlichen Sicht bietet sich für die Auswertung der doppelten Jahresabschlüsse die Bilanzanalyse mit den Bilanzkennzahlen an. Im gewissen Sinne kann man diese Bilanzkennzahlen als Effizienzindikatoren zur Überwachung von Unternehmensliquidität oder -wachstum betrachten. Zwar sind die Spannweite und auch die Schwankungen der Ergebnisse öffentlicher Unternehmen durch die Liberalisierung des öffentlichen

³ Vgl. Chmielewicz (1987), S. 159 ff.

Sektors angestiegen und diese Tatsache könnte die Zweckmäßigkeit der Erfassung der vielfältigen Gesamtheit öffentlicher Unternehmen (in Bezug auf Unternehmensziele, Aufgabenbereiche oder Organisationsformen) in einer durchschnittlichen Bilanzkennzahl in Frage stellen, dennoch bietet die Analyse der Wirtschaftslage anhand durchschnittlicher Bilanzkennzahlen über die ganze Palette öffentlicher Unternehmen interessante Erkenntnisse über den öffentlichen Unternehmensbereich. Die Statistik als „die Wissenschaft der empirischen Zahl⁴“ kommt ihr zu Hilfe.

In diesem Beitrag wird zunächst ein kleiner Umriss des Untersuchungsgegenstandes „öffentliche Unternehmen“ mit der Betonung auf die Sichtweise der (amtlichen) Statistik gegeben. Danach wird auf die betriebswirtschaftliche Jahresabschlussanalyse als methodische Grundlage für diese Untersuchung eingegangen. Der Einsatz der Jahresabschlussanalyse stellt in einem einzelnen Privatunternehmen z.B. im Rahmen von Wirtschaftsprüfungen zwar kein unbeschriebenes Blatt dar, kann sich aber bei der Anwendung auf die ganze Gesamtheit und noch dazu von öffentlichen Unternehmen zu einem Stolperstein entwickeln. Es wird nicht nur die allgemeine Aufbereitung von Jahresabschlussdaten sondern gezielt auch die Frage nach eventuellen Besonderheiten sowie Einschränkungen bei der „Übertragung“ der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auf den öffentlichen Unternehmensbereich behandelt. Im abschließenden Teil werden die ausgewählten Bilanzkennzahlen beschrieben und analysiert: die gewogenen arithmetischen Mittel aus den Bilanzkennzahlen über die Gesamtheit öffentlicher Unternehmen werden im Querschnittsvergleich den äquivalenten Werten aus dem privaten Unternehmertum gegenübergestellt. Auf diese Weise werden die Informationen über die im öffentlichen Unternehmensbereich vorhandenen oder nicht vorhandenen Effizienzreserven gewonnen. Diesen Ergebnissen über die aus den Jahresabschlussdaten ablesbare betriebswirtschaftliche Effizienz werden Volkswirte möglicherweise Skepsis entgegenbringen, denn vom doppelischen Rechnungswesen abweichende Effizienzkriterien können im Hinblick auf den öffentlichen Auftrag in (vielen) einzelnen öffentlichen Unternehmen sogar Vorrang haben. Trotzdem kann diese Messung unter Beachtung der Rahmenbedingungen zu aufschlussreichen Folgerungen beitragen.

2 Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der amtlichen Statistik

In Bezug auf die Definition öffentlicher Unternehmen herrscht in der Wissenschaft keine eindeutige Meinung, was wegen der insbesondere in der neuen Zeit fehlenden Homogeni-

⁴ Vgl. Wagemann (1942), S. 22.

tät des Untersuchungsgegenstandes nachzuvollziehen ist. So einen begrifflichen Spielraum kann sich die Statistik allerdings nicht leisten. Die Adäquationsfrage, im Sinne einer genauen Abgrenzung der erhobenen Gesamtheit und des theoretischen Konzeptes dahinter, muss in der Statistik genau geklärt werden. Welche Unternehmen werden also in der amtlichen Statistik Deutschlands als öffentliche Unternehmen bezeichnet und demgemäß im Rahmen des entsprechenden statistischen Programms erhoben?

Die statistische Definition eines öffentlichen Unternehmens und damit die Basis für die Abgrenzung der erhobenen Grundgesamtheit liefert das Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG)⁵: Nach dem §2 Abs. 1 Nr. 10 und Abs. 3 sind öffentliche Unternehmen unselbständige Fonds und Einrichtungen mit einem separaten Rechnungswesen, die in der öffentlichen Rechtsform geführt werden, und diejenigen Unternehmen in der privaten Rechtsform, an denen die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 vom Hundert des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt ist. Die Trägerschaft und die Höhe der Beteiligung der öffentlichen Hand sowie nicht zuletzt das eigene Rechnungswesen sind hier also die entscheidenden Identifikationsmerkmale. Im Rahmen der Statistik öffentlicher Unternehmen werden somit die Einheiten erhoben, die sich in der Trägerschaft der öffentlichen Hand befinden (d. h. das können Einheiten in öffentlich-rechtlicher Organisationsform sein), oder an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist (d. h. das können Einheiten in privatrechtlicher Organisationsform sein).

Durch die statistische Definition öffentlicher Unternehmen sollen diese relativ deutlich von den anderen wichtigen Akteuren der öffentlichen Wirtschaft – den öffentlichen Haushalten – abgegrenzt werden. In der Politik stehen beide zwar in einem unmittelbaren Zusammenhang zueinander und werden oft zusammenfassend als öffentliche Verwaltung bezeichnet. In der Statistik stellen die öffentlichen Haushalte aber die einzelnen Gebietskörperschaften dar, während öffentliche Unternehmen durch die Gebietskörperschaften kontrollierte Institutionen sind. In der öffentlichen Finanzwirtschaft, also in der Finanzstatistik, kann man folgerichtig zwischen der Finanzwirtschaft der öffentlichen Haushalte und der Finanzwirtschaft der öffentlichen Unternehmen unterscheiden.

Bei der Abgrenzung zwischen den öffentlichen Haushalten und ihren Unternehmen kann auch das Merkmal Art der Rechnungslegung eine gewisse Hilfe leisten. Während öffent-

⁵ Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438), letzte Änderung 27. Mai 2010. Im Allgemeinen erfassen Finanz- und Personalstatistiken Tatbestände, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Politik und der Wirtschaft der öffentlichen Haushalte (der Gebietskörperschaften) und der ihnen zuzurechnenden Institutionen – Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen – stehen.

liche Haushalte immer noch auf die Kameralistik schwören, verfügen öffentliche Unternehmen über eine vollständige kaufmännische Rechnungslegung und entsprechen daher in ihren wirtschaftlichen und finanziellen Verhaltensmöglichkeiten etwa denen von Kapitalgesellschaften. Im Rahmen der Finanzstatistiken stellt die Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen ein Pendant zu den Ergebnissen der Jahresrechnungsstatistik öffentlicher Haushalte (kameralistische Rechnungsstatistik) dar und vervollständigt das Bild der öffentlichen Finanzen (Finanzen des öffentlichen Sektors). Als jährliche allgemeine Erhebung wurde die Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen zum ersten Mal für das Berichtsjahr 1993 durchgeführt.⁶ Dadurch ist in den letzten Jahren deutlich die Aussagekraft der Finanzstatistik gestiegen.

Die Geschichte der Statistik öffentlicher Unternehmen begann nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Erhebung von Finanzdaten der öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen (Elektrizität, Gas, Wasser, Fernwärme).⁷ Zu einer weiteren Entwicklung der Statistik öffentlicher Unternehmen haben die seit einigen Jahren zunehmenden Umwandlungsprozesse in den öffentlichen Haushalten geführt: Etwa seit den 70er Jahren und noch stärker ab Mitte der 80er Jahre verlagerten öffentliche Haushalte ihre Aufgaben und ihre Finanzen in öffentliche Unternehmen. So werden Teile der öffentlichen Haushalte ausgegliedert, und öffentliche Aufgaben werden mehr und mehr in unternehmerischer Form durchgeführt. Unabhängig davon, ob öffentliche Unternehmen nach der Auslagerung komplett in der öffentlichen Hand bleiben (als Unternehmen öffentlichen Rechts) oder von der öffentlichen Hand lediglich kontrolliert werden (als öffentliche Beteiligungsgesellschaften oder öffentliche Unternehmen privaten Rechts), wurden sie in der Statistik der öffentlichen Haushalte nicht mehr erfasst und stellten daher sogenannte „Budgetflüchtlinge“ dar. Auf diese Weise entstanden in den Finanzstatistiken Datenlücken, was ihre Aussagekraft zunehmend beeinträchtigte.⁸

Diese Entwicklung brachte nun die Finanzstatistik dazu, ab 1992 mit der Änderung des FPStatG die alte Statistik der öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen zu ergänzen und damit eine neue Statistik zu öffnen: die so genannte Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen. Diese erfasst die Finanzen der außerhalb der öffentlichen Haushalte mit eigenem Rechnungswesen geführten öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.⁹

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2005), S. 7.

⁷ Vgl. Rehm (2006), S. 279.

⁸ Vgl. Emmerich (2006), S. 38.

⁹ Vgl. Rehm (2006), S. 280.

Die Rolle der Statistik öffentlicher Unternehmen ist in zweierlei Hinsicht interessant: einerseits trägt sie zu einer vollständigen Erfassung der öffentlichen Wirtschaft bei, andererseits kann sie, da sie Einzeldaten erhebt, eine mehr oder weniger plausible Zuordnung der öffentlichen Unternehmen zu den Sektoren der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen herbeiführen. Als ein Teil der Finanzstatistiken bildet die Statistik der öffentlichen Unternehmen die finanziellen Auswirkungen der Tätigkeit des öffentlichen Sektors, also öffentliche Finanzwirtschaft, ab. Zusammen mit anderen Finanzstatistiken zeigt sie, in welchen Aufgabenfeldern der Staat Finanzmittel eingesetzt hat und gehört somit zu einer Grundlage für zentrale politische Entscheidungen in Deutschland. In der Statistik öffentlicher Unternehmen werden die Informationen über die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen zusammengeführt. Darin ist auch noch ein positiver Beitrag der Statistik öffentlicher Unternehmen zur Systematisierung der Informationen über den öffentlichen Sektor zu sehen.

3 Statistische Bilanzanalyse mit Kennzahlen. Überlegungen zur Anwendung der betriebswirtschaftlichen Bilanzkennzahlen auf öffentliche Unternehmen

Im Rahmen der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen werden die Posten ihrer Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen erhoben.¹⁰ So bietet sich die Jahresabschlussanalyse (oder Bilanzanalyse¹¹) als Grundlage für die Auswertung der durch die amtliche Statistik erhobenen Daten an. Diese umfasst die Gesamtheit der analytischen Maßnahmen zur Auswertung des Jahresabschlusses und hilft, aussagefähigere Informationen über die wirtschaftliche Lage eines Unternehmens zu erhalten, als sie die ursprünglichen Zahlen aus dem Jahresabschluss liefern. Das theoretische Konzept der betriebswirtschaftlichen Jahresabschlussanalyse ist im Rahmen der Wirtschaftsprüfung sehr verbreitet. Die Vorgehensweise eines Statistikers in diesem Zusammenhang unterscheidet sich von der eines Wirtschaftsprüfers, indem sich der erste weniger mit den einzelnen Fällen beschäftigt, sondern Massenphänomene und aggregierte Daten untersucht.

¹⁰ Nach dem §3 Abs. 7 Nr. 1 des FPStatG sind die Daten der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung, des Anlagenachweises sowie der Behandlung des Jahresergebnisses zu erheben.

¹¹ Beide Begriffe werden in der Literatur meist synonym verwendet. Allerdings ist der Begriff Bilanzanalyse weniger präzise, da die Bilanzanalyse nicht nur die Informationen der Bilanz als Gegenüberstellung der Aktiva und Passiva in die Betrachtung einbezieht, sondern auch weitgehend die Daten der Gewinn- und Verlustrechnung sowie des Anhangs und des Lageberichts analysiert. (Vgl. Küting und Weber (2006), S. 5.)

Bei der statistischen Bilanzanalyse stellen die Posten der vorliegenden Jahresabschlüsse die ursprünglichen Merkmale dar. Zunächst werden die Jahresabschlüsse aufbereitet, das heißt gleichförmige Strukturbilanzen sowie Struktur-Ergebnisrechnungen (Struktur-GuV) werden erstellt.

Eine Strukturbilanz besteht im Allgemeinen aus dem bilanzanalytischen Anlagevermögen und dem Umlaufvermögen auf der Aktivseite, sowie aus dem bilanzanalytischen Eigenkapital und dem Fremdkapital auf der Passivseite. Das letztere wird häufig in kurz-, mittel- und langfristiges Fremdkapital untergliedert. Dabei wird die Darstellung der Fristigkeit von Posten erreicht, denn Anlagevermögen stellt ein im Unternehmen langfristig und Umlaufvermögen ein kurzfristig gebundenes Vermögen dar. Analog dazu sind Eigenkapital samt langfristigem (und mittelfristigem) Fremdkapital die langfristigen Finanzierungsmittel und kurzfristiges Fremdkapital die kurzfristigen Finanzierungsmittel des Unternehmens.

Die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) hat im Rahmen des Jahresabschlusses die Aufgabe, das Jahresergebnis des Unternehmens nach seiner Höhe und Zusammensetzung zu dokumentieren. Daher orientiert sich auch die Gliederung der Struktur-GuV an der Frage, ob Ertrags- und Aufwandspositionen der ursprünglichen GuV aus dem Bereich der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (ordentliches Ergebnis) oder aus einem nicht betrieblichen bzw. außergewöhnlichen Bereich (außerordentliches Ergebnis) entstanden sind.¹²

Nachdem die Informationen aus den Jahresabschlüssen aufbereitet und zur Strukturbilanz und Struktur-GuV verdichtet wurden, wird der Prozess der Bilanzanalyse mit einer weiteren Informationsverdichtung fortgesetzt. Aus den Positionen der Strukturbilanz und Struktur-GuV werden die zu untersuchenden spezifischen Merkmale, also die Bilanzkennzahlen, für die Gesamtheit berichtender Unternehmen oder ihrer Klassen gebildet, indem die Daten zueinander in Relation gesetzt werden.¹³

Auf der Grundlage von Bilanzkennzahlen wird versucht, die komplizierten betrieblichen Strukturen und Prozesse in einer konzentrierten Form abzubilden, die einer einheitlichen statistischen Analyse zugänglich ist. Die großen Datenmengen aus dem Jahresabschluss werden somit zu wenigen aber aussagekräftigen Größen verdichtet, die über die quantitativ erfassbaren wirtschaftlichen Sachverhalte der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen berichten sollen. Hier gehen zwar einerseits durch eine gelegentlich stark vereinfachte

¹² Vgl. Coenenberg (2005), S. 1058.

¹³ Die Bilanzkennzahlen stellen meistens Verhältniszahlen dar: Gliederungs- oder Beziehungszahlen. Während Gliederungszahlen den Anteil einer Position an einer übergeordneten Position messen, handelt es sich bei Beziehungszahlen um das Verhältnis von Positionen der gleichen Gliederungsebene zueinander.

Darstellung wichtige Detailinformationen verloren, andererseits bietet die Abbildung der Unternehmenstätigkeit in einer relativ einfachen Weise einen besseren Überblick.

Die Literatur zur Bilanzanalyse bietet lange Kataloge mit möglichen Bilanzkennzahlen an. Die klassische Bilanzanalyse gibt allerdings keine Antwort auf die Frage danach, welche der vielen Kennzahlen am besten die unterschiedlichen Unternehmensentwicklungen charakterisieren und wie viele dieser eventuell geeigneten Kennzahlen für eine Urteilsbildung zu berücksichtigen sind.¹⁴

Die Auswahl der in dem nächsten Abschnitt untersuchten Bilanzkennzahlen ist somit in gewisser Weise subjektiv, jedoch kam sie durch sachlogische Überlegungen zu Stande. So gebildete Kennzahlen werden im Rahmen der Bilanzanalyse im Allgemeinen miteinander verglichen: Die Kennzahlen des neuesten Jahresabschlusses werden an den entsprechenden Werten aus früheren Perioden oder über längere Zeiträume gemessen, um Entwicklungstendenzen in Unternehmen erkennen zu können. Anhand der festgestellten Tendenzen in Richtung Verschlechterung oder Verbesserung der einzelnen Teillagen lässt sich gewissermaßen die Güte der wirtschaftlichen Lage beurteilen. Statistisch ist es ein Längsschnittvergleich.

Noch einschlägiger ist der Vergleich der aus den Daten der Jahresabschlüsse gewonnenen Bilanzkennzahlen zwischen unterschiedlichen Unternehmen – der Betriebsvergleich. Hier wird ein Unternehmen am anderen gemessen. Auch dieser Vergleich erlaubt in Abhängigkeit davon, ob die Bilanzkennzahlen des untersuchten Unternehmens relativ besser oder schlechter im Unterschied zum Basisunternehmen ausfallen, gewisse Schlussfolgerungen über die wirtschaftliche Lage und betriebswirtschaftliche Effizienzreserven. Statistisch ist es ein Querschnittvergleich. Der Längs- und der Querschnittvergleich werden in den weiteren Ausführungen verwendet.

Für Zwecke des Querschnittvergleichs bietet sich die Bilanzstatistik an, die die Deutsche Bundesbank seit 1964 führt.¹⁵ Diese Bilanzstatistik bezieht sich auf die hochgerechneten Angaben aus Jahresabschlüssen von etwa 70000 deutschen Unternehmen und stellt die umfangreichste statistisch ausgewertete Sammlung von Jahresabschlüssen deutscher nichtfinanzieller Unternehmen (also Nichtbankunternehmen) dar.¹⁶

¹⁴ Vgl. Küting und Weber (2006), S. 350.

¹⁵ Seit dem Jahr 1993 wird zusätzlich zu den Daten der westdeutschen Unternehmen auch das Bilanzmaterial der ostdeutschen Unternehmen ausgewertet.

¹⁶ Die in die Hochrechnung einbezogenen Jahresabschlüsse gehen der Bundesbank im Zusammenhang mit dem Refinanzierungsgeschäft im Eurosystem zu.

Nur unter Einschränkungen kann die Gesamtheit der bei der Bundesbank erfassten Unternehmen als Gesamtheit der privaten Unternehmen bezeichnet werden, denn es handelt sich dabei nur um eine Auswahl. Und nur genauso eingeschränkt¹⁷ kann die Bilanzstatistik der Bundesbank für Vergleichszwecke im Rahmen der Jahresabschlussanalyse öffentlicher Unternehmen verwendet werden. Diese Vergleichsversuche zwischen den Gesamtheiten privater und öffentlicher Unternehmen können gewiss kritisch gesehen werden. Trotz möglicher Kritik an der Verwendung der Bilanzdaten von unterschiedlich strukturierten Gesamtheiten kann der Vergleich der Bilanzkennzahlen öffentlicher und privater Unternehmen helfen, viele interessante Einblicke in die wirtschaftliche Lage öffentlicher Unternehmen zu finden.

Man soll sich aber der Grenzen der Jahresabschlussanalyse bewusst sein, insbesondere in Bezug auf den Querschnittsvergleich (Betriebsvergleich), denn es ist häufig nicht einfach, den zu analysierenden Unternehmen ein tatsächlich vergleichbares gegenüberzustellen. Dass beim Betriebsvergleich für die Analyse der Wirtschaftslage öffentlicher Unternehmen im nächsten Abschnitt als Vergleichsobjekt die Gesamtheit privater Unternehmen ausgewählt wurde, könnte Widerspruch auslösen und an einigen Stellen allerdings tatsächlich zu irreführenden Schlussfolgerungen führen. Das soll aber nicht abschrecken, und der Gedanke, es sei deshalb sinnlos, derartige Vergleiche durchzuführen, wäre übertrieben. Denn bei der Beachtung der daraus resultierenden Eingrenzungen kann sich ein betriebswirtschaftlicher Vergleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen in ihrer Gesamtheit durchaus als aufschlussreich erweisen.

Noch eine weitere wichtige Frage: Inwiefern ist es gerechtfertigt, die aus der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse bekannten Kennzahlen in der Analyse der Wirtschaftslage öffentlicher Unternehmen zu verwenden. Manche Autoren verweisen bei der Bilanzanalyse im öffentlichen Bereich auf die Vorgehensweise in der Bilanzanalyse in der Privatwirtschaft. Freilich verwenden öffentliche Unternehmen in ihrem Rechnungswesen das HGB oder HGB-ähnliche Konzepte, was ihre Jahresabschlüsse mit denen privater Unternehmen zwar vergleichbar macht, aber doch nicht ohne Einschränkung.¹⁸

Die betriebswirtschaftliche Bilanzanalyse muss an die Rahmenbedingungen der öffentlichen Wirtschaft angepasst werden. Einerseits können betriebswirtschaftliche Bilanzkenn-

¹⁷ In der Gesamtheit privater Unternehmen haben Handelsunternehmen einen bedeutenden Anteil: ihnen gehört etwa 25 % des gesamten Vermögens der bei der Bundesbank erhobenen Unternehmen und sie erwirtschaften etwa 35 % des gesamten aggregierten Umsatzes. Dagegen gibt es in der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen kaum Handelsunternehmen. Wegen der starken Branchenabhängigkeit der Bilanzkennzahlen werden Handelsunternehmen für den Vergleichszweck aus der Gesamtheit der Bundesbank für diese Analyse ausgeschlossen.

¹⁸ Vgl. Owczarzak (2007), S. 11.

zahlen für die Analyse der Wirtschaftslage öffentlicher Unternehmen doch eine relativ hohe Aussagekraft haben, insbesondere im Lichte des New Public Management. Andererseits muss bei den öffentlichen Unternehmen berücksichtigt werden, dass sich ihr Zielsystem etwas von der Gewinnerzielung und dem Rentabilitätsstreben privater Unternehmen unterscheidet: es ist immer noch bei den letzteren mehr auf die Gewinnmaximierung und bei den ersten eher auf die Gemeinwohlorientierung gerichtet. Öffentliche Unternehmen haben nämlich meist noch einen öffentlichen Auftrag zu erfüllen, z.B. die Aufgaben der Daseinvorsorge, die eventuell Vorrang gegenüber der Gewinnmaximierung haben. Außerdem ist zumindest zurzeit eine Insolvenz im öffentlichen Bereich noch kaum denkbar: Die Sicherheit eines öffentlichen Unternehmens ist stärker ausgeprägt als die eines privaten Unternehmens. Was das Vermögen eines öffentlichen Unternehmens unmittelbar angeht, ist dieses häufig nicht völlig veräußerbar, da es stark an die dazu gehörige Gebietskörperschaft gebunden ist.

Man darf die aus dem privaten Bereich übernommenen Bilanzkennzahlen weder radikal ablehnen, noch sie bedingungslos auf die Bilanzanalyse im öffentlichen Bereich übertragen. Eine Anpassung des Kataloges betriebswirtschaftlicher Bilanzkennzahlen an die Besonderheiten des öffentlichen Bereiches ist unumgänglich. Nun steht die Forschung zu „öffentlichen“ Bilanzkennzahlen noch am Anfang, dementsprechend werden die Analytiker bei der Auswahl und Interpretation der Kennzahlen durch die klassischen Lehrbücher über die betriebswirtschaftliche Bilanzanalyse nur mäßig unterstützt.¹⁹

Trotz dieser Umstände soll der Versuch einer Bilanzanalyse öffentlicher Unternehmen in ihrer Gesamtheit sowie deren Vergleich mit privaten Unternehmen gewagt werden oder schlechtestenfalls nachgewiesen werden, dass er ohne Einschränkungen und Annahmen nicht umzusetzen ist.

4 Ausgewählte statistische Vergleiche

Die Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen vermitteln ihre wirtschaftliche Lage bzw. ihre einzelnen Teillagen wie Vermögens-, Finanz- und Ertragslagen. Diese Unternehmens-teillagen sollen im Rahmen der Jahresabschlussanalyse mit Hilfe der aus den Strukturbilanzen und Struktur-Ergebnisrechnungen ablesbaren Kennzahlen veranschaulicht werden. Die Kennzahlen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage stellen in diesem Zusammenhang die zu untersuchenden Merkmale dar. Anhand der bei der Kennzahlenanalyse fest-

¹⁹ Vgl. Magin (2006), S. 206 und Magin (2007), S. 17.

gestellten Tendenzen in Entwicklung der Kennzahlen kann die Güte der wirtschaftlichen Lage öffentlicher Unternehmen beurteilt werden.

Für den Längs- und Querschnittsvergleich werden in diesem Abschnitt für jede Unternehmensteilnahme je zwei bis drei Kennzahlen ausgewählt. Die ausgewählten Kennzahlen werden beschrieben und ihre gewogenen arithmetischen Mittel über die Gesamtheit öffentlicher Unternehmen den äquivalenten Werten aus dem privaten Unternehmertum gegenübergestellt.

4.1 Bilanzkennzahlen der Vermögenslage

Bei der Analyse der Vermögenslage handelt es sich im Allgemeinen um Überlegungen über das Vermögen eines Unternehmens und letztendlich über den Kapitaleinsatz: wofür wird das Kapital verwendet? Der Untersuchungsgegenstand ist also die Art und die Zusammensetzung des Vermögens eines Unternehmens und indirekt auch die Wirtschaftlichkeit des Kapitaleinsatzes. Im öffentlichen Unternehmensbereich ist die Analyse der Vermögenslage insofern interessant, da hier die Kapazitäten untersucht werden, die die öffentliche Hand ihren Unternehmen für deren Agieren zur Verfügung stellt. Der Einfluss der öffentlichen Hand als des Eigentümers oder des wichtigsten Gesellschafters bei öffentlichen Unternehmen auf die Gestaltung und Entwicklung von deren Kapazitäten ist dabei fast unbeschränkt: nämlich einerseits durch die Investitionszuschüsse, andererseits durch die Art und den Zustand des in die Unternehmen ausgelagerten Vermögens. Investitionszuschüsse sind in vielen Unternehmen jederzeit willkommen, aber insbesondere von öffentlichen Unternehmen werden sie gern entgegengenommen. Was die Auslagerungen von Vermögen in öffentliche Unternehmen angeht, so ist es denkbar, dass seine Qualität und Zusammensetzung einerseits den öffentlichen Unternehmen Vorteile bereiten können und andererseits gewisse Hemmnisse für die Fähigkeit öffentlicher Unternehmen darstellen können, auf dem Markt gegenüber privaten Unternehmen bestehen zu können.

In Bezug auf die Vermögenszusammensetzung wird an erster Stelle nach der Fristigkeit der Vermögensbindung gefragt: welches Vermögen ist also kurz- und welches langfristig in den Unternehmensprozess eingebunden. Man verknüpft mit abnehmender Fristigkeit der Vermögensbindung zunächst die Erhöhung des Liquiditätspotentials (Liquidierbarkeit) der Vermögenssteile, was einen Aufschluss darüber geben kann, ob z.B. ausreichende Sicherheiten für eine Kreditvergabe vorhanden sind.²⁰ Außerdem kann aus der Vermögens-

²⁰ Vgl. Schult und Brösel (2008), S. 197.

zusammensetzung und seiner Qualität auf die Anpassungsfähigkeit an die Konjunktur-entwicklung (Beschäftigungs- oder Strukturänderungen) und letztendlich auf die Wettbe-werbfähigkeit eines Unternehmens geschlossen werden. Je schneller sich ein Unternehmen von überschüssigen Vermögensgegenständen trennen kann, desto leichter kann es sich an die Veränderungen auf dem Markt anpassen.

Bei der Vermögensanalyse öffentlicher Unternehmen nehmen Beurteilungen nach den Kreditsicherheiten oder der Bonität einen geringeren Stellenwert ein²¹, da erwartet wird, dass die öffentliche Hand für Kreditaufnahmen ihrer Unternehmen als ihr mehrheitlicher Gesellschafter selbst die Haftung übernimmt. Vielmehr haben angesichts der aktuellen Entwicklungen im öffentlichen Sektor die Überlegungen über die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Unternehmens den Vorrang. Kann also ein öffentliches Unternehmen die Entwicklung seiner Kapazitäten an die Konjunkturentwicklung anpassen oder inwiefern kann ein öffentliches Unternehmen sein Vermögen, das zum Teil nicht veräußerbar ist, in Zahlungsmittel umwandeln? An dieser Stelle kann man auch eine Gegenfrage stellen: muss sich ein öffentliches Unternehmen an die Konjunkturentwicklungen anpassen? Ist die Frage nach der Konjunkturabhängigkeit im öffentlichen Bereich so relevant wie im privaten Bereich?

Unabhängig davon, ob diese Fragen bejaht oder verneint werden, kann die prinzipielle An-passungsfähigkeit der öffentlichen Unternehmen auf den Prüfstand kommen. Dafür wird das Verhältnis zwischen dem langfristig und kurzfristig investierten Vermögen untersucht und die Vermögens-Intensitätskennzahlen berechnet, z.B. die Sachanlagenintensität:

$$\text{Sachanlagenintensität} = \frac{\text{Sachanlagen}}{\text{Gesamtvermögen}}$$

wobei zu den Sachanlagen Grundstücke, technische Anlagen, Maschinen sowie Betriebs- und Geschäftsausstattung gehören. Bei den öffentlichen Unternehmen können auch ver-pachtete Grundstücke, z.B. Sportflächen, in das Sachanlagevermögen einfließen, wenn ih-re Veräußerung nicht gewollt oder nicht erlaubt ist.

Aus einem Längs- oder Querschnittsvergleich wird die Anpassungsfähigkeit der Unter-nehmen als besser beurteilt, wenn die mittlere Sachanlagenintensität niedriger ist.

Ein bloßer Vergleich der Sachanlagenintensitäten öffentlicher und privater Unternehmen lässt allerdings kein positives Urteil über die Flexibilität und die Fähigkeiten der öffentli-

²¹ Vgl. Hennies (2005), S. 187.

chen Unternehmen zu, sich an das Geschehen auf dem Markt rechtzeitig anzupassen. In den letzten zehn Jahren lag die Sachanlagenintensität öffentlicher Unternehmen im Durchschnitt bei etwa 65 %, private Unternehmen wiesen dagegen eine von durchschnittlich knapp über 20 % auf. Es wurden auch keine Tendenzen beobachtet, die bestätigen konnten, dass moderne öffentliche Unternehmen ihr Vermögen umstrukturieren, um bessere Wettbewerbschancen zu erlangen. Diese provokative Aussage kann allerdings nur dann gelten, wenn man vergisst, dass die betriebswirtschaftlichen Bilanzkennzahlen aus der privaten Wirtschaft im öffentlichen Bereich eigentlich anders gelesen werden sollten als in der privaten Wirtschaft.

Die durchschnittliche Sachanlagenintensität in öffentlichen und privaten Unternehmen ist in Abbildung 1 dargestellt.

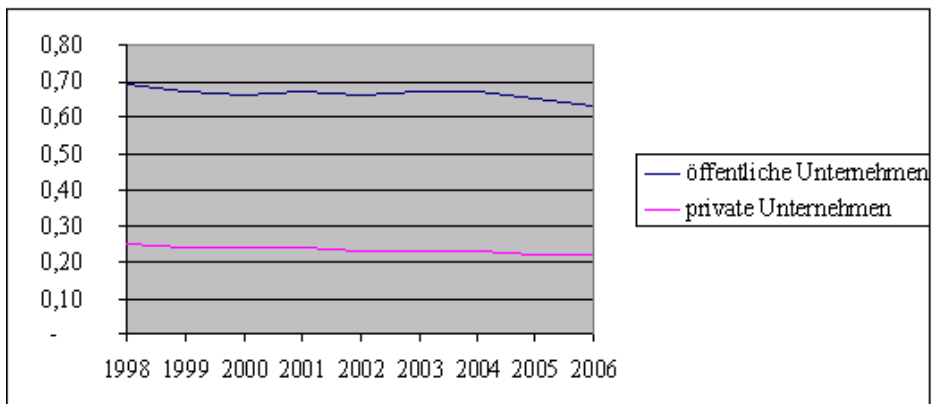


Abb. 1: Durchschnittliche Sachanlageintensität (Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006 und nach Deutsche Bundesbank (2009) Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2008.)

Hohe Differenzen in der Sachanlagenintensität sind zwar durch die Spezifik der Aufgabenfelder der jeweiligen Unternehmensgesamtheit und somit die Unterschiede in der Struktur der zu vergleichenden Gesamtheiten²² sowie eine stärkere Verbreitung des Leasings von

²² Wohnungsunternehmen spielen in der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen eine bedeutende Rolle: etwa 25 % des gesamten Vermögens des öffentlichen Unternehmertums gehören den Grundstücks- und Wohnungsunternehmen. Dagegen weist die Bundesbank in Bezug auf Aufgabenfelder der von ihr erhobenen Gesamtheit explizit darauf hin, dass Unternehmen aus dem Bereich „Grundstücks- und Wohnungswesen“ nicht in das Gesamtagerat der Jahresabschlussstatistik der Bundesbank einbezogen werden, da sie das Gesamtergebnis wegen ihres niedrigen Kapitalumschlags zusätzlich „verzerrten“ könnten.

Vermögensgegenständen im privaten Bereich erklärbar, hier sollte aber auch nach weiteren Gründen gesucht werden.

Im Zusammenhang mit den Überlegungen über die Sachanlagenintensität in öffentlichen Unternehmen können Fragen darüber entstehen, inwiefern das in öffentliche Unternehmen ausgelagerte Vermögen von ihnen tatsächlich gebraucht wird, und falls nicht, ob Vermögen, das nicht produktiv genutzt wird, veräußert werden darf und ob Vermögen überhaupt veräußert werden kann. Denn die technischen Besonderheiten einiger Investitionsobjekte im öffentlichen Unternehmensbereich lassen alternative Nutzungsmöglichkeiten oft nicht zu. Es kann aber auch die Frage gestellt werden, ob das in öffentliche Unternehmen ausgelagerte Vermögen vielleicht überbewertet ist. Zu diesem Gedanken führt das Beispiel der Deutschen Bahn²³, deren Sachanlagevermögen in den 90er Jahren als weitaus überbewertet angesehen wurde, was aus der Anwendung eines Bilanzierungsvereinfachungsverfahrens²⁴ für Sachanlagegegenstände resultierte. Bei diesem Verfahren müssen die einzelnen Sachanlagegegenstände nicht unbedingt einzeln bewertet werden, wenn das nicht mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand möglich ist. Hier kann also eine wesentliche Quelle der Überbewertung von Vermögensgegenständen liegen. Solche Bilanzierungspraktiken könnten in den 90er Jahren auch in anderen öffentlichen Unternehmen vermutet werden.

Diese Fragen nach der Überbewertung von Vermögensgegenständen können nur im Rahmen einzelner Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch Wirtschaftsprüfer oder die zuständigen Kammereien beantwortet werden. Das ist mit den Mitteln der Statistik nicht möglich, zumal die zur Verfügung stehenden Daten anonymisiert sind und keine Rückfrage bei den Unternehmen zulassen. Aus Sicht der Statistik scheint das Phänomen der zu hohen Sachanlagenintensität und des eventuell überbewerteten Sachanlagevermögens kein Einzelfall zu sein, sondern einen Massencharakter zu haben.

Zwar kann eine Umstrukturierung des Vermögens u.U. zu einer besseren Anpassungsfähigkeit des Unternehmens an das Marktgeschehen und somit zu einer besseren Wettbewerbsposition führen, aber das ist auch kein allgemeingültiges Rezept. In jedem einzelnen Fall sollte entschieden werden, ob ein Unternehmen nicht produktiv genutzte Vermögensteile unterhält und ob es möglich ist, sich davon zu trennen. Häufig wird man allerdings bei diesem Vorhaben mit der Problematik des nicht veräußerbaren öffentlichen Vermögens zu tun haben. Insgesamt könnte von der hohen Anlagenintensität bei den öffentlichen Unternehmen auf ihre verhältnismäßig geringe Anpassungsfähigkeit an das Marktgeschehen

²³ Vgl. Caspari (1995), S. 263.

²⁴ So können z.B. gleichartige Vermögensgegenstände mit demselben Zugangsjahr zusammengefasst oder räumlich und sachlich zusammenhängende Anlagen mit vereinfachten Einzelwerten angesetzt werden.

im Vergleich zu privaten Unternehmen geschlossen werden. Dieser Eindruck wird jedoch durch die Spezifität der öffentlichen Aufgabenbereiche relativiert.

Die Analyse des Verhältnisses des Anlagevermögens zum Gesamtvermögen erlaubt nicht immer einen sicheren Schluss auf die Kapazitätsausnutzung in dem Unternehmen. Deswegen kann es sinnvoll sein, die Entwicklung der Vermögenspositionen mit dem Wachstum des Unternehmensumsatzes zu vergleichen. Dieser Vergleich könnte darauf hinweisen, ob die Änderung der Vermögenspositionen mit einer wachsenden oder schrumpfenden Geschäftstätigkeit zusammenhängt.²⁵

Die Kennzahlen, die das Verhältnis zwischen Bestandsgrößen (Vermögenspositionen) und den damit zusammenhängenden Stromgrößen (Umsatz oder Abgänge der entsprechenden Vermögenspositionen) wiedergeben, heißen Umschlagshäufigkeiten.²⁶ Da die Bestände an Sachanlagevermögen in öffentlichen Unternehmen wegen der Spezifik der öffentlichen Aufgabefelder höhere Dimensionen erreichen, als im privaten Bereich, ist hier insbesondere die Umschlagshäufigkeit des Sachanlagevermögens interessant:

$$\text{Umschlagshäufigkeit des Sachanlageverm.} = \frac{\text{Umsatz}}{\text{Durschnittl. Bestand des Sachanlageverm.}}$$

Die Umschlagskoeffizienten sind stark branchenabhängig: bei Produktionsunternehmen ist die Umschlagshäufigkeit tendenziell geringer als bei Handelsunternehmen. Eine der geringsten Umschlagshäufigkeiten weisen grundsätzlich die Unternehmen aus dem Wohnungs- und Grundstückswesen auf.²⁷ Da diese Klasse einen bedeutenden Anteil an der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen hat, ist im öffentlichen Unternehmensbereich nur mit einer geringen durchschnittlichen Umschlagshäufigkeit zu rechnen.

Die durchschnittlichen Umschlagshäufigkeiten des Sachanlagevermögens bei privaten und öffentlichen Unternehmen sind in der Tabelle 1 aufgeführt.

²⁵ Vgl. Coenberg (2005), S. 990.

²⁶ Im Allgemeinen handelt es sich um die Umschlagskoeffizienten, deren Bildung in zweifacher Weise möglich ist: Umschlagshäufigkeit oder Umschlagsdauer. Die Umschlagsdauer stellt den Kehrwert der Umschlagshäufigkeit dar. Während die Umschlagshäufigkeiten zeigen, wie oft ein bestimmter Vermögensposten in einem Jahr umgeschlagen, d. h. wieder in Geld verwandelt wird, gibt die Umschlagsdauer Auskunft darüber, wie lange eine Vermögensposition im Umsatzprozess gebunden ist.

²⁷ Auf diese Besonderheit des Bereichs „Grundstücks- und Wohnungswesen“ wird auch in den Berichten der Bundesbank hingewiesen.

Umschlagshäufigkeit des Sachanlagevermögens	Jahr								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
öffentlicher Unternehmen	0,52	0,57	0,57	0,56	0,57	0,54	0,54	0,54	0,55
privater Unternehmen	5,9	5,9	6,1	6,0	5,9	6,0	6,2	6,3	6,6

Tab. 1: Durchschnittliche Umschlagshäufigkeit (Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006 und nach Deutsche Bundesbank (2009), Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2008.)

Die durchschnittlichen Umschlagshäufigkeiten öffentlicher Unternehmen unterscheiden sich erheblich von den Umschlagshäufigkeiten privater Unternehmen. Der Kapitalumschlag von 6,0 in privaten Unternehmen entsprach einer Umschlagsdauer von etwa 60 Tagen. Das bedeutet: jeder Euro des im Unternehmen arbeitenden Sachanlagevermögens wurde in 6 Euro der Betriebsleistung realisiert oder das ins Sachanlagevermögen investierte Kapital bleibt im Durchschnitt 60 Tage lang im Unternehmen gebunden.

Demgegenüber konnten öffentliche Unternehmen einen durchschnittlichen Kapitalumschlag von deutlich unter 1 aufweisen, was einer Umschlagsdauer von durchschnittlich etwa 2 Jahren entsprach.

Im Allgemeinen führen an erster Stelle zu hohe Anlagekapazitäten zu einer geringen Umschlagshäufigkeit in den beobachteten öffentlichen Unternehmen, aber u.a. auch ihre schwächeren Umsätze. In den letzten zehn Jahren konnte ein durchschnittlicher Umsatz von etwa 15 Mio. EUR in einem öffentlichen Unternehmen und etwa 30 Mio. EUR in einem privaten Unternehmen verzeichnet werden. Dieser Unterschied kann an unterschiedlichen Preisniveaus im öffentlichen und privaten Sektor liegen. Es gibt aber leider keine allgemeinen Preisindizes für private und öffentliche Leistungen, die auf ein allgemein geringeres Preisniveau im öffentlichen Unternehmensbereich im Vergleich zum privaten Unternehmertum hinweisen. Jedoch Vergleiche von einzelnen Preisen machen diese Tatsache offensichtlich. Schließlich bieten öffentliche Unternehmen ihre Leistungen oft zu politisch determinierten Preisen an.

Tendenziell offenbart die Vermögensstruktur öffentlicher Unternehmen eine geringere Flexibilität, insbesondere im Vergleich zu privaten Unternehmen. Die Tatsache, dass der größte Teil öffentlicher Unternehmen in kapitalintensiven Aufgabenbereichen tätig sind, relativiert aber diesen Eindruck bedeutend. Auch bei der Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Anlagen öffentlicher Unternehmen (im Sinne ihrer Umschlagshäufigkeit) können

Spuren einer konservativen Finanzpolitik entdeckt werden, was nicht unbedingt als Vorwurf an die Geschäftsführung der öffentlichen Unternehmen gesehen werden soll. Die Entscheidungen über die Entwicklung des Vermögens hängen nämlich nicht von den Unternehmen selbst, sondern stark und unmittelbar von der öffentlichen Hand ab, wie z.B. bei der Auslagerung von Sachanlagen in die Unternehmen und bei Investitionszuweisungen. Eine Frage, die hier leider nicht endgültig beantwortet werden kann, ist die, ob öffentliche Unternehmen das Vermögen in der hier genannten Höhe tatsächlich brauchen und ob die Bewertung des öffentlichen Sachanlagevermögens seinem tatsächlichen Zustand entspricht. Denn überhöhte Sachanlagenbestände haben zugleich beträchtlich ergebnisbelastende Kapitalbindungs-, Zins- und Abschreibungsfolgen. Könnten hinter dem eventuell überhöhten Sachanlagebestand nicht doch in Einzelfällen Effizienzverbesserungspotentiale liegen?

In der Umstrukturierung des öffentlichen Unternehmensvermögens könnte daher eventuell eine Quelle für die Effizienzsteigerung öffentlicher Unternehmen vermutet werden. Diese Quelle kann aber nicht richtig erschlossen werden. Denn an erster Stelle liegt die Spezifik mehrerer öffentlicher Aufgabenbereiche in einer starken Kapitalintensität. Allein die Präsenz der Wohnungs- und Grundstücksunternehmen in der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen führt zu einem bedeutenden Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bilanzkennzahlen öffentlicher und privater Unternehmen.

Außerdem hängen die teilweise geringeren Sachanlagenintensitäten im privaten Bereich mit häufigem Leasing und Anmietung von Geschäftsräumen und bebauten Grundstücken zusammen. Die öffentlichen Unternehmen haben dagegen häufiger das Privileg, die entsprechenden Vermögensgegenstände aus den öffentlichen Haushalten ausgelagert zu bekommen. Dafür führt diese Tatsache in den betriebswirtschaftlichen Bilanzanalysen zu einer unvorteilhaften Vermögensstruktur bei öffentlichen Unternehmen.

4.2 Bilanzkennzahlen der Finanzlage

Bei der Analyse der Finanzlage wird stärker als bei der Analyse der Vermögenslage nach dem Risikoverhalten von Unternehmen gefragt. Somit ist auch die Zukunftsorientierung in der Analyse der Finanzlage deutlicher ausgeprägt als in der Analyse der Vermögenslage. Im Mittelpunkt stehen Aussagen über Finanzierung und auch Liquidität der Unternehmen. Diese beiden Schwerpunkte der Analyse der Finanzlage führen zusammen zu einer allgemeinen Vorstellung über die Finanzierungsstrategie im Unternehmen. Inwiefern kann die gewählte Finanzierungsstrategie eine dauerhafte Aufgabenerfüllung ermöglichen?

Die wichtigste Kennzahl der Finanzierungsstruktur ist die Eigenkapitalquote. Im betriebswirtschaftlichen Bereich, insbesondere in der Kreditvergabepraxis, spielt die Eigenkapitalquote eines Unternehmens eine große Rolle. Zugegeben kommt der Eigenkapitalquote im öffentlichen Unternehmenssektor nicht die gleiche Bedeutung zu, die diese Kennzahl im privaten Sektor hat. Die Entwicklung des Fremdkapitals (z.B. die Fremdkapitalquote oder die Kennzahlen der Fremdkapitalstruktur) wäre im öffentlichen Bereich mit größerem Interesse zu betrachten.

Der andere Schwerpunkt der Analyse – die Liquidität – bezeichnet die Fähigkeit eines Unternehmens, jederzeit seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Hier ist die folgende Frage von Bedeutung: Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass es in einem Unternehmen zur Zahlungsunfähigkeit und damit zum Insolvenzfall kommt?

Inwiefern es gerechtfertigt ist, derzeit über die Möglichkeit eines Insolvenzfalls im öffentlichen Bereich zu diskutieren, ist noch unklar. Bei einem öffentlichen Unternehmen besteht quasi nicht die Möglichkeit einer Zahlungsunfähigkeit, da in diesem Falle die Gebietskörperschaften, also die zuständigen Eigentümer, unterstützend eingreifen werden. Die Finanzanalyse der öffentlichen Unternehmen kann aber insofern interessant sein, als sie einen Blick auf eine mögliche Belastung des öffentlichen Haushalts vermitteln kann.

Mit der Eigenkapitalquote wird die Eigenkapitalausstattung eines Unternehmens gemessen, v.a. dient sie der Abschätzung von Finanzierungsrisiken.²⁸

$$\text{Eigenkapitalquote} = \frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Gesamtkapital}},$$

wobei unter Eigenkapital das bilanzanalytische (berichtigte) Eigenkapital zu verstehen ist und das Gesamtkapital aus dem Eigenkapital und dem Fremdkapital besteht (d. h. Bilanzsumme oder auch Gesamtvermögen ist).

Ein Unternehmen gilt als umso besser finanziert, je höher der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital ist. Er zeigt die tatsächliche Eigenfinanzierung des Unternehmens. Daher kann die Eigenkapitalquote als Maßstab für die Unternehmenssicherheit und den Grad seiner finanziellen Unabhängigkeit betrachtet werden. Ein hoher Anteil von Eigenkapital am Gesamtkapital kann tendenziell das Unternehmen vor dem Zusammenbruch infolge Überschuldung schützen, vermindert es doch das Risiko für die Unternehmensgläubiger

²⁸ Vgl. Küting und Weber (2006), S. 133.

und erleichtert somit eine neue Kreditaufnahme. Eine zu geringe Eigenkapitalausstattung ist in Deutschland eine häufige Insolvenzursache.²⁹

Das Eigenkapital von Unternehmen zeigt, welcher Teil vom Unternehmensvermögen in der Vergangenheit durch eigene Mittel finanziert wurde und wie viel Potential die Unternehmen haben, um die erwirtschafteten Jahresfehlbeträge auszugleichen. Wenn das Eigenkapital aufgezehrt wird, tritt Zahlungsunfähigkeit ein und ein Unternehmen gerät in Konkurs. Bei der Auflösung des Unternehmens wird sein veräußerbares Vermögen zur Befriedigung der Gläubigeransprüche verwertet. So ist das bei privaten Unternehmen, die dem Insolvenzrecht unterliegen. Daher stellt die Eigenkapitalquote in der Betriebswirtschaft ein wichtiges Maß für die Beurteilung der finanziellen Stabilität und Kreditwürdigkeit von Unternehmen dar.³⁰

Inwiefern das Eigenkapital im öffentlichen Unternehmensbereich zur Beurteilung der finanziellen Sicherheit von öffentlichen Unternehmen herangezogen werden kann, ist an dieser Stelle die erste Frage. Die zweite Frage ist, ob es öffentliche Unternehmen überhaupt nötig haben, sich um ihre Bonitätsbeurteilung zu kümmern. Das Eigenkapital in einem öffentlichen Unternehmen stellt nur eine rechnerische Differenz zwischen dem Gesamtvermögen und dem Fremdkapital dar. Wegen der teilweise begrenzten Veräußerbarkeit des öffentlichen Unternehmensvermögens und somit seiner fehlenden „realitätsnahen“ Bewertung hat das Eigenkapital im öffentlichen Unternehmensbereich eher einen fiktiven Wert, und kann u.U. nicht wirklich der Begleichung der Gläubigeransprüche im Insolvenzfall dienen.³¹ Das Eigenkapital öffentlicher Unternehmen kann also nur teilweise sein Haftungskapital darstellen. Wegen der öffentlichen Trägerschaft und daher des mangelnden finanziellen Risikos sowie der Privilegierung öffentlicher Kredite haben öffentliche Unternehmen ohnehin eine erhöhte Kreditwürdigkeit, so dass der Eindruck entsteht, sie hätten in jedem Zustand einen im Vergleich zu privaten Unternehmen leichteren Zugang zum Kreditmarkt.

Der Vergleich der durchschnittlichen Eigenkapitalquoten öffentlicher und privater Unternehmen wird in Abbildung 2 dargestellt.

Die durchschnittliche Eigenkapitalquote öffentlicher Unternehmen übersteigt deutlich die privater Unternehmen. Während sie bei öffentlichen Unternehmen über 40 % lag, erreichte sie bei privaten Unternehmen etwa 20 %. In öffentlichen Unternehmen ist sie somit mehr als doppelt so hoch wie in privaten Unternehmen.

²⁹ Vgl. Küting und Weber (2006), S. 134 ff.

³⁰ Vgl. Magin (2007), S. 179.

³¹ Vgl. Magin (2006), S. 204.

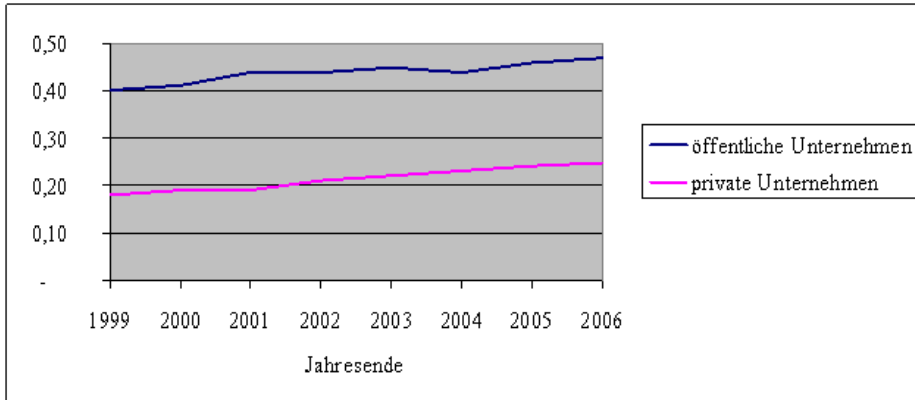


Abb. 2: Durchschnittliche Eigenkapitalquote (Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006 und nach Deutsche Bundesbank (2009), Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2008.)

Dieser Vergleich muss im Prinzip als eine schwächere Eigenkapitalausstattung privater Unternehmen in Deutschland im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen interpretiert werden. Die hohe Eigenkapitalquote, die öffentliche Unternehmen nachweisen können, darf nicht überbewertet werden, denn das Eigenkapital hat im öffentlichen Bereich allgemein, wie schon gesagt, eher einen fiktiven Charakter. Also sollte man sich bei der Interpretation die Frage stellen, ob die Qualität der Eigenkapitalausstattung öffentlicher Unternehmen der Eigenkapitalausstattung privater Unternehmen gleichgestellt werden kann. Daher ist der Vergleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen in Bezug auf ihre Finanzlage, der hier zu Gunsten der öffentlichen Unternehmen ausfiel, nur vorsichtig zu bewerten.

Im Allgemeinen steht die „kommunale“ Jahresabschlussanalyse sehr kritisch der Kennzahl Eigenkapitalquote gegenüber und sieht im Fremdkapital „eine viel interessantere Kennzahl“. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang die Kennzahl Kapitalstruktur C erhellend:³²

$$\text{Kapitalstruktur C} = \frac{\text{Langfristiges Fremdkapital}}{\text{Fremdkapital}}$$

³² Vgl. Magin (2006), S. 204.

Der Vergleich öffentlicher und privater Unternehmen zeigt, dass der Anteil des langfristigen Fremdkapitals am gesamten Fremdkapital bei privaten Unternehmen in den letzten zehn Jahren im Mittel bei ca. 30 % lag. Dagegen war dieser Anteil bei öffentlichen Unternehmen mit durchschnittlich 75 % viel höher. Sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Unternehmen wurde in der Berichtsperiode eine leichte Umstrukturierung in Richtung zum kurzfristigen Fremdkapital beobachtet, dessen Anteile jeweils um 4 Prozentpunkte gestiegen sind. Der Unterschied in der Struktur des Fremdkapitals resultiert v.a. aus den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten: tatsächlich lag der Schwerpunkt in der Schuldenstruktur öffentlicher Unternehmen bei den langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (von den gesamten Schulden gegenüber Kreditinstituten waren ca. 90 % langfristig).

Im Großen und Ganzen ist das ein vergleichsweise positives Moment für die finanzielle Stabilität öffentlicher Unternehmen. Denn je höher der Anteil des langfristigen Fremdkapitals ist, desto höher ist im Allgemeinen die Planungssicherheit im Unternehmen.³³ Aber eigentlich ist die Entwicklung des Schuldenstandes im öffentlichen Bereich, u.a. in öffentlichen Unternehmen, besorgniserregend, wie aus Medienberichten häufig hervorgeht. Teilweise führte dazu eine unzureichende Regelung zur Kreditaufnahme im öffentlichen Bereich. Allerdings wollen die Rechnungshöfe von Bund und Ländern nun eingreifen und eine neue Schuldenregel durchsetzen. Diese neue Regelung ist erst seit 2009 im Grundgesetz verankert. Danach darf bei den Ländern bis zum endgültigen strikten Neuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2020 jetzt im Übergangszeitraum keine überhöhte Kreditaufnahme erfolgen. Inwiefern diese Maßnahme einen deutlichen Abbau des Schuldenstandes im öffentlichen Bereich bringen kann, ist noch strittig, denn der kommunale Bereich ist von der neuen Regelung ausgenommen. Außerdem besteht in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass öffentliche Kreditaufnahmen ab jetzt noch häufiger auf öffentliche Unternehmen verlagert werden können.³⁴

Nun soll auf die Frage eingegangen werden, ob öffentliche Unternehmen genug Kraft haben, die aufgenommenen oder aus den öffentlichen Haushalten ausgelagerten Kredite zu begleichen. Hier steht die Liquidität der Unternehmen im Mittelpunkt. Sie hängt vom Zahlungspotenzial eines Unternehmens und auch davon ab, inwiefern sein Zahlungspotenzial auf seine Zahlungsverpflichtungen abgestimmt wird. In der Fachliteratur wird an dieser Stelle den Cashflow-Kennzahlen eine große Bedeutung beigemessen.

³³ Vgl. Magin (2006), S. 204.

³⁴ Vgl. o.V. (2010a), S. 5.

Der Cashflow eignet sich gut zur Beurteilung der Finanzkraft von Unternehmen, er misst die Fähigkeit von Unternehmen, „aus eigener Kraft Liquidität zu generieren“ und stellt somit einen Indikator für finanzielle Unabhängigkeit und Stabilität von Unternehmen dar.³⁵ Je höher der Cashflow ist, desto weniger Fremdkapital muss tendenziell zur Finanzierung unregelmäßiger Mittelverwendung aufgenommen werden.

Im Rahmen der Analyse der Finanzlage kann mit dem Cashflow aus der laufenden Unternehmenstätigkeit der dynamische Verschuldungsgrad³⁶ berechnet werden:

$$\text{Dynamischer Verschuldungsgrad} = \frac{\text{Fremdkapital}}{\text{Cashflow}}$$

Dabei wird Cashflow vereinfachend wie folgt errechnet:

$$\text{Cashflow} = \text{Jahresüberschuss} + \text{Abschreibungen}$$

Bei der Berechnung des dynamischen Verschuldungsgrades wird angenommen, dass der Umfang der Verschuldung abgebaut wird und der Cashflow nur für die Schuldentilgung verwendet wird. In der Fachliteratur wird der dynamische Verschuldungsgrad auch als Schuldentilgungsdauer bezeichnet. An dieser Kennzahl kann man erkennen, wie viele Jahre ein Unternehmen zur Tilgung seiner Verbindlichkeiten aus dem selbsterwirtschafteten Cashflow unter der oben aufgeführten Annahme benötigen würde. In der Praxis wird der Schuldentilgungsgrad häufig zur Insolvenzprognose verwendet, wobei die Schuldentilgungsdauer von etwa 3,5 Jahren traditionellerweise als „angemessen“ gilt.³⁷

Der durchschnittliche dynamische Verschuldungsgrad bei privaten und öffentlichen Unternehmen ist in Abbildung 3 dargestellt.

Die Berechnungen zur Kapitalstruktur C zeigten, dass öffentliche im Vergleich zu privaten Unternehmen im Durchschnitt einen deutlich höheren Schuldenstand aufweisen. Der dynamische Verschuldungsgrad konfrontiert nun den Analytiker mit der Frage, ob öffentliche Unternehmen genug Kraft haben, die aufgenommenen oder aus den öffentlichen Haushalten ausgelagerten Kredite zu begleichen.

³⁵ Vgl. Küting und Weber (2006), S. 169.

³⁶ Vgl. Preißler (2008), S. 74.

³⁷ Vgl. Gräfer (2008), S. 98. Der dynamische Verschuldungsgrad ist allerdings bei einem negativen Cashflow nicht aussagekräftig.

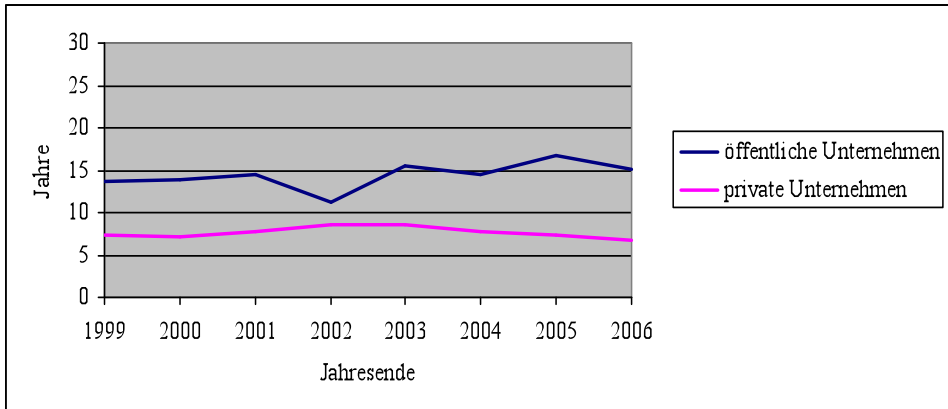


Abb. 3: Durchschnittlicher dynamischer Verschuldungsgrad (Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006 und nach Deutsche Bundesbank (2009), Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2008.)

Auf 3,5 Jahre, die als sehr guter Wert gelten, konnten die privaten Unternehmen in der Berichtsperiode ihre Tilgungsdauer im Durchschnitt nicht drücken, sie lag im Mittel bei 7 bis 9 Jahren, was immer noch im akzeptablen Bereich liegt.³⁸

Bei den öffentlichen Unternehmen wurde dagegen ein höherer dynamischer Verschuldungsgrad beobachtet. Die entsprechende durchschnittliche Tilgungsdauer lag im Bereich zwischen 11 und 17 Jahren.³⁹ Die Zunahme dieser Tilgungsdauer in den letzten zehn Jahren ist durch eine Wachstumsrate der Unternehmensschulden von etwa 3 % jährlich und den gleichzeitigen Wachstumsstillstand des Cashflows zu erklären. Die Senkung der Tilgungsdauer im letzten Jahr stellt keine Wende in der Entwicklung dar, sie liegt im Trend und hängt eher mit Ausgliederungsprozessen im öffentlichen Bereich zusammen.

Die Analyse der Finanzlage zeigt, dass öffentliche Unternehmen im Mittel eine höhere Eigenkapitalquote als private Unternehmen aufweisen. Allerdings gilt die Überlegung aus der Betriebswirtschaft, dass eine höhere Eigenkapitalquote ein Indiz für ein höheres Wachstum im Unternehmen wäre, für den öffentlichen Unternehmensbereich kaum. Denn Eigenkapital stellt in der kommunalen Jahresabschlussanalyse lediglich einen Differenz-

³⁸ Vgl. Preißler (2008), S. 74.

³⁹ Der dynamische Verschuldungsgrad von über 12 Jahren gilt als ein schlechter Wert (Vgl. Preißler (2008), S. 74).

wert zwischen dem Vermögen und den Schulden dar, hat wegen der häufigen Nichtveräußerbarkeit des öffentlichen Vermögens eher einen fiktiven Charakter und kann kaum eine Haftungsfunktion erfüllen.

Die Zunahme des Eigenkapitals in öffentlichen Unternehmen wird überwiegend von der öffentlichen Hand und wenig von der Geschäftsentwicklung beeinflusst. Die Kapitalzuführungen (Kapitalzuschüsse, Investitionszuschüsse, Zuführungen von Eigenkapital) gehören u.a. zur Palette der variantenreichen finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den öffentlichen Unternehmen.

Logischerweise ist das Pendant zur Eigenkapitalquote – die Fremdkapitalquote – bei öffentlichen Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen im Mittel geringer. Nur ist der absolute Betrag des durchschnittlichen Schuldenstandes in öffentlichen Unternehmen um etwa 40 % höher als in privaten Unternehmen. Das wird durch eine im Mittel günstigere Fremdkapitalstruktur bei öffentlichen Unternehmen kompensiert, denn sie haben einen höheren Anteil langfristiger Schulden. Diese Konstellation kann zu einer allgemeinen Planungssicherheit im Unternehmen beitragen. Öffentliche Unternehmen haben infolge ihrer trägerbedingt erhöhten Kreditwürdigkeit anscheinend einen leichteren Zugang zu langfristigen Krediten. Allerdings stellen die „scheinbar unbegrenzten“ Verbindlichkeiten öffentlicher Unternehmen für die öffentliche Hand allgemein eine hohe Belastung dar. Tatsächlich dürfen sich öffentliche Unternehmen mit dem Cashflow, den sie erwirtschaften, kaum weitere Kreditaufnahmen oder Investitionen leisten. Ohne den Eingriff der öffentlichen Haushalte scheinen sie im Mittel kaum überlebensfähig zu sein.

Die Analyse der Finanzlage öffentlicher Unternehmen, unter anderem im Vergleich zu privaten Unternehmen, zeigte ihre starke Abhängigkeit von den Verflechtungen zwischen öffentlichen Unternehmen und Haushalten, die einerseits unterstützend ins Unternehmensgeschehen eingreifen (durch z.B. Subventionen oder einen leichteren Zugang zum Kreditmarkt), aber andererseits auch hohe Belastungen für öffentliche Unternehmen herbeiführen können z.B. durch Schuldenauslagerungen aus den Haushalten in die Unternehmen und weitere Abweichungen von einer geregelten Kreditpolitik.

4.3 Bilanzkennzahlen der Ertragslage

Bei der Analyse der Ertragslage steht die Ertragskraft des Unternehmens im Mittelpunkt. Unter der Ertragskraft eines Unternehmens versteht man die Fähigkeit dieses Unternehmens, in der Zukunft auf Dauer Gewinne zu erwirtschaften.⁴⁰

Während sich private Unternehmen klar darauf ausrichten, Gewinne zu erzielen, scheint die Frage nach der Zielpriorität der öffentlichen Unternehmen noch nicht endgültig geklärt zu sein. Was bestimmt denn das wirtschaftliche Handeln öffentlicher Unternehmen: die Gewinnmaximierung oder der öffentliche Leistungsauftrag unter Hinnahme von Fehlbeträgen (wenn auch nach Möglichkeit mit Fehlbetragsminimierung)? Die Liberalisierung und ein zunehmender Wettbewerb im öffentlichen Bereich führt zwar dazu, dass der Gewinnmaximierung in öffentlichen Unternehmen allmählich ein größeres Gewicht beigegeben wird, jedoch in öffentlichen Aufgabenbereichen wie Krankenhäuser oder Personennahverkehr stellt man die Fehlbetragsminimierung und v.a. die Erfüllung des öffentlichen Leistungsauftrages in Vordergrund.⁴¹

Im Allgemeinen bezieht sich die Analyse der Ertragslage zwar auf Ergebnisse aus dem vergangenen Zeitraum und ist somit vergangenheitsorientiert, hat aber hauptsächlich die Aufgabe, Rückschlüsse auf die künftige Ertragslage zu ermöglichen.⁴²

Im Mittelpunkt der Analyse stehen der Erfolg des Geschäftsjahres und sein Zustandekommen.⁴³ Anhand der Ergebnisse für öffentliche Unternehmen kann z.B. die Belastung für den öffentlichen Haushalt und letztendlich Unternehmenseffizienz eingeschätzt werden. Allerdings wird es hier kaum möglich sein, die Existenz öffentlicher Unternehmen zu rechtfertigen, denn private Unternehmen schneiden im Mittel bei allen Kennwerten der Ertragslage viel besser ab, was die Berechnungen unten auch bestätigen.

Der wichtigste Bestandteil des Unternehmenserfolgs stellen die in den Unternehmen erwirtschafteten Umsätze dar. Die Entwicklung der durchschnittlichen Umsätze in den letzten zehn Jahren in den Gesamtheiten privater und öffentlicher Unternehmen ist auf der Abbildung 4 dargestellt.

Eine im Mittel höhere Umsatzstärke privater Unternehmen ist auf der Abbildung 4 nicht zu übersehen. Insbesondere ist ihr Anstieg in den letzten Beobachtungsjahren kurz vor der

⁴⁰ Vgl. Gräfer (2008), S. 27.

⁴¹ Vgl. Bolsenkötter (2002), S. 1591.

⁴² Vgl. Coenberg (2005), S. 1028.

⁴³ Vgl. Owczarzak (2007), S. 10.

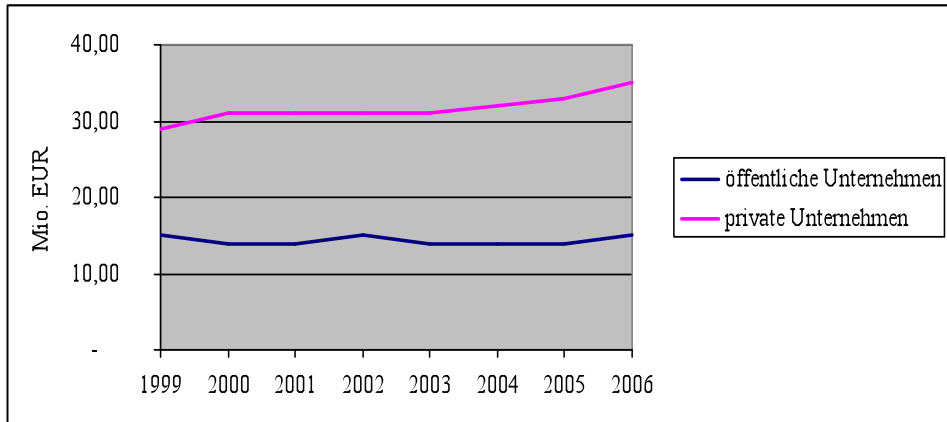


Abb. 4: Durchschnittliche Umsätze in öffentlichen und privaten Unternehmen (Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006 und nach Deutsche Bundesbank (2009), Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2008.)

Finanzkrise auffällig, der mit einem kräftigen Geschäftswachstum im privaten Bereich in Verbindung gebracht wird.⁴⁴

Der durchschnittliche Umsatz in öffentlichen Unternehmen blieb dagegen in der Beobachtungsperiode auf dem gleichen Niveau und hat sich kaum entwickelt. Dass durchschnittliche Umsätze in öffentlichen Unternehmen im Vergleich mit den Privaten deutlich zurückliegen, ist nachzuvollziehen. Denn öffentliche Unternehmen müssen häufig ihre Leistungen wegen des öffentlichen Auftrages zu politisch determinierten Preisen anbieten. Im öffentlichen Wohnungssektor besitzen die Kommunen z.B. über etwa 2 Millionen Wohnungen, die sie zum Teil zu Konditionen unterhalb des Marktniveaus vermieten müssen, was die Jahresergebnisse der öffentlichen Wohnungsunternehmen zwischen 2000 und 2007 mit insgesamt mehr als 3 Milliarden Euro belastete.⁴⁵

Darüber hinaus kann auch interessant sein, aus welchem Zusammenspiel von Erträgen (u.a. Umsätzen) und Aufwendungen die in den letzten Jahren ausgewiesenen Jahresergebnisse (Gewinne bzw. Jahresfehlbeträge) resultieren. Die Entwicklung der durchschnittlichen Jahresergebnisse privater und öffentlicher Unternehmen wird in Abbildung 5 dargestellt.

⁴⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (2007), S. 31 ff.

⁴⁵ Vgl. IDW-Köln (2010), S. 8.

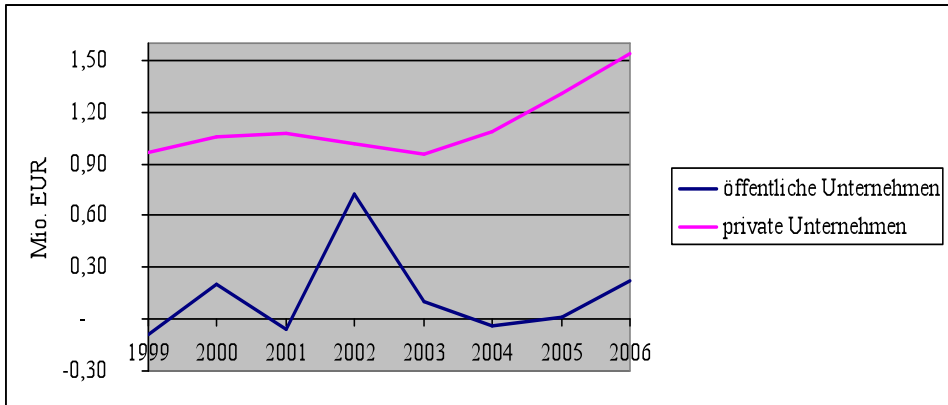


Abb. 5: Durchschnittliches Jahresergebnis je Unternehmen (Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006 und nach Deutsche Bundesbank (2009), Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2008.)

In privaten Unternehmen fällt der Tiefstand der ausgewiesenen Gewinne ins Jahr 2003. Nachdem 2004 die Schwächephase überwunden wurde, begann ihr durchschnittliches Jahresergebnis zu expandieren. Im Jahr 2006, dem letzten Beobachtungsjahr, hat die mittlere Ertragskraft privater Unternehmen den höchsten Stand der letzten zehn Jahre erreicht.⁴⁶ Das könnte im Prinzip die Basis für ein dauerhaftes Unternehmenswachstum im privaten Bereich bilden. Dagegen stellt die Entwicklung des durchschnittlichen Jahresergebnisses im öffentlichen Bereich eine Zick-Zack-Linie dar, deren Werte überwiegend nicht weit von Null entfernt lagen und kaum Tendenzen aufwiesen. Die Zacken sind durch unregelmäßige „Einmischung“ der öffentlichen Hand in Form von Subventionen und Abführungen an die öffentlichen Haushalte in die Unternehmensergebnisse zu erklären und auch durch Ausgliederungsprozesse im öffentlichen Unternehmensbereich. Vor allem führen dazu die Ergebnisse aus den öffentlichen Beteiligungsgesellschaften und Versorgungsunternehmen. Jedenfalls sind auf der Abbildung 5 deutlich die Unterschiede in der Ertragskraft zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen zu sehen: während das durchschnittliche Jahresergebnis öffentlicher Unternehmen in letzten Jahren häufig etwa bei Null lag, bewegte es sich bei privaten Unternehmen um 1 Mio. EUR.

⁴⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank (2007), S. 31 ff.

Eine weitere Methode für die Analyse der Ertragslage bietet die Rentabilitätsanalyse an, in derer Mittelpunkt die Rentabilitätskennzahlen stehen. In der betriebswirtschaftlichen Praxis zählt Rentabilität zu den wichtigsten Bilanzkennzahlen und nimmt eine zentrale Position in der Bilanzanalyse ein. In der Fachliteratur wird Rentabilität allerdings häufig sehr kritisch beurteilt oder gar ignoriert.⁴⁷ Die Frage danach, welche Rolle Rentabilität für Beurteilung der Ertragskraft öffentlicher Unternehmen spielt, gehört zu einem Bereich von Problemen, die sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft noch nicht eindeutig gelöst worden sind. Die Fachliteratur bewertet z.B. die Rentabilitätskennzahlen (Eigenkapitalrentabilität oder Umsatzrentabilität) für den öffentlichen Bereich als unbrauchbar, v.a. wegen der Spezifik des öffentlichen Vermögens. Sie empfiehlt, diese nicht zu verwenden, um falsche Schlüsse bei der Analyse zu vermeiden.⁴⁸

Außerdem wird die Frage nach der Rentabilität bzw. Effizienz im öffentlichen Bereich eher als zweitrangig behandelt und rückt hinter die Frage nach der Effektivität zurück. Tatsächlich ist die Frage berechtigt: Wozu sollen ineffektive Dinge effizient ausgeführt werden? Überwiegend geht es bei diesen Überlegungen um die öffentlichen Haushalte. Wenn man sich jedoch mit öffentlichen Unternehmen beschäftigt, darf die Effizienzfrage im Rahmen der Jahresabschlussanalyse nicht gleich in den Hintergrund treten und soll angeschnitten werden. Vielleicht nicht unbedingt mit dem Ziel der Entdeckung „unentdeckter“ Reserven in öffentlichen Unternehmen, denn das kann hier angesichts der obigen Überlegungen und allein mit Hilfe der Vermögens- und Finanzanalyse kaum erreicht werden. Hier sollen bei der Berechnung von Rentabilitätskennzahlen eher analytische Ziele verfolgt werden.

Ganz allgemein wird in der Betriebswirtschaft für die Berechnung der Rentabilität eine Erfolgsgröße ins Verhältnis zu einer anderen Größe (z.B. Kapital) gesetzt, die vermutlich „wesentlich zur Erzielung des Erfolges beigetragen hat“.⁴⁹

Dabei stellt Eigenkapitalrentabilität eine der wichtigsten Rentabilitätskennzahlen dar. Diese ist insbesondere aus der Sicht der Unternehmenseigentümer von Bedeutung. Sie spiegelt die Verzinsung des von den Eigentümern investierten Kapitals wider, also die Rendite, die das im Unternehmen gebundene Eigenkapital erbringt.⁵⁰

Auch von öffentlichen Unternehmen fordert der Gesetzgeber außer der dauerhaften Erfüllung des öffentlichen Zweckes eine angemessene marktübliche Eigenkapitalverzinsung,

⁴⁷ Vgl. Küting und Weber (2006), S. 299.

⁴⁸ Vgl. Magin (2006), S. 299.

⁴⁹ Vgl. Gräfer (2008), S. 63.

⁵⁰ Vgl. Müller (1997), S. 212.

allerdings häufig unter dem Vorbehalt, dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dadurch nicht beeinträchtigt wird.⁵¹

Die Eigenkapitalrentabilität⁵² kann folgenderweise berechnet werden:

$$\begin{aligned} \text{Eigenkapitalrentabilität} &= \frac{\text{Jahresüberschuss oder – fehlbetrag}}{\text{Eigenkapital}} \\ &= \frac{\text{Umsatzrentabilität} \cdot \text{Gesamtkapitalumschlag}}{\text{Eigenkapitalquote}} \end{aligned}$$

Daraus folgt, dass die Eigenkapitalrentabilität durch die Kapitalstruktur mitbestimmt wird. Daher muss man damit rechnen, dass private Unternehmen bei der Eigenkapitalrentabilität besser als öffentliche Unternehmen abschneiden können, denn öffentliche Unternehmen sind durch eine im Mittel höhere Eigenkapitalquote und einen geringeren Kapitalumschlag gekennzeichnet.

Tatsächlich führen die hohen Vermögensbestände in öffentlichen Unternehmen im Mittel zu einem im Vergleich zu privaten Unternehmen geringeren Kapitalumschlag und einer höheren Eigenkapitalquote, so dass die Zusammenfassung dieser Kennzahlen in einem Unterschied von etwa 20 Prozentpunkten zwischen der durchschnittlichen Eigenkapitalrentabilität in öffentlichen und privaten Unternehmen in den Beobachtungsjahren resultierte.

Die mittleren Eigenkapitalrentabilitäten in öffentlichen und privaten Unternehmen in den letzten Jahren sind auf der Abbildung 6 dargestellt.

Im Mittel liegt die Eigenkapitalrentabilität öffentlicher Unternehmen bei etwa 1 % und in privaten Unternehmen bei 20-24 %. Dieser ausgeprägte Unterschied war zu erwarten. Die Verzinsung des Eigenkapitals im öffentlichen Unternehmensbereich ist somit minimal. Auf eine Verbesserung der Rentabilitätskennzahl kann man hier auch nicht hoffen, da die mittleren festgestellten Werte der einzelnen Bestandteile der Eigenkapitalrentabilität (Umsätze, Kapitalumschlag, Eigenkapitalquote), die auf die Eigenkapitalrentabilität eigentlich ungünstig wirken, für öffentliche Unternehmen sehr charakteristisch sind: Eine Verbesserung der Umsatzstärke öffentlicher Unternehmen ist wegen oft politisch determinierter Preise im öffentlichen Bereich kaum möglich. Die Zunahme des Kapitalumschlags oder

⁵¹ Vgl. Caspari (1995), S. 63 ff.

⁵² Vgl. Küting und Weber (2006), S. 308.

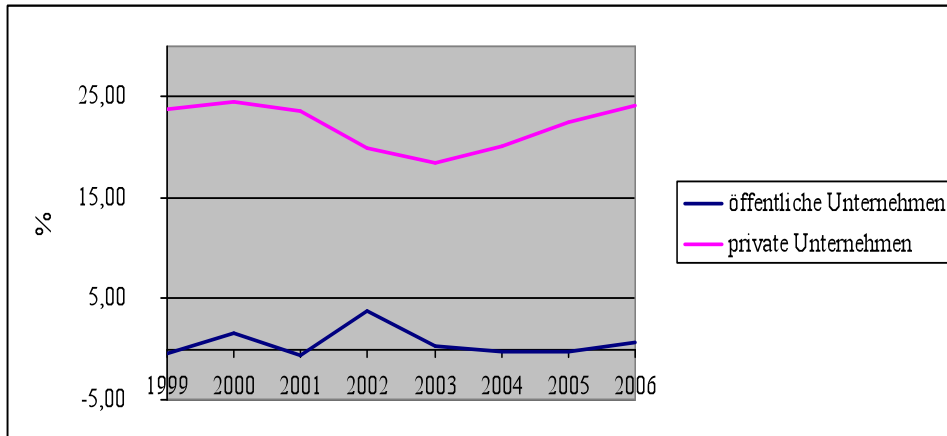


Abb. 6: Durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität in öffentlichen und privaten Unternehmen (Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006 und nach Deutsche Bundesbank (2009), Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2008.)

die Senkung der Eigenkapitalquote auf ein gemäßigtes Niveau ist wegen der fehlenden Veräußerbarkeit öffentlichen Vermögens auch nicht vorstellbar. Also kann im öffentlichen Unternehmensbereich unter den gegebenen Bedingungen kaum mit einer Erhöhung der mittleren Eigenkapitalverzinsung gerechnet werden.

Das Ergebnis zur Eigenkapitalrentabilität bestätigen auch die Berechnungen der anderen Rentabilitätskennzahlen (Gesamtkapitalrentabilität, Betriebsrentabilität): Die betriebswirtschaftliche Effizienz öffentlicher Unternehmen gemessen an den Rentabilitätskennzahlen ist im Mittel deutlich geringer als die privater Unternehmen.

Im Allgemeinen führen die Rentabilitätsanalyse und der Vergleich der mittleren betriebswirtschaftlichen Effizienzzahlen zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen eigentlich nicht zur Entdeckung von Effizienzreserven bei öffentlichen Unternehmen insgesamt. In Einzelfällen kann dies allerdings nicht ausgeschlossen werden. Die „schwachen kaufmännischen Seiten“ des öffentlichen Unternehmensbereichs, die die betriebswirtschaftliche Jahresabschlussanalyse nun quantifiziert, waren im Prinzip längst bekannt. Die durchschnittlichen Rentabilitätskennzahlen haben die Diskrepanz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen bestätigt. Die Verwendung von Rentabilitätskennzahlen (der Vergangenheit) erlaubt kaum eine Aussage über die weitere Entwicklung der Ertragsverhält-

nisse in öffentlichen Unternehmen. An den Rentabilitätskennzahlen in ihrer zeitlichen Entwicklung können auch kaum irgendwelche Gesetzmäßigkeiten beobachtet werden. Daher kann man hier eher den starken Einfluss der öffentlichen Hand wiedererkennen.

Die Rentabilitätskennzahlen nehmen im Bereich der öffentlichen Unternehmen noch keine zentrale Position in der Bilanzanalyse ein. Die Gewinnerzielungsabsicht gehört zwar mittlerweile neben dem Gemeinwohlauftrag zu den wichtigsten Steuerungszielen für öffentliche Unternehmen, stellt aber insbesondere in den ertragsschwachen Aufgabenbereichen eine schwer überwindbare Hürde dar. Daher können bei der Rentabilitätsanalyse in öffentlichen Unternehmen höchstens einige Abstufungen vorgenommen werden, so dass nicht die Renditen in den Vordergrund gestellt werden, sondern eher die Kostendeckung oder die Minimierung der öffentlichen Zuschüsse.

5 Fazit

Im Allgemeinen sollte in Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen zwischen zwei Unternehmensgruppen unterschieden werden: öffentliche Unternehmen, die gewinnbringend sein können (von denen also Wirtschaftlichkeit zu erwarten ist) und öffentliche Unternehmen, die nicht einmal kostendeckend geführt werden können. Diese Unterscheidung hängt unter anderem vom Aufgabenbereich öffentlicher Unternehmen ab: so könnte z.B. bei den Elektrizitätsversorgern mit einer gewissen Wirtschaftlichkeit gerechnet werden, aber kaum bei Kulturunternehmen. Von den letzteren wird eher erwartet, dass sie nach Möglichkeit ohne größere Verluste arbeiten. Aber eigentlich ist vom Fall zu Fall zu entscheiden, ob ein Unternehmen zu der Gruppe der gewinnorientierten oder nicht gewinnorientierten Unternehmen gehört, ob es sinnvoll ist, über seine Ertragskraft mit dem Heranziehen von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen wie Gewinn oder Rentabilität zu diskutieren.

Diese Vorgehensweise werden Prüfer präferieren, die sich mit den einzelnen Unternehmen beschäftigen. Statistik betrachtet jedoch die öffentlichen Unternehmen als Gesamtheit, die zwar heterogen ist, aber die großen Gemeinsamkeiten zeigt. Und wenn schon die betriebswirtschaftliche Ertragsanalyse durchgeführt wird, dann fragt sie in diesen Rahmen nach der betriebswirtschaftlichen Effizienz der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen. Sind sie fähig, in der Zukunft auf Dauer Gewinne zu erwirtschaften? Darf man diesbezüglich aus dem Vergleich mit privaten Unternehmen Kritik oder Erwartungen entwickeln?

Diese Fragen sind insofern interessant, da öffentliche Unternehmen von ihrer Natur her eine gewisse „Belastung“ für öffentliche Haushalte und damit letztendlich die Steuerzahler darstellen.

Im Großen und Ganzen unterstreichen die durchgeführten statistischen Vergleiche aus der Vermögens-, Finanz- und Ertragsanalyse öffentlicher Unternehmen die enge Verflechtung zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Haushalten. Diese Tatsache kann die Entfaltung der Effizienzreserven bei öffentlichen Unternehmen an einigen Stellen zwar bremsen, stellt aber eine generelle Eigenschaft öffentlicher Unternehmen dar.

Literatur

- Bolsenkötter, H. (2002). 'Öffentliche Unternehmen.' In W. Ballwieser, A. Coenenberg und K. Wysocki (Hg.), *Handwörterbuch der Rechnungslegung und Prüfung*, S. 1589–1600. Stuttgart, 3. Aufl.
- Caspari, B. (1995). *Der Jahresabschluss öffentlicher Unternehmungen. Grundfragen und ausgewählte Einzelprobleme seiner inhaltlichen Ausgestaltung*. München.
- Chmielewicz, K. (1987). 'Zur Problematik einzelwirtschaftlicher Effizienzkriterien bei öffentlichen Unternehmungen.' In T. Thiemeyer (Hg.), *Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie: Referate und Diskussionsbeiträge eines Kolloquiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft am 2. und 3. Oktober 1986 in der Universität Mannheim*, S. 125–174. Baden-Baden.
- Coenenberg, A. (2005). *Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. Betriebswirtschaftliche, handelsrechtliche, steuerrechtliche und internationale Grundsätze - HGB, IFRS und US-GAAP*. Stuttgart, 20. Aufl.
- Deutsche Bundesbank (2007). 'Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse deutscher Unternehmen im Jahr 2006.' URL www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2007/200712mba_ertragslage_unternehmen.pdf/. Monatsbericht.
- Deutsche Bundesbank (2009). 'Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1994 bis 2007.' URL www.bundesbank.de/statistik/statistik_wirtschaftsdaten_tabellen.php/.

- Emmerich, H.P. (2006). 'Personal und Finanzen der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen (FEU) in privater Rechtsform im Jahr 2003.' *Statistische Analysen und Studien NRW*, Bd. 28, S. 38–43.
- Gräfer, H. (2008). *Bilanzanalyse. Traditionelle Kennzahlenanalyse des Einzeljahresabschlusses, kapitalmarktorientierte Konzernjahresabschlussanalyse mit Aufgaben und Lösungen und einer ausführlicher Fallstudie*. Herne, 10. Aufl.
- Hennies, M. (2005). *Bilanzpolitik und Bilanzanalyse im kommunalen Sektor*. München.
- IDW-Köln (2010). 'Verdienter Ruhestand. Sozialer Wohnungsbau.' *IDW-Köln*, Bd. 12, S. 8.
- Kütting, K. und Weber, C.P. (2006). *Die Bilanzanalyse: Beurteilung von Abschlüssen nach HGB und IFRS*. Stuttgart, 8. Aufl.
- Magin, C. (2006). 'Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts.' *Der Gemeindehaushalt*, Bd. 9, S. 202–206.
- Magin, C. (2007). 'Kommunale Doppik: (Miss-)Verständnisse und Weiterentwicklungen.' *Der Gemeindehaushalt*, Bd. 8, S. 175–180.
- Müller, J. (1997). *DV-gestützte Systeme zur Kreditwürdigkeitsprüfung bei Kreditversicherungen*. Göttingen.
- o.V. (2010a). 'Sparanstrengungen nicht untergraben.' *Behördenpiegel*, Bd. 7, S. 5.
- o.V. (2010b). 'Verschiedenes.' *Der neue Kämmerer*, Bd. 02, S. 2–3.
- o.V. (2010c). 'Wer bestellt, muss auch bezahlen.' *Berliner Zeitung vom 23.12.2010*, S. 17.
- Owczarzak, H. (2007). 'Kennzahlen für die kommunale Jahresabschlussanalyse.' *Der Gemeindehaushalt*, Bd. 1, S. 8–12.
- Preißler, P. (2008). *Betriebswirtschaftliche Kennzahlen: Formeln, Aussagekraft, Sollwerte, Ermittlungsintervalle*. Oldenburg.
- Rehm, H. (2006). 'Statistiken der öffentlichen Finanzen aussagekräftiger und aktueller.' *Wirtschaft und Statistik*, Bd. 3, S. 279–302.
- Schult, E. und Brösel, G. (2008). *Bilanzanalyse. Unternehmensbeurteilung auf der Basis von HGB- und IFRS-Abschlüssen*. Berlin, 12. Aufl.

Statistisches Bundesamt (2005). 'Qualitätsbericht. Statistik der Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.' Wiesbaden.

Wagemann, E. (1942). *Narrenspiegel der Statistik. Die Umriss eines statistischen Weltbildes*. Hamburg, 2. Aufl.