GUID 5320

Leitlinien für die wirtschaftlichkeitsprüfung der privatisierung

INTOSAI Prinzipien sind durch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, INTOSAI, als Teil der Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen. Weitere Informationen unter www.intosai.org.

INTOSAI

Vorgänger Dokument von IFPP – dieses Dokument wurde vor der Gründung vom INTOSAI Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP) 2016 entworfen. In diesem Sinne, können sich formelle Unterschiede zu den letzten INTOSAI Prüfungsrichtlinien ergeben.



INTOSAI, 2021

INHALTSTABELLE

EINFÜHRUNG **4**

ZIELE **5**

BEGRIFFSBESTIMMUNGEN **6**

ANWENDUNGSBEREICH **8**

PLANUNG **9**

Auswahl des Prüfungsthemas 9

Gestaltung der Prüfung 12

DURCHFÜHRUNG **34**

BERICHTERSTATTUNG **41**

FOLGEMASSNAHMEN **43**

ANLAGEN **45**

ANLAGE 1 - VERSCHIEDENE PRIVATISIERUNGSMODELLE 45

ANLAGE 2 - WICHTIGSTE ASPEKTE DER BEWERTUNG DES ZU PRIVATISIERENDEN GESCHÄFTS 49

1

EINFÜHRUNG

1) Eine unabhängige Prüfung durch den öffentlichen Sektor könnte dazu beitragen, die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Privatisierungsprozesse zu erhöhen und die gewonnenen Erkenntnisse zu gewinnen, um Empfehlungen für Verbesserungen bei künftigen Privatisierungen zu geben. Durch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen können die ORKB Einblicke in die Frage geben, ob die Privatisierung abgeschlossen und die erwarteten Ziele wirtschaftlich, effizient und wirksam erreicht wurden.

2) GUIDs (Verlautbarung über Leitlinien) sind nicht obligatorische Leitlinien für die Verwendung des Prüfers bei der Anwendung der Internationalen Standards der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ISSAI). Diese GUID bietet Leitlinien für die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung im Rahmen des INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP). Diese GUID ist für diejenigen relevant, die mit einem Mandat[1] für solche Prüfungen ausgestattet sind.

3) Diese GUID steht im Einklang mit den Grundprinzipien der Rechnungsprüfung im öffentlichen Sektor (ISSAI 100[2]) und der Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 300[3]).

---

1 In einigen Ländern sind die ORKB nicht befugt, alle oder einige Aspekte einer Privatisierung zu prüfen, beispielsweise kann eine ORKB eingeschränkte Befugnisse bei der Prüfung der Anteile des Staates an Aktiengesellschaften haben, selbst wenn der Staat 100 Prozent der Aktien hält. In ähnlicher Weise kann die ORKB gesetzlich darauf beschränkt sein, ihre Privatisierungsprüfungen auf eine Prüfung der Privatisierungserlöse und der Art und Weise zu stützen, in der der Staat diese Einnahmen ausgibt.

2 Die ISSAI 100 Grundprinzipien der Abschlussprüfung im öffentlichen Sektor legen unter anderem den Zweck und die Autorität der ISSAI und den Rahmen für die Prüfung im öffentlichen Sektor fest.

3 ISSAI 300 - Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung bauen auf den Grundprinzipien der ISSAI100 auf und entwickeln sie weiter, um den spezifischen Kontext der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu berücksichtigen.

2

ZIELE

4) Ziel dieser GUID ist es, dem Prüfer Leitlinien zu geben, wie Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit dem spezifischen Gegenstand der Privatisierung einer staatlichen Funktion, Tätigkeit oder öffentlichen Einrichtung über verschiedene Wege durchgeführt werden können.

5) ISSAI 300 enthält die Grundsätze für die Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die ORKB, während ISSAI 3000 die Anforderungen enthält, die der Abschlussprüfer erfüllen muss, um feststellen zu können, dass die Prüfung gemäß den ISSAI durchgeführt wurde. Diese GUID bezieht sich auf die ISSAI 300, ohne sie jedoch zu duplizieren.

3

BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

6) Die Privatisierung bezieht sich auf die Übertragung des öffentlichen Eigentums oder der staatlichen Funktionen auf private Einrichtungen. Die Privatisierung erfolgt häufig in der Erwartung, dass sie zu einer höheren Qualität der Waren und Dienstleistungen, niedrigeren Kosten, höheren Effizienzsteigerungen oder einer Verbesserung der Leistung und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung führen wird.

7) Staatseigene Unternehmen (SOE) sind Unternehmen, bei denen die Regierung oder der Staat durch vollständige, mehrheitliche oder bedeutende Minderheitsbeteiligung eine erhebliche Kontrolle ausübt. Staatseigene Unternehmen können an anderer Stelle als öffentliche Stellen oder Unternehmen des öffentlichen Sektors bezeichnet werden, doch zu ihren Unterscheidungsmerkmalen gehören ihre rechtliche Existenz, Form und Tätigkeit in Handelsangelegenheiten und -tätigkeiten. Staatseigene Unternehmen können in unterschiedlichem Maße mit Zielen der öffentlichen Ordnung gegründet werden, müssen jedoch von reinen öffentlichen Einrichtungen, die zur Verfolgung hoheitlicher, sozialer oder nichtfinanzieller Ziele gegründet wurden, unterschieden werden.

8) Es gibt keine allgemein akzeptierte gemeinsame Definition für Privatisierungen, und die Einzelheiten können von Land zu Land unterschiedlich sein. Für die Zwecke dieser GUID kann die Privatisierung als jede materielle Transaktion oder jedes Ereignis angesehen werden, durch die das endgültige Eigentum des Staates an Unternehmen verringert[4] wird oder Tätigkeiten/Funktionen, die traditionell vom Staat direkt oder über

4 Quelle: OECD-Dokument, Privatisierung im 21. Jahrhundert: Jüngste Erfahrungen der OECD-Länder, Report on Good Practices, Januar 2009

staatseigene Unternehmen ausgeübt werden, (teilweise oder vollständig) an private Körperschaften übertragen werden. Obwohl das gemeinsame Ziel besteht, dass öffentliche Mittel zur Maximierung des Nutzens für die Öffentlichkeit verwendet werden, können die Privatisierungspraktiken auf allen Ebenen des Staates unterschiedlich sein und kann zu Vermögensverkäufen, öffentlich-privaten Partnerschaften oder Auslagerung[5] führen. Diese können folgende Formen annehmen:

- direkte Veräußerung durch den Staat;
- Veräußerung von Unternehmensvermögen durch staatlich kontrollierte Investmentgesellschaften;
- die Verwässerung staatlicher Positionen in staatseigene Unternehmen durch sekundäre Aktienangebote an nichtstaatliche Aktionäre; und
- Übertragung von Funktionen und Verantwortung ganz oder teilweise vom Staat (oder staatseigenen Unternehmen) auf private Einrichtungen.

5 Kapitel 9 enthält eine Beschreibung der verschiedenen Privatisierungsmodelle, -stufen und -phasen, in der fünf Hauptmethoden der Privatisierung und ihre Merkmale sowie die damit verbundenen Fragen dargelegt werden.

4

ANWENDUNGSBEREICH

9) Diese GUID gibt dem Prüfer zusätzliche Leitlinien zu den Fragen, die er bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Zusammenhang mit Privatisierungen zu berücksichtigen hat. Es ist nicht vorgesehen, alle für die Durchführung solcher Prüfungen erforderlichen Posten zu erfassen, und es enthält keine weiteren Anforderungen für die Durchführung der Prüfung. Privatisierungen unterliegen in der Regel einem Rechtsrahmen. Aspekte der Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Anforderungen können daher die einschlägigen Ziele der Wirtschaftlichkeitsprüfung beeinflussen oder eng damit zusammenhängende Prüfungsziele darstellen. Obwohl in einigen der vorgelegten Leitlinien solche rechtlichen Anforderungen vorgesehen sind, soll diese GUID nicht dazu dienen, Prüfungen zur Einhaltung der Prüfungsziele zu unterstützen. Bei solchen Prüfungen muss die ORKB oder der Rechnungsprüfer auf die ISSAI 400 Bezug nehmen.

5

PLANUNG

AUSWAHL DES PRÜFUNGSTHEMAS

10) Strategische Planung: Die strategische Planung für die Wirtschaftlichkeitsprüfungen (ISSAI 300 (36)) der Privatisierung würde ein Verständnis der Privatisierungen der Regierung erfordern, um eine Bewertung der damit verbundenen Risiken zu ermöglichen (ISSAI 100 (46)). Die Bedeutung des Themas, d. h. der privatisierten Einrichtung/Tätigkeit/Vermögenswerte, wäre ein weiterer entscheidender Faktor bei der Auswahl eines Themas. Bei der Auswahl des einzelnen Themas für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung sollte der Prüfer die Prüffähigkeit des Themas auf der Grundlage einer Risiko-/Problembewertung (ISSAI 300 (36)) und die Wesentlichkeit der Privatisierung bewerten. Dies wird auch dazu beitragen, die bestmögliche Phase des Eingreifens festzulegen.

11) Die Ermittlung der Erwartungen der Interessenträger und die Festlegung der entscheidenden Erfolgsfaktoren unter Berücksichtigung der Prüfungskapazitäten (z. B. Personal und berufliche Fähigkeiten) tragen dazu bei, dass der Themenauswahlprozess die erwartete Wirkung der Prüfung maximiert.

12) Relevante Aspekte, die der Prüfer bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Privatisierungen berücksichtigen muss, sind i) die finanziellen Auswirkungen der Privatisierung; ii) die Teilung von Risiken und Vorteile/Belohnungen aus der Privatisierung; iii) die für das Ziel der Privatisierung gewählte Privatisierungsregelung/Modalität; iv) inwieweit die Privatisierungsziele erreicht wurden; und v) die Auswirkungen der Privatisierung auf die Kosten der Dienstleistungen/Einrichtungen, die der Öffentlichkeit oder den Nutzern in Rechnung gestellt werden.

13) Durch die Verlagerung einer Tätigkeit von der Regierung auf den Privatsektor verändert sich das Wesen der staatlichen Aufsicht. Da die Komponenten der staatlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen privatisiert werden, wird die Gerichtsbarkeit oder das Mandat der staatlichen Aufsichtsorgane, einschließlich der ORKB, eingeschränkt.

14) Die ORKB muss unter Umständen prüfen, ob und wie sie zu einem späteren Zeitpunkt Zugang zu einer Prüfung der sich daraus ergebenden privatisierten Einrichtungen oder zu der Tätigkeit einer privaten Agentur erhalten wird. Dies gilt insbesondere für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung, denn neben der Beurteilung, ob die Privatisierungsziele erreicht wurden oder nicht, erfordert die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Prüfung eine langfristige Perspektive. Die ORKB kann daher vorsehen, dass diese Aspekte frühzeitig berücksichtigt werden müssen, um sicherzustellen, dass die ORKB tatsächlich die Möglichkeit hat, zu einem späteren Zeitpunkt eine Prüfung vorzunehmen.

15) Risiko-/Problembewertung: Gemäß ISSAI 100 (46 und 47) müssen Risikobereiche und Probleme bewertet werden, während das Thema einer Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung ermittelt werden muss. Neben den Kenntnissen über die internen Kontrollen kann der Prüfer die Risikobewertung des internen Prüfers in diesem Prozess nutzen.

16) Privatisierungsprozesse haben mehrere inhärente Risiken und Probleme wie die falsche Identifizierung einer Privatisierungsmöglichkeit oder konkurrierende Ziele. Ein Beispiel für die falsche Identifizierung von Chancen könnte sein, wenn die Regierung beschließt, in ein profitables staatseigenes Unternehmen zu desinvestieren, anstatt in einen verlustbringenden Staatskonzern zu desinvestieren. Da die Privatisierung ein dynamischer Prozess ist, könnte es sowohl kurzfristige Ziele als auch langfristig erwartete Ergebnisse geben. Sowohl die unmittelbaren als auch die längerfristigen Ziele können zumindest in gewissem Maße miteinander im Wettbewerb stehen. Die Wahl der Privatisierungsmethode ist ebenfalls ein Risikobereich, da die Wahl der Verkaufsmethode für den Erfolg der Privatisierung [6] von entscheidender Bedeutung sein kann.

6 Ziffer 33 dieses Dokuments

17) Der Mangel an hochwertigen Informationen und/oder Beiträgen für die Entscheidungsfindung durch verschiedene Interessenträger ist ein Schwachpunkt. Der Prüfer kann die für die Privatisierungsentscheidung verwendeten Informationen/Beiträge unter dem Gesichtspunkt der Vollständigkeit, Genauigkeit, Relevanz, Zuverlässigkeit und Aktualität überprüfen. So sollten beispielsweise „Informationen über Bieter" für eine wirksame Entscheidungsfindung ausreichen, da unzureichende Informationen den Wettbewerb einschränken werden. Im nächsten Beispiel wird die Bedeutung der Aktualität und Vollständigkeit von Informationen/ Inputfaktoren hervorgehoben. Dies bezieht sich auf eine Situation, in der die Regierung ihre Beteiligung an einem staatseigenen Unternehmen durch den Verkauf von Aktien verringert, ohne die wesentlichen Vertragsbedingungen (wie etwa die finanziellen Verpflichtungen, die der Staat zu Beginn des Verkaufsprozesses übernehmen würde) zu lösen. Das Fehlen solcher sachdienlichen Informationen kann zu Unsicherheit führen und somit zu einer geringeren Zahl potenzieller Käufer führen.

18) Weitere Risikobereiche sind die unsachgemäße Bewertung von Vermögenswerten, die mangelnde Kompetenz im Privatisierungsteam, die mangelnde Transparenz im Bieterverfahren, die Weitergabe ungebührliche Vorteile an die beteiligten Parteien, die Nichteinhaltung von Privatisierungszielen[7] und die Nichterfüllung von Regelungen[8] nach der Privatisierung.

19) Betrugs- und/oder Korruptionsgefahr: Häufig sind staatseigene Unternehmen in risikoreichen Sektoren wie der mineralgewinnenden Industrie und der Netzwerkindustrie tätig oder betreiben öffentliche Aufträge von hohem Wert. In ähnlicher Weise bestehen durch die komplexen Eigentümerstrukturen inhärente Verbindungen zu öffentlichen und politischen Funktionären. Die Privatisierung kann daher nicht nur zum Zeitpunkt der ersten Privatisierung, sondern auch während der gesamten Privatisierung der Tätigkeit bzw.

7 Nehmen wir beispielsweise an, wo das Ziel darin bestand, den Wettbewerb in diesem Sektor zu fördern, aber die Privatisierung, führt faktisch zu einem „Monopol".

8 Einige Beispiele: (1) wenn der Käufer die Preise oder Sätze der Waren/Dienstleistungen beibehalten sollte, die Einrichtung aber anschließend durch Umgehung der Bestimmungen das Gleiche verwirft; (2) wenn der Käufer die Bedingungen einer Vereinbarung nicht erfüllt hat, wonach die Zahlung für das Unternehmen ganz oder teilweise für einen bestimmten Zeitraum aufgeschoben werden kann; (3) wenn der Erwerber keine Zusicherungen hinsichtlich der Beschäftigungs - oder Investitionsniveaus im Unternehmen erfüllt hat.

der Einheit, die privatisiert wurde, mit Betrugs- und Korruptionsgefahren verbunden sein. Um das Gleiche zu beurteilen, kann der Prüfer im Einklang mit der ISSAI 300 (37) beurteilen, ob angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um sicherzustellen, dass die Privatisierung im Einklang mit den rechtlichen Anforderungen und in transparenter Weise durchgeführt wurde. Der Prüfer kann das Vorliegen von Interessenkonflikten feststellen und im Zuge des Privatisierungsprozesses Vorwürfe wegen unzulässiger Praxis vorbringen. Eine weitere Frage ist, ob Entscheidungen getroffen wurden, die den Interessen der Steuerzahler abträglich waren, um die Chance auf eine erfolgreiche Privatisierung zu erhöhen. Ebenso könnte sich der Prüfer das Szenario nach der Privatisierung ansehen. So lässt sich beispielsweise feststellen, ob die Vertragsbedingungen/Vereinbarungen zwischen der Regierung und der privatwirtschaftlichen Einrichtung so gestaltet wurden, dass das Risiko von Betrug oder einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses auf ein Mindestmaß beschränkt wird. Der Prüfer ermittelt und bewertet die für die Prüfungsziele relevanten Betrugsrisiken, für die er möglicherweise eine professionelle Skepsis an den Tag legt und auf die Möglichkeit des Betrugs während des gesamten Prüfverfahrens aufmerksam ist.

GESTALTUNG DER PRÜFUNG

20) Vorstudie: Nach Wahl des Themas Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung sollte der Prüfer im Allgemeinen eine Vorstudie (ISSAI 300 (37)) durchführen. Eine Vorstudie wird dem Prüfer helfen, ein Verständnis für die Einrichtung in Bezug auf ihre Tätigkeiten, Finanzlage, internen Kontrollen, Finanzsysteme und andere Systeme usw. sowie verschiedene Aspekte der Privatisierung der staatseigene Tätigkeit/staatlichen Unternehmen zu entwickeln. Neben der Überprüfung von Unterlagen über die Einrichtung, kann der Prüfer auch frühere Studien und andere Quellen prüfen, um ein breites Verständnis des Themas und des rechtlichen Umfelds, in dem es tätig ist, zu gewinnen. Neben regelmäßigen Interaktionen mit dem Management, den mit der Leitung, der Innenrevision und anderen relevanten Interessenträgern betrauten Personen kann der Prüfer Sachverständige konsultieren, wenn dies erforderlich ist. Die während der Vorstudie gesammelte Verständigung dürfte wichtige Aspekte der Privatisierungstätigkeit aufzeigen und dem Prüfer helfen, die spezifische Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäß ISSAI 100 und 300 zu entwerfen.

21) Während der Vorstudie sollte der Prüfer auch die Prüffähigkeit (ISSAI 300 (36)) in Betracht ziehen. Dazu müsste geprüft werden, ob ausreichende, relevante und zuverlässige Kriterien für die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Verfügung stehen. So verfügt die Regierung möglicherweise nicht über ein institutionalisiertes System für die Überprüfung nach der Privatisierung, was dem Prüfer bei der Festlegung einschlägiger Kriterien geholfen hätte. Zeitweise gibt es nicht einmal eine vernünftige Grundlage für die Entwicklung von Prüfungskriterien, beispielsweise fehlen angemessene Leitlinien oder ein Rechtsrahmen für die Privatisierung und die Verwendung der Erträge, was die Ausarbeitung von Kriterien erschweren würde. In einigen Fällen kann es, selbst wenn Kriterien vorliegen, schwierig, ineffizient oder nicht kostenwirksam sein, die für den Vergleich erforderlichen Informationen oder Nachweise zu erhalten. Eine weitere Frage, die zu prüfen ist, ist, ob es praktisch möglich sein wird, Prüfungsempfehlungen umzusetzen.

22) Verständnis der staatseigenen Unternehmen/der zu privatisierenden Tätigkeiten und Vorbereitung auf die Privatisierung: Es wird erwartet, dass der Prüfer die privatisierte Einheit/Tätigkeit gut versteht. In dem möglichen Szenario, dass die ORKB zuvor der Prüfer des staatseigenen Unternehmens war, verfügt der Prüfer bereits institutionell über solche Kenntnisse. Dennoch kann der Prüfer die Arbeit der internen Prüfer des staatseigenen Unternehmens suchen, um Einblicke in die Funktionsweise der Einrichtung zu gewinnen.

23) Es ist allgemein eine anerkannte bewährte Praxis, dass Bewertungen vor Privatisierungen vorgenommen werden, insbesondere um das Geschäft als laufendes Unternehmen zu bewerten, sodass ein Richtwert für die zu erwartenden Erlöse zur Beurteilung von Geboten vorliegt. In solchen Fällen kann die Bewertung - die natürlich je nach den verwendeten Annahmen ein Wertebereich sein kann - auch als Gegenprüfung des Privatisierungsprozesses selbst herangezogen werden, wenn selektive Ausschreibungsverfahren angewandt werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Umstrukturierung staatseigener Unternehmen oder die Reorganisation einer öffentlich erbrachten Dienstleistung/Tätigkeit vor der Privatisierung. Eine solche Umstrukturierung oder Reorganisation reicht von der Rechtsform des Unternehmens, in der es verkauft werden kann, bis hin zu einer grundlegenden Neuorganisation des Geschäfts/der Tätigkeit und seiner Finanzen, um die langfristigen Privatisierungsziele besser zu erreichen. Der Prüfer muss verstehen, wie und warum die Tätigkeit/die Einrichtung umstrukturiert wurde,

um einen Sinn für die Privatisierung zu ergeben. So kann das Verständnis des Prüfers für die Privatisierung des staatseigenen Unternehmens und die Vorbereitungstätigkeiten auf diesen Aspekten aufbauen und würde ein Bewusstsein für die Risiken und Probleme beinhalten, die mit jedem der folgenden Bereiche verbunden sind:

- Bewertung[9] des Geschäfts: Eine korrekte Bewertung der zu privatisierenden Einheit bzw. Tätigkeit ist von wesentlicher Bedeutung, um die meisten Vorteile für die Regierung zu gewährleisten. Der Prüfer kann die Art und die Methoden des Bewertungsverfahrens verstehen, um festzustellen, ob Risiken und Probleme bestehen, wie z. B. eine falsche Wahl oder Anwendung der Bewertungsmethode.

Die bei der Bewertung zugrunde gelegten Annahmen müssen mit dem Zweck, für den sie verwendet werden soll, im Einklang stehen. Wenn beispielsweise das staatseigene Unternehmen im Rahmen eines wettbewerblichen Bieterverfahrens privatisiert wird, bei dem das Endergebnis ein laufendes Unternehmen ist, kann die Bewertung der bestehenden Einrichtung auf der Grundlage der Unternehmensfortführung erfolgen. Der Prüfer kann überprüfen, ob die bei den Prognosen zugrunde gelegten Annahmen auf der Sichtweise eines Marktteilnehmers beruhen und nicht ausschließlich auf einer unternehmensspezifischen Sichtweise.

Darüber hinaus muss der Prüfer wissen, dass für Posten wie immaterielle Vermögenswerte, wie z. B. Wissen, Geschäfts- oder Firmenwert und Patente, unterschiedliche Bewertungsgrundlagen verwendet werden können. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Prüfer unter diesen besonderen Umständen, d. h. bei einer öffentlichen Einrichtung, die sich auf die Privatisierung vorbereitet, verstärkt auf die verschiedenen Risikogefahren aufmerksam macht, die in den Rechnungslegungsstandards für die Meldung der Betriebsergebnisse verankert sind. Es ist von entscheidender Bedeutung, den Umfang der Beteiligung des Verwaltungsrats und der Prüfungsausschüsse an subjektiven Managemententscheidungen im Zusammenhang mit den zugewiesenen Werten für verschiedene Anlageklassen, einschließlich des Geschäfts- oder Firmenwerts, zu sehen.

9 Verschiedene international anerkannte Bewertungsmethoden sind abgezinster Geldfluss, Buchwert, Nettoinventarwert, abgeschriebener Wiederbeschaffungswert, Liquidationswert, Preis/Gewinn-Verhältnis, Marktkapitalisierung, Markt/Buchwert, Fachkennwert und Preis/Cashflow-Methode.

- Umstrukturierung/Reorganisationsbeschluss: Der Prüfer kann versuchen, vor der Privatisierung ein umfassendes Verständnis für jede größere Umstrukturierung oder Reorganisation zu entwickeln. Dies wird auch dazu beitragen, die Schlüsselfaktoren zu ermitteln, welche die Entscheidung über die Privatisierung beeinflussen, die möglicherweise in den genannten Zielen der Privatisierung dargelegt wurde oder nicht. Die festgestellten finanziellen Risiken oder Probleme müssen möglicherweise vor der Privatisierung behoben werden, sodass der Prüfer Maßnahmen ergreifen kann, um sich dieser Aspekte und ihrer voraussichtlichen und/oder erwarteten Auswirkungen bewusst zu sein. Wenn das Unternehmen beispielsweise hohe Schulden bei der Regierung oder anderen staatseigene Unternehmen schuldete, inwieweit diese Schulden vollständig abgeschrieben oder in Eigenkapital oder neue Schulden umgewandelt wurden und welche Auswirkungen dies auf den Preis hatte, den der Verkäufer für das Unternehmen erzielen konnte. Es kann vorkommen, dass der Verkäufer zu dem Schluss kommt, dass das Geschäft unrentabel sein wird, es sei denn, dass alle oder ein großer Teil seiner Schulden abgeschrieben werden. Der Prüfer möchte auch wissen, wie sich die Abschreibung von Schulden auf die finanzielle Gesamtlage der Regierung auswirkt.

Der Prüfer kann die Ergebnisse und Auswirkungen der Unternehmensumstrukturierung unter Berücksichtigung des Zeitplans für die Privatisierung prüfen, beispielsweise in einem Fall, in dem die Umstrukturierung der Unternehmen zu einer Verringerung der Qualität der nicht besetzten Führungs- und nichtstaatlichen Stellen führte.

Ein weiterer Aspekt der Umstrukturierungsmaßnahmen wird darin bestehen, wie die für das Unternehmen gewählte Struktur seine Marktfähigkeit beeinflussen kann. Ebenso kann es Bedingungen in Form langfristiger Verträge für die Aufrechterhaltung des Umsatzes der privatisierten Einrichtung oder für vorgeschriebene Investitionsniveaus geben.

Umstrukturierungen sind wegen der damit verbundenen sozialen Kosten wichtig, beispielsweise hat die Regierung die Beschäftigungszahlen für die Zeit nach der Privatisierung festgelegt, müsste aber die Kosten für entlassene Angestellte tragen. Ist dies Bestandteil der Prüfungsziele oder

des Prüfungsbereichs, kann der Prüfer daher ein Verständnis der Folgen für das Personal der zu privatisierenden staatseigenen Einrichtung erhalten; und die finanziellen Folgen für die Regierung bei der Gewährung von Beschäftigungsgarantien und Gehaltsniveaus.

- Detaillierte Finanzanalysen, Umsetzungszeitpläne und gegebenenfalls *technische Berichte*:Der Prüfer kann die detaillierten Finanzanalysen und technischen Berichte überprüfen, um das Verständnis der Schätzungen der Unternehmen zu vertiefen. Das Verständnis der Umsetzungszeitpläne wird, wenn überhaupt, unrealistische Prognosen aufzeigen.

24) *Identifizierung* der *Privatisierungsmöglichkeit*: Eine Analyse der Frage, wie die Regierung zu der Privatisierungsmöglichkeit gelangt ist, und der Überlegungen, die zu der Entscheidung geführt haben, werden die angestrebten Privatisierungsziele und die Erwartungen der Exekutive aus der Privatisierung ans Licht bringen. Der Prüfer kann die Risiken und Probleme in der Identifizierungsphase selbst feststellen, beispielsweise eine offenkundige fehlerhafte Bewertung der angestrebten Vorteile/Ergebnisse der Privatisierung, die höchstwahrscheinlich zu einem späteren Zeitpunkt zur Nichteinhaltung der Privatisierungsziele führen wird.

25) *Verständnis* der *Privatisierungsziele*: Das Verständnis der Privatisierungsziele und der damit verbundenen Risiken/Probleme hilft dem Prüfer bei der Entwicklung der Prüfungsziele. Der Prüfer kann feststellen, dass entgegen den gängigen Annahmen die sinkende Rentabilität der privatisierten Einrichtung nicht immer der Grund für die Privatisierung ist. Selbst eine rentable Einrichtung kann privatisiert werden, wenn andere soziale oder finanzielle Ziele berücksichtigt werden, z. B.

- Verbesserung der Gesamteffizienz des staatseigenen Unternehmens/ der Einrichtung;
- Förderung eines größeren Aktienbesitzes;
- Übertragung kommerzieller Risiken auf den Privatsektor;
- Investitionssicherheit (finanzielle Ziele);
- Bereitstellung von Ressourcen für vorrangige soziale Sektoren (soziale Ziele).

26) Zu den Privatisierungszielen gehören im Allgemeinen Effizienzgewinne und die Förderung eines breiteren Aktienbesitzes. Ohne klare und konkrete Ziele ist es jedoch unwahrscheinlich, dass der Staat in der Lage sein wird, die Vorteile zu maximieren und die Risiken der Privatisierung zu minimieren. Im Falle der Privatisierung im Telekomsektor durch das öffentliche Erstangebot der Aktien formulierte die Regierung beispielsweise keine klaren und hinreichend spezifischen Ziele, die sie mit dem Verkauf erreichen wollte. Ebenso wenig hat der Staat einen Aktionsplan entwickelt, mit dem seine Ziele erreicht werden können. In diesem Fall war das Hauptziel des Staates die Maximierung des Aktienbesitzes, aber die staatliche Werbekampagne über den Verkauf zielte vor allem auf Unternehmensinvestoren und ausländische Investoren ab, wobei potenziellen Kleinanlegern wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Außerdem hat der Staat nicht das mangelnde Vertrauen der Öffentlichkeit in den Aktienmarkt und den Wunsch, in diesen zu investieren, berücksichtigt.

27) Der Prüfer könnte sich nach Möglichkeit bemühen, die Auswirkungen der Privatisierungsziele ganzheitlich zu ermitteln, da diese Ziele die Schwerpunktbereiche bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung bestimmen würden. Wenn beispielsweise das Ziel darin besteht, die Einrichtung nach einem Zeitplan zu privatisieren, anstatt die Erlöse zu maximieren, weil die Regierung das Vertrauen der Investoren in den Privatisierungsprozess herstellen will, dann wird sich der Prüfer möglicherweise nicht ausschließlich auf die Möglichkeit konzentrieren, dass der Staat die Privatisierung verzögert haben könnte, um einen besseren Preis zu erzielen.

28) Das Bewusstsein für die Ergebnisse und Folgen der von der Regierung festgelegten Ziele wird dem Prüfer auch dabei helfen, wichtige, nicht genannte Ziele zu ermitteln. So kann der Prüfer auch dann, wenn nicht ein erklärtes Ziel verfolgt wird, noch prüfen, ob die Privatisierung zu maximalen Preisvorteilen führt. Nur durch das Verständnis dieser Ziele in ihrer Komplexität und Interaktion und wie sie die Durchführung des Verkaufs beeinflussen können, wird die ORKB in der Lage sein, zu identifizieren, welche Fragen sie bei der Untersuchung des Verkaufs angehen sollte.

29) Die Kenntnis der Herkunft der Privatisierung bietet die Möglichkeit, die unterschiedlichen Anreize der Teilnehmer zu verstehen und somit Risikoelemente zu lokalisieren. So kann der Prüfer beispielsweise feststellen, dass die Ziele und Absichten der Regierung vielfältig und komplex sein können, sodass das Risiko konkurrierender Ziele ermittelt werden kann. Folglich kann

der Prüfer auch bestimmen, inwieweit das mit der Privatisierungstätigkeit verbundene Risiko durch das Risiko des Wettbewerbs zwischen einigen Zielen beeinträchtigt wird. Zusammenfassend könnte ein zunehmender Wettbewerb ein Ziel sein, das wiederum im Widerspruch zu dem Ziel stehen könnte, den Handelsverkauf mit strategischen Investoren oder nur mit inländischen Akteuren zu beschränken. Ebenso können sich die Risiken für den Privatisierungsprozess aus den Fähigkeiten, Kenntnissen und Erfahrungen des Ministeriums im Bereich der Privatisierung ergeben.

30) Um die Folgen des Privatisierungsprozesses ganzheitlich zu beurteilen, kann der Prüfer vor und nach der Privatisierung ein klares Bild von den Dienstleistungen haben, welche die staatseigene Einrichtung für den Steuerzahler erbringt. Dies wird die Bewertung beeinflussen, die der Prüfer über das Ausmaß der Erreichung der Ziele vornimmt, da der Prüfer die Leistungen nicht isoliert und nicht mit den Zielen in Einklang bringt. Vielmehr kann sich der Prüfer auch auf Zusicherungen und Ergebnisse nach der Privatisierung konzentrieren und die Lücke zwischen den beiden bewerten. Dies wird nicht nur zeigen, inwieweit die Ziele aus der Sicht des Staates erreicht wurden, sondern auch dazu beitragen, zu beurteilen, ob die erwarteten Ergebnisse, wie in den vorläufigen Vorschlägen und im Geschäftsfall der Privatisierung angeführt, erreicht wurden.

31) *Verständnis* der Art, des *Prozesses und* der *Privatisierungsart*: Der Prüfer muss die vom Staat vorgenommene Sorgfaltspflicht prüfen, bevor er über die Privatisierung entscheidet. Daher muss der Prüfer Kenntnis über die möglichen Wege der Privatisierung in verschiedenen Zusammenhängen haben. Der Prüfer könnte sich die vielen Ressourcen ansehen, die Aspekte der Privatisierung untersuchen, wie staatliche Forschungseinrichtungen, Handels- und Interessenvertreterorganisationen und akademische Organisationen. Die Regierung kann beschließen, eine der verschiedenen Methoden der Privatisierung, d. h. Handelsverkäufe, Management- und Mitarbeiterrückkäufe, Massenprivatisierungen, Versteigerungen, Auftragsvergabe, Auslagerung und Börsengänge, zu übernehmen. Dementsprechend kann der Prüfer die spezifischen Optionen prüfen, die mit den damit verbundenen Vor- und Nachteilen, der Auswahl der gewählten Strecke, den Kriterien für die Entscheidung über die gewählte Privatisierungsmethode und der Frage, ob diese durch die Verfolgung umfassenderer Ziele des Privatisierungsprogramms beeinflusst wurden, in Betracht gezogen werden.

32) Die Wahl der geeigneten Methode und Technik wird der Regierung höchstwahrscheinlich größtmöglichen Nutzen bringen. Der Prüfer kann die Beratungen der Regierung oder der beteiligten Sachverständigen bei der Wahl der Modalitäten und der Technik analysieren, um den beabsichtigten Nutzen etwaiger Probleme zu verstehen.

33) In einem Beispiel musste die Regierung die Computerunterstützungsdienste für eine Gruppe staatseigener Krankenhäuser entsorgen. Das war ein attraktives Geschäftsunternehmen, da die Krankenhäuser darauf bedacht waren, ihre Computersysteme weiterhin zu unterstützen. Statt das Geschäft energisch als Absatzmöglichkeit für den Handel zu vermarkten, behandelte die Regierung es als ein Auftragsvergabeverfahren für Dienstleistungen, und die ORKB stellte durch eine Bewertung fest, dass die Regierung dadurch einen wesentlich ungünstigeren Deal für den Steuerzahler bekam. Auf der Grundlage des Berichts der ORKB hat sich die Gesundheitsbehörde verpflichtet, in Zukunft den Fall des Handelsverkaufs aus solchen Verkäufen zu prüfen.

34) Weitere *Studienaspekte*: Bei der Durchführung von Forschungsarbeiten über die Privatisierung kann der Prüfer Folgendes im Auge behalten, dessen Kenntnis es ihm schließlich ermöglichen wird, die Ergebnisse aus der Perspektive der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit zu analysieren.

- Anforderungen des *rechtlichen Umfelds*: Der Prüfer kann die Anforderungen des rechtlichen Umfelds verstehen, um die Grenzen und Beschränkungen der Anforderungen, gegebenenfalls des Privatisierungsprozesses, zu kennen.
- Auswahl von Personal und Sachverständigen: Der Prüfer kann sich mit der Auswahl der für die Privatisierung verantwortlichen Mitglieder, einschließlich der Auswahl und Beschäftigung von Sachverständigen, vertraut machen. Dies wird nicht nur Aufschluss darüber geben, ob die Regierung die Sorgfaltspflicht in gleicher Weise wahrgenommen hat, sondern auch zeigen, ob es zu Interessenkonflikten kommt, die zu ethischen Risiken und Problemen führen.
- Beschreibung der Zuständigkeiten der einzelnen Beteiligten: Der Prüfer kann die Aufgaben und Zuständigkeiten der am Privatisierungsprozess beteiligten Parteien verstehen. Dies könnte mögliche Konflikte in den Rollen aufzeigen, wenn überhaupt.

- Angebotseinholung, Bewertungsprozess und Verhandlungsprozess mit dem erfolgreichen Bieter: Dies sind wichtige Bestandteile der Privatisierung, und es ist von grundlegender Bedeutung, dass sie transparent und fair vonstatten gehen. Das Verständnis des Prüfers für das Verfahren zur Angebotseinholung und Bewertungsverfahren wird die Risiken und Probleme im Zusammenhang mit den Verwaltungs- und Aufsichtsregelungen des Prozesses durch die Regierung beleuchten. In einigen Fällen kann es unter bestimmten Anforderungen zu Verhandlungen mit den Bietern kommen, z. B. wenn das am meisten in Frage kommende Gebot nicht mit dem erwarteten Preis/Nutzen übereinstimmt und die Regierung beschließt, mit dem zugelassenen Bieter zu verhandeln, anstatt das gesamte Verfahren erneut zu wiederholen, um wirtschaftlich zu sein. Der Prüfer kann diese Entscheidungen überprüfen, um festzustellen, wie sie sich auf die Erreichung der Ziele oder die Effizienz des Privatisierungsprozesses auswirkten.
- Geschäftsplan, Finanzierungsvereinbarungen oder sonstige Unterlagen: Möglicherweise müssen die Geschäftsfälle und -pläne erforscht werden, um den Geist der angestrebten Vorteile aus der Privatisierung zu verstehen. Ebenso kann es Anforderungen hinsichtlich des Verhaltens und der Einhaltung der Vorschriften durch potenzielle Käufer geben. In Privatisierungsprogrammen werden in der Regel Regeln festgelegt, wie die Käufer von Aktien, Vermögenswerten oder Unternehmen für ihren Erwerb zahlen, d. h. Finanzierungsvereinbarungen. Die Prüfer können nach Ausnahmen suchen, da sie Vorteile oder Subventionen darstellen, die von der Regierung selektiv gewährt werden.
- Ergebnis der vertraglichen Vereinbarung und Übergabe an nichtstaatliche Einrichtungen: Die endgültigen Vertragsbedingungen zwischen den Privatisierungspartnern werden die Risiken und Probleme bei der Verwirklichung der angestrebten Ziele, wenn überhaupt, wie geringere staatliche Leistungen, ungünstige Bedingungen für die Regierung, Kompromisse bei der Qualität/Quantität öffentlicher Güter und Dienstleistungen, Monopol für den Privatsektor usw., aufzeigen.
- Regelungen für die Zeit nach der Privatisierung und etwaigeausstehende Verpflichtungen: Der Prüfer kann die Regelungen für die Zeit nach

der Privatisierung überprüfen, um festzustellen, ob die Privatisierung offensichtlich langfristige Auswirkungen und Nachteile für den Staat mit sich bringt und ob der Staat angemessene Vorkehrungen zum Schutz der wirtschaftlichen und sozialen Interessen des Staates im privatisierten Sektor getroffen hat.

35) Festlegung der Prüfungsziele: Der Prüfer sollte klar definierte Prüfungsziele festlegen, die sich auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Effizienz oder Wirksamkeit gemäß ISSAI 300 (25) beziehen. Die Prüfungsziele werden dann in zunehmend detailliertere Prüfungsfragen untergliedert, die thematisch miteinander verknüpft, einander ergänzen, sich nicht überschneiden und zusammen erschöpfend auf die Gesamtziele der Prüfung eingehen. Der Prüfer kann die Prüfungsziele oder eine Kombination davon wählen. Die nachstehende Liste ist indikativ und nicht als ausschließliche oder erschöpfende Liste gedacht.

a) Ob die Ziele des Privatisierungsprozesses objektiv und transparent festgelegt wurden und angemessene Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele ergriffen wurden;

b) Ob die finanziellen Auswirkungen der Privatisierungsmöglichkeit angemessen bewertet wurden;

c) Ob wichtige Vorfragen im Zusammenhang mit der Privatisierungsmöglichkeit (wie Bewertung vor der Privatisierung, Umstrukturierung usw.) vor der Privatisierung ermittelt und behandelt wurden;

d) Ob der Privatisierungspartner in einer Weise ausgewählt wurde, die den Privatisierungszielen am meisten dienlich war und am ehesten zu den Ergebnissen führte, und ob angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um Redlichkeit und Transparenz im gesamten Privatisierungsprozess zu gewährleisten;

e) Ob die Integrität des Privatisierungsprozesses gewahrt wurde und keine ungebührliche Einflussnahme stattfand und ob weder vor der Veräußerung noch während des Prozesses Manipulationen stattfanden.

f) Ob die langfristigen Aspekte wie Monopol, Kontrollverlust in strategischen Bereichen, Restvermögen/Verbindlichkeiten usw. ausreichend behandelt wurden;

g) Ob die Regierung über Mechanismen verfügte, die sicherstellen, dass private Einrichtungen die vertraglichen Bedingungen nach der Privatisierung einhalten; und

h) Ob die Privatisierungsziele erreicht wurden und ob ein Mechanismus zur Prüfung des gleichen Ziels vorhanden war.

36) Formulierung der Prüfungsfragen: Nach der Festlegung der Prüfungsziele gemäß ISSAI 300 (25) kann der Prüfer Prüfungsfragen ausarbeiten, die sich mit den einzelnen Prüfungszielen befassen. Es handelt sich um eine indikative Liste von Prüfungsfragen, die für die in Ziffer 35 erläuterten Prüfungsziele relevant sind:

a) Zielsetzung: Ob die Ziele des Privatisierungsprozesses objektiv und transparent festgelegt wurden und angemessene Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele ergriffen wurden?

- Hat die verantwortliche Partei unmittelbare Ziele für die Privatisierung festgelegt? Entsprechen sie den allgemeinen Zielen, wie sie in den Privatisierungsbeschlüssen des Parlaments oder des Gesetzes festgelegt sind?
- Hat die verantwortliche Partei die längerfristigen Ziele definiert und die kurz- und langfristigen Ziele miteinander in Einklang gebracht?
- Haben sich die kurzfristigen und längerfristigen Ziele auf die Entwicklung der Marktwirtschaft sowie auf soziale und ökologische Aspekte bezogen?
- Wurden alle Ziele ausdrücklich genannt? Haben sich sowohl erklärte als auch unbestimmte Ziele interagiert und den Verlauf der Privatisierung beeinflusst? War der Privatisierungsprozess so konzipiert, dass er den Zielen der Privatisierung gerecht wird?

b) Zielsetzung: Ob die finanziellen Auswirkungen der Privatisierungsmöglichkeit angemessen bewertet wurden?

- Wurden die Kosten - Nutzen - Gesamtanalysen der Privatisierung von der verantwortlichen Partei durchgeführt?
- Wie wurden Risiken und Verbindlichkeiten für die finanziellen Parameter wie Kosten und Verkaufspreis bewertet, beispielsweise im Falle von Vermögenswerten, die sich in Liquidation befinden oder im Kurs gefallen sind?

- Wurden die finanziellen Parameter wie der Verkaufspreis, der so ermittelt wurde, auf soliden Annahmen beruhen und unabhängig vom Käufer und Unternehmen ermittelt?
- Wurden die nichtwirtschaftlichen Folgen wie Arbeitsplatzverluste, Verlust strategischer Kontrollen, Möglichkeit eines Monopols usw. in die Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen und die finanziellen Auswirkungen nichtwirtschaftlicher Folgen wie Einnahmeausfälle angemessen quantifiziert?
- Hat die verantwortliche Partei über die erforderlichen finanziellen und technischen Kenntnisse zur Bewertung der finanziellen Auswirkungen verfügt? Wenn nein, wurde das entsprechende Fachwissen von außen bezogen?

c) Zielsetzung: Ob wichtige Vorfragen im Zusammenhang mit der Privatisierungsmöglichkeit (wie Bewertung vor der Privatisierung, Umstrukturierung usw.) vor der Privatisierung ermittelt und behandelt wurden?

- Wurden die Informationen, auf deren Grundlage der vom Gesetzgeber und/oder der Legislative gebilligte Geschäftsfall der Privatisierungsmöglichkeit abgeschlossen, relevant, zuverlässig und rechtzeitig?
- Wurde eine Durchführbarkeitsstudie vor der Privatisierung durchgeführt, bevor über die Privatisierung entschieden wurde, und wurden alle relevanten Faktoren (einschließlich korrekter Finanzinformationen) berücksichtigt, bevor über die Privatisierung entschieden wurde?
- Wurde das Ausmaß der Umstrukturierung vor der Privatisierung entsprechend der Anforderung angemessen untersucht und durchgeführt?
- Wurde die Notwendigkeit/Verpflichtung von Beratern/Fachleuten/Sachverständigen, Privatisierungen durchzuführen, zunächst geprüft und wurden angemessene Ressourcen bereitgestellt?
- Hat die Regierung bei der Ermittlung der für die Privatisierung erforderlichen fachlichen und unparteiischen externen Beratung keinen Interessenkonflikt gewährleistet, wurden kostenwirksame Schritte zur Sicherstellung dieser Beratung unternommen und wurden diese Berater/Fachleute/Sachverständigen rechtzeitig ernannt?
- War die Bewertung vor der Privatisierung effizient und wirksam, indem sie auf geeigneten Annahmen beruhte und auf anerkannten Grundsätzen der Bewertung der Unternehmen beruhte?

- Wurde die Bewertung vor der Privatisierung unabhängig von der privaten Partei und dem Management der öffentlichen Stelle vorgenommen?
- War die Bewertung vor der Privatisierung ein nützlicher Anhaltspunkt für die Bewertung von Geboten und für Verhandlungen, die zu dem endgültigen angenommenen Gebot führten, und wie wurde sie mit dem Privatisierungspreis verglichen?
- Wurden alle praktikablen Privatisierungsmethoden hinreichend überlegt und wurde eine Methode von einer solchen eingehenden Beratung ausgeschlossen, ob wir Gründe und Begründungen dafür neu feststellten und ob die gewählte Methode Wirtschaftlichkeit und Effizienz förderte?

d) Zielsetzung: Ob der Privatisierungspartner in einer Weise ausgewählt wurde, die den Privatisierungszielen am meisten dienlich war und am ehesten zu den Ergebnissen führte, und ob angemessene Vorkehrungen getroffen wurden, um Redlichkeit und Transparenz im gesamten Privatisierungsprozess zu gewährleisten?

- Hatte die Regierung Kriterien für die Bewertung der eingegangenen Gebote festgelegt?
- Wurden die Kriterien in Bezug auf die Privatisierungsziele festgelegt und waren sie ausreichend, um sicherzustellen, dass das bestmögliche Privatisierungsergebnis erzielt wird?
- Wurden die geeigneten Kriterien für die jeweilige Phase der Privatisierung der Einrichtung festgelegt?
- Waren die Kriterien übermäßig starr, um innovative Vorschläge abzuschrecken?
- Waren die Angebotsbewertungen angemessen? War die Auswahl der privaten Einrichtung transparent?

e) Zielsetzung: Ob die Integrität des Privatisierungsprozesses gewahrt wurde und keine ungebührliche Einflussnahme stattfand und ob weder vor der Veräußerung noch während des Prozesses Manipulationen stattfanden.

- Mit welchen Instrumenten wurde der Entscheidungsprozess beeinflusst? Wurden Entscheidungen zwischen wenigen oder undurchsichtig getroffen?

- Gab es angemessene Mechanismen und Vorkehrungen, einschließlich Beschwerdemöglichkeiten?
- War der Prozess überstürzt oder wurden wesentliche Schritte in diesem Prozess verfehlt?
- Waren angemessene Wettbewerbs- oder Kartellvorschriften und wirksame Durchsetzungsmechanismen vorhanden?
- Waren die Praktiken der finanziellen und nichtfinanziellen Offenlegung und der Rechnungslegung den internationalen Standards entsprechend?
- Gab es nach der ursprünglichen Preisgestaltung Preiserhöhungen oder -senkungen?
- Gab es spezifische Kriterien für die Auswahl eines bevorzugten Bieters und wurden diese bei der Auswahl des erfolgreichen Bieters verwendet?
- Hat der erfolgreiche Bieter die Anforderungen der Spezifikation erfüllt und über einen vernünftigen Geschäftsplan verfügt?

f) Zielsetzung: Ob die langfristigen Aspekte wie Monopol, Kontrollverlust in strategischen Bereichen, Restvermögen/Verbindlichkeiten usw. unter Bezugnahme auf die Strategien und vorgegebenen Richtwerten behandelt wurden?

- Gibt es Verfahren zur Beurteilung der sofortigen und/oder der letztendlichen Verwendung der Erträge, die der Staat erhält (insbesondere wenn diese in die Ziele der öffentlichen Ordnung umgeleitet werden)?
- Hatte die Regierung angemessene strukturelle Vorkehrungen getroffen, um die ausstehenden Verpflichtungen zu bewältigen?
- Hatte die Regierung angemessene Maßnahmen erwogen und ergriffen, um das Monopol des Privatsektors im betreffenden Geschäftsfeld zu beseitigen?
- Hatte die Regierung die strategischen Auswirkungen einer solchen Privatisierung auf wichtige Aspekte wie Verteidigung, nationale Sicherheit, Ernährungssicherheit usw. langfristig betrachtet?
- Enthalten die öffentlichen oder nationalen Konten eine angemessene Darstellung (nach Möglichkeit einschließlich Quantifizierung) der tatsächlichen oder bedingten Restvermögen und Verbindlichkeiten?

- Ist der Staat nach den Privatisierungsbedingungen in der Lage, sich von allen Tätigkeiten oder Verpflichtungen des privatisierten Unternehmens bzw. der zu privatisierenden Tätigkeit zu befreien oder sind sie noch Verpflichtungen, noch offene Streitfragen oder Restverbindlichkeiten von Arbeitnehmern oder Vermögenswerten für die nicht in die Privatisierung einbezogenen Posten?
- Wurden geeignete Vorkehrungen für die laufende Verwaltung von Restvermögen wie Leasingobjekte usw. getroffen?

g) Zielsetzung: Ob die Regierung über Mechanismen verfügte, die sicherstellen, dass private Einrichtungen die vertraglichen Bedingungen nach der Privatisierung einhalten?

- Hat der Erwerber die Bedingungen einer Vereinbarung erfüllt, wonach die Zahlung für das Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum ganz oder teilweise aufgeschoben werden kann?
- Hat der Erwerber die Zusicherungen hinsichtlich der Beschäftigung oder der Investitionsniveaus in dem Unternehmen erfüllt?
- Hat die Legislative einen Rechts- und Regulierungsrahmen für die daraus entstehenden privaten Einrichtungen geschaffen, in deren Rahmen sie tätig werden müssen und ob der Rechtsrahmen wie beabsichtigt funktioniert?
- Verfügt die Legislative in Fällen, in denen die Regierung noch für die Nutzung des privatisierten Sektors (wie z. B. eine Straße, eine Brücke, einen Tunnel, Parkplätze) zahlt, weiterhin über zuverlässige und ausreichende Informationen und Daten über die tatsächlichen Haushaltsausgaben?
- Hat die Regierung versucht, die Interessen des Steuerzahlers zu schützen, indem sie beispielsweise Fristen, finanzielle Grenzen oder andere Kündigungsregelungen festlegt?

h) Zielsetzung: Ob die Privatisierungsziele erreicht wurden und ob ein Mechanismus zur Prüfung des gleichen Ziels vorhanden war?

- Wurden unmittelbare Ziele mit hohem Erlös, angestrebter Aktienkurs nach dem Börsengang usw. erreicht?
- Wurden umfassendere Ziele im Zusammenhang mit wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen erreicht?

- War ein bestimmtes Ziel (Beispiel: beschleunigte Privatisierung), auf Kosten eines anderen Ziels erreicht (z. B. Unternehmen wurden nicht korrekt bewertet)?
- Wurden die Privatisierungsziele innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens erreicht?
- Wurden die Privatisierungsziele qualitativ erreicht?
- Haben die Bürger nach der Privatisierung ähnliche oder bessere Dienstleistungen erhalten?
- Hat die Privatisierung dazu geführt, dass die Qualität der Dienstleistungen, die den Bürgern langfristig zur Verfügung stehen, insgesamt verbessert wurde?

37) Festlegung des Umfangs der Prüfung: Der Umfang der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung wird durch die Prüfungsziele und Prüfungsfragen bestimmt. Die Privatisierung ist eine komplexe und weit reichende Tätigkeit. Um eine übermäßig komplexe oder kostspielige Prüfung zu vermeiden, kann der Prüfungsumfang bestimmte Tätigkeiten oder Einrichtungen auf der Grundlage der Risikobewertung und der Problemerkennung von der Prüfung ausschließen, selbst wenn die Tätigkeiten oder Einrichtungen grundsätzlich für das Prüfungsziel relevant wären. Wenn die zu prüfende Privatisierung eine der ersten von der Regierung ist, kann die Regierung auch erwarten, dass der Prüfer die darin enthaltenen Lücken als Wertzuwachs hervorhebt. Daher ist es sinnvoll, den Prüfungsumfang mit der geprüften Einrichtung zu erörtern und deren Sichtweisen und Beiträge einzuholen, ohne dass die geprüfte Einrichtung ungebührlichen Einfluss auf Änderungen des Prüfungsumfangs hat.

38) Festlegung der Prüfungskriterien: Der Prüfer sollte Prüfungskriterien gemäß ISSAI 300 (27) festlegen, welche die Prüfungsziele und -fragen betreffen. Der Prüfer kann viele verschiedene Quellen nutzen, um Prüfungskriterien zu ermitteln. Eine indikative Liste solcher Quellen von Prüfungskriterien im Zusammenhang mit den Prüfungszielen, die bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung verwendet werden können, ist nachstehend aufgeführt:

- In den Rechtsvorschriften, welche die Privatisierung ermöglichen, den damit verbundenen Kabinettsbeschlüssen, den Protokollen der Kabinettssitzungen, den Ministerialrichtlinien usw. würden die

Privatisierungsziele und die damit verbundenen Aspekte für den Prüfer angegeben. Sie können dem Prüfer auch dabei helfen, die Gründe für die Entscheidung zur Privatisierung des staatseigenen Unternehmens, zur Vorprivatisierung, zur Umstrukturierung, zur angenommenen Privatisierungsmethode usw. zu verstehen.

- Auftrag, Strategieplan, Unternehmensplan, Managementplan, Jahresberichte des staatseigenen Unternehmens; Leistungsausweise des staatseigenen Unternehmens; Planungsdokumente, Verträge und Budgets der geprüften Einrichtung, von dem staatseigenen Unternehmen aufgestellte interne Leitlinien und Verfahren, einschließlich Organisationsdiagrammen usw., würden auf die Struktur des staatlich geförderten Unternehmens vor der Privatisierung hinweisen und könnten für die Validierung der Empfehlungen des externen Beraters hinsichtlich der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit und der Wachstumsaussichten des staatseigenen Unternehmens in Betracht gezogen werden.
- Die Bewertung des internen Kontrollsystems und der Innenrevision im Zusammenhang mit dem Privatisierungsprozess würden dem Prüfer dabei helfen, sich auf die Integrität des Privatisierungsprozesses zu verlassen.
- Fallstudien über den Privatisierungsprozess in anderen Ländern; internationale Leistungsrichtwerte; Normen aus Forschung, Literatur oder berufsständischen und/oder internationalen Organisationen, internationale Richtwerte, allgemeine Verwaltung und Fachliteratur, Kriterien, die zuvor bei ähnlichen Prüfungen oder von anderen ORKB verwendet wurden, vom Prüfer festgelegte Standards, gegebenenfalls nach Konsultation von Fachleuten, können alle als Prüfungskriterien für die Prüfung des Privatisierungsprozesses dienen.
- Die vom staatseigenen Unternehmen, externen Beratern und den privaten Einrichtungen, die am Privatisierungsprozess teilgenommen haben, vorgelegten Einkünfte würden dazu beitragen, ihre Kompetenz zu beurteilen und kein Interessenkonflikt zu bestehen.
- Wichtigste Leistungsindikatoren, die von der geprüften Einrichtung oder von der Regierung festgelegt werden.

39) Da die Privatisierung selbst eigene Ziele und Ergebnisse wie die Erzielung von Investitionen und Effizienzgewinnen hat, können diese auch vom Prüfer als Quelle von Kriterien selbst übernommen werden. Dies wird insbesondere für Ziele relevant sein, die nur in Zusicherungen und Ereignissen nach der Privatisierung zu beobachten sind, beispielsweise in Bezug auf die Steigerung der Produktivität und die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen; Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit; Auswirkungen auf den Finanzmarkt; Umfang der Auswirkungen auf die Reserven, Verbindungen zur Lage der Defizite oder Überschüsse in den öffentlichen Haushalten usw.

40) *Prüfansatz*: Der Prüfansatz beschreibt Art und Umfang der Verfahren zur Erhebung von Prüfungsnachweisen und bestimmt auch die erforderlichen Kenntnisse, Informationen und Daten.

41) Der Prüfer kann je nach den während der Vorstudie ermittelten Risiken und Problemen einen problemorientierten Ansatz oder einen ergebnisorientierten Ansatz wählen. Es wird erwartet, dass der Prüfer bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung einen ergebnisorientierten Ansatz verfolgt, wenn das Ziel darin besteht, das Ergebnis in Bezug auf Sparsamkeit, Effizienz und Wirksamkeit zu messen und auch zu besseren Praktiken Stellung zu nehmen. Ergibt die Vorstudie jedoch erhebliche Fälle abweichender Praktiken im Privatisierungsprozess oder ist bereits festzustellen, dass das Ergebnis nicht optimal ist, und besteht Unzufriedenheit unter den Interessenträgern, was an sich ein Problem darstellt, so kann der Prüfer einen problemorientierten Ansatz verfolgen, der den ermittelten Risiken und Problemen Rechnung trägt. Ein solcher Ansatz wird sich auch zu den Lehren für künftige Privatisierungen äußern. Beide Ansätze können aus einer Top-Down- oder Bottom-up-Perspektive (ISSAI 300 (26)) verfolgt werden, doch müsste der Prüfer die Perspektive auf der Grundlage seiner Relevanz für die Erwartungen der Interessenträger, der Auswirkungen auf künftige Entscheidungs- und Berichtspflichten wählen. Da sich die Top-down-Perspektive hauptsächlich auf die Anforderungen, Absichten, Ziele und Erwartungen der Legislative und der Zentralregierung konzentriert, könnte sie eher dem problemorientierten Ansatz entsprechen. Eine Bottom-up-Perspektive konzentriert sich auf Probleme, die für die Menschen und die Gemeinschaft von Bedeutung sind, und könnte daher für den ergebnisorientierten Ansatz besser anwendbar sein.

42) Gemäß ISSAI 300 (26) kann die Wirtschaftlichkeitsprüfung auch einem systembasierten Ansatz folgen, d. h. bei diesem Ansatz wird das ordnungsgemäße Funktionieren von Managementsystemen, z. B. Finanzmanagementsystemen, untersucht. Die Hinzufügung von Elementen eines solchen Ansatzes in das Prüfungskonzept kann nützlich sein, wenn der Prüfer die Funktionsweise einer für die Privatisierung zuständigen Abteilung prüft oder mehrere Privatisierungen im selben Sektor oder Massenprivatisierungen untersucht.

43) Prüfverfahren / Wahl der Methoden zur Erhebung von Prüfungsnachweisen: Bei der Durchführung der Prüfung wählt der Prüfer die einschlägigen Prüfverfahren, d. h. die Anhörung des wichtigsten Personals, die Überprüfung von Unterlagen, die Analyse von Abschlüssen usw. Allerdings kann es für die Wirtschaftlichkeitsprüfung der Privatisierung einige spezifische Verfahren geben, beispielsweise muss der Prüfer die Bewertung des staatseigenen Unternehmens möglicherweise anhand praktikabler alternativer Methoden/ Sachverständiger vornehmen, wenn dies nicht vom Staat durchgeführt wurde.

44) Gute Projektverwaltung, Überprüfung und Genehmigung des Plans durch das Auditmanagement: Der Prüfer entwirft die Prüfung gemäß den Anforderungen der ISSAI 300 (37). Bei der Erstellung eines Prüfplans ist es wichtig, den Zeitplan und die erforderlichen Ressourcen festzulegen. Jede Privatisierung ist einzigartig und hat inhärente Komplexitäten, die zu einem komplexen Prüfprojekt führen können, wenn nicht gar gut geplant. Es ist von größter Bedeutung, dass der Prüfer über einen klar definierten, ordnungsgemäß genehmigten Prüfplan mit einem klaren und realistischen Zeitplan verfügt, um einen fristgerechten Abschluss einer Qualitätsprüfung zu gewährleisten.

45) Darüber hinaus sind an der Privatisierung neben der Regierung und der Unternehmensleitung zahlreiche Dritte beteiligt. Die Festlegung der beteiligten Parteien, ihre Rolle bei der Privatisierung und die Durchführbarkeit der Erhebung von Nachweisen durch den Zugang zu ihren Aufzeichnungen ist ein inhärentes Risiko bei einer Privatisierungsprüfung. Manchmal, zum Beispiel bei Mehrheitsanteilsverkäufen, muss der Wirtschaftsprüfer möglicherweise Nachweise auf globaler Ebene feststellen.

46) Es könnte ratsam sein, dass der Prüfer das Prüfverfahren kurz nach der Privatisierung einleitet, um einen angemessenen Zugang zu den Prüfungsnachweisen der Regierung, der Geschäftsleitung, ihren internen Prüfern und ihren Beratern sowie zu den Ansichten wichtiger Dritter, die ein Interesse an der Privatisierung haben, zu gewährleisten.

47) Der Prüfer kann die Reaktion der Geschäftsleitung auf festgestellte Risiken und Probleme bewerten, einschließlich der Anwendung der Risikobewertung im Rahmen der Innenrevision, sowie die Durchführung und Gestaltung der internen Kontrollen zu ihrer Behebung.

48) Management der Prüfungsrisiken: Im Einklang mit der ISSAI 300 (28) kann der Prüfer in die Vorstudie auch die Erörterung spezifischer Prüfungsrisiken einbeziehen und planen, diese zu mindern. Diese Risiken können von einer Privatisierung zur anderen unterschiedlich sein und werden je nach Prüfungsziel variieren.

49) Qualifikationen und Kenntnisse, die für die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung erforderlich sind: Die Privatisierung ist in Bezug auf Komplexität, Umfang und Volumen unterschiedlich, und die Prüfung derselben erfordert Kenntnisse über Themen im Zusammenhang mit Unternehmensfinanzen, Rechnungslegung, Recht und Unternehmensführung usw. Angesichts der Vielzahl von Aspekten ist es erforderlich, dass das Prüfungsteam kollektiv über die erforderlichen Kenntnisse und finanziellen, analytischen und technischen Fähigkeiten verfügt, um die Privatisierung zu prüfen (ISSAI 300 (30)). Es wird erwartet, dass das Prüfungsteam neben den traditionellen Prüfungsfähigkeiten auch Kenntnisse über die rechtlichen, wirtschaftlichen, kommerziellen und politischen Aspekte der Privatisierung besitzt. Die ORKB könnten solche institutionellen Strukturen schaffen, die eine Mischung aus internen und externen Ressourcen darstellen, welche die Anstrengungen der anderen ergänzen.

50) Die ORKB kann auch in den Aufbau von Kapazitäten investieren, welche die Spezialisierung in verschiedenen Bereichen des Privatisierungsprozesses fördern und für das Mandat der ORKB und die Art der von ihr übernommenen Prüfungen relevant sind. Im Rahmen dieses Lernprozesses können die ORKB es für nützlich halten, Erfahrungen und Informationen mit anderen ORKB

über abgeschlossene Prüfungen auszutauschen. Die ORKB könnte auch erwägen, einige ihrer Mitarbeiter zu externen Fachfirmen abzuordnen, um das erforderliche Fachwissen zu erwerben und an Seminaren, Symposien und Konferenzen über Privatisierungsthemen teilzunehmen.

51) Einsatz externer Sachverständiger: Der Prüfer muss prüfen, ob interne oder externe Sachverständige (Berater, andere Prüfer) konsultiert werden müssen, um die Qualität der Prüfung zu verbessern. Wenn die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten nicht intern beschafft werden konnten, kann das gleiche von externen Agenturen (ISSAI 300 (30)) bezogen werden. So ist beispielsweise die Bewertung von Vermögenswerten vor der Privatisierung ein technisch komplexer Themenbereich, für den der Prüfer möglicherweise nicht in der Lage ist, interne Ressourcen zu beschaffen, und daher möglicherweise externes Fachwissen für die Bewertung dieser Bewertung vor der Privatisierung einbeziehen kann. Auch sonst wird die Perspektive der Sachverständigen in diesem Bereich dem Prüfverfahren einen Mehrwert verleihen. Angesichts der damit verbundenen Komplexität und des möglichen Mangels an Vorkenntnissen kann daher in mehreren Bereichen fachkundiger Rat eingeholt werden, der spezifische Nuancen des Sektors und/oder des Unternehmens, die Anwendung von Bewertungsmethoden und rechtliche Aspekte umfassen kann. Darüber hinaus können Sachverständige in einer oder allen Phasen der Prüfung wie Planung, Durchführung und Berichterstattung herangezogen werden. Es kann jedoch darauf geachtet werden, dass die engagierten Sachverständigen vor der Privatisierung, um die Unabhängigkeit des Prüfers zu gewährleisten, keinen Interessenkonflikt aufgrund ihrer Beteiligung an der geprüften Einrichtung oder der privaten Partei haben.

52) Kommunikation in der Planungsphase: In den Anfangsphasen der Prüfung selbst erzielen der Prüfer, die Geschäftsleitung der geprüften Einrichtung, die mit der Unternehmensführung betrauten Personen und gegebenenfalls andere Personen ein gemeinsames formales Verständnis der Prüfungsbedingungen und ihrer jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten. ISSAI 300 sieht vor, dass dies den Gegenstand, den Umfang und die Ziele der Prüfung, den Zugang zu den Daten, den Bericht, der aus der Prüfung hervorgehen wird, den Prüfverfahren, Kontaktpersonen und die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen an dem Engagement beteiligten Parteien umfasst. Im Einklang

mit der ISSAI 300 (29) leitet der Prüfer von der Planungsphase an eine wirksame und ordnungsgemäße Kommunikation mit den geprüften Einrichtungen und den relevanten Interessenträgern ein und hält diese während des gesamten Prüfverfahrens aufrecht.

53) SInsbesondere kann der Prüfer bei der Prüfung der Privatisierung eine angemessene Zusammenarbeit und Unterstützung des geprüften Unternehmens bei der Gestaltung und Bereitstellung von Informationen über private Einrichtungen, die in staatseigene Unternehmen investiert oder in andere Weise, d. h. als Vermittler, Berater usw., investiert haben oder an dem Prozess beteiligt waren, anfordern.

6

DURCHFÜHRUNG

54) Die Wirtschaftlichkeitsprüfung würde mit einer Reihe von Dritten mit unterschiedlichen Aussichten/Zielen zusammenarbeiten; diese Parteien können die Leitung und Innenrevision des zu privatisierenden Staatsunternehmens, private Einrichtungen, die in den Staatsbetrieb investiert haben, staatliche oder institutionelle Investoren, andere Bieter, Berater, Personalvertreter/Gewerkschaften, Fachleute aus dem Bereich der Domain, Branchenexperten und Wissenschaftler sowie betroffene Verbrauchergruppen umfassen. Bei der Prüfung können potenzielle und tatsächliche Interessenträger ermittelt werden.

55) Nachdem alle am Privatisierungs-/Desinvestitionsprozess beteiligten Parteien ermittelt und ihre jeweilige Rolle im Prozess festgelegt wurden, erhält der Prüfer von allen Parteien Informationen/Nachweise. Die Art und der Zeitpunkt der Verfahren, die Beweisqualität usw. hängen auch von der Privatisierungsstufe ab. So hätten beispielsweise die Bewertung vor dem Inverkehrbringen und die Analyse des Bewertungsverfahrens unterschiedliche Verfahren.

56) Ebenso wird die Phase, in der der Prüfer tätig wird, die Durchführung der Prüfung beeinflussen, beispielsweise kann der Prüfer eine Bewertung des gesamten Privatisierungsprozesses oder nur eines Teils vornehmen. Betrachtet der Prüfer nur eine bestimmte Phase wie die Umstrukturierung vor der Privatisierung, so werden die Ziele des Staates den Schwerpunkt und die Angemessenheit der getroffenen Maßnahmen bestimmen. Es ist jedoch möglich, dass der Prüfer die Privatisierungspolitik oder -abteilung aus Systemsicht betrachtet, sodass der Prüfer eher die Kontrollen bewerten kann, einschließlich der Angemessenheit der bestehenden Vorkehrungen, um Transparenz bei der Auswahl von Beratern, bei der Buchführung usw. zu gewährleisten.

57) Der Prüfer kann Schwierigkeiten haben, ausreichende und angemessene Nachweise zu erhalten, und kann aus Gründen des Geschäftsgeheimnisses auf Einwände gegen die Veröffentlichung wichtiger Angaben wie der Identität der Bieter und der von ihnen gebotenen oder gezahlten Beträge stoßen. Um diese Bedenken auszuräumen, sollte der Prüfer während des gesamten Prüfverfahrens eine wirksame Kommunikation mit der geprüften Einrichtung herstellen und sie über alle Fragen im Zusammenhang mit der Prüfung auf dem Laufenden halten (ISSAI 300 (29)). Bei der Prüfung der Privatisierung können auch verschiedene verbundene Parteien wie Regulierungsbehörden usw. gleichzeitig informiert werden, da ihre Antwort wesentlich sein könnte, während sie Prüfungsrückschlüsse formulieren.

58) Die Bewertung durch den Prüfer und die von ihm eingeholten Nachweise müssten ausreichen, um Schlussfolgerungen im Einklang mit den Prüfungszielen ziehen zu können. Die Komplexität des Themas in Privatisierungsfällen kann häufig dazu führen, dass die Nachweise nicht unmittelbar schlüssig, sondern eher überzeugend sind. Daher kann es sinnvoll sein, zu Beginn oder während der Durchführungsphase Gespräche mit den Sachverständigen vor Ort zu führen. Während der Durchführung der Prüfung kann die Beweisaufnahme die folgenden Verfahren umfassen, doch müssen Analyse und Auslegung eine differenziertere Übung sein:

<u>Überprüfung des Privatisierungsprozesses und der Privatisierungsmaßnahmen vor der Privatisierung</u>

I) Der Prüfer kann die vom Staat zur Entscheidung über die Privatisierung verwendeten Dokumente überprüfen, um die Ergebnisse zu analysieren, um ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen konkurrierenden Zielen und den Auswirkungen auf die Vorteile für den Staat, die private Einrichtung und den Bürger zu finden;

II) Der Prüfer kann die Methoden und Instrumente zur Unterrichtung des Entscheidungsprozesses überprüfen, um festzustellen, ob der Entscheidungsprozess eine fundierte Bewertung der für den Sektor anfälligen Risiken, einschließlich der Korruptionsgefahren, umfasst. Der Prüfer kann auch feststellen, ob es Mechanismen zur Beurteilung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit des Entscheidungsprozesses gab;

III) Der Prüfer kann die vom Staat bei der Auswahl der Privatisierungsmethode verwendeten Unterlagen, Informationen, Daten und Nachweise begutachten und überprüfen, ob diese Informationen validiert, zuverlässig und vollständig sind;

IV) Der Prüfer kann auch den Kontext nach der Privatisierung für die Arbeitnehmer und andere Interessenträger überprüfen, indem er prüft, ob die Angestellten und die Geschäftsleitung in einer Weise gehandelt haben, welche die Integrität des Prozesses stützte, und prüft, ob den Mitarbeitern oder Führungskräften privilegierte Zuweisungen gewährt wurden und, falls ja, ob diese angemessen offen gelegt wurden;

V) Der Prüfer kann die Liste des beteiligten Personals (der Regierung/des staatseigenen Unternehmens) auf ihre Fähigkeiten und Qualifikationen überprüfen und bewerten, ob die erforderlichen Fähigkeiten bei der staatlichen Unternehmensführung/Regierung vorhanden sind, um den Privatisierungsprozess durchzuführen. Die Qualität der Finanz-, Rechts- und Vermarktungsfähigkeiten muss vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die Erlöse und auch im Hinblick auf den Erfolg bei der Lösung schwieriger technischer Aspekte überprüft werden, bevor das Unternehmen oder die Dienstleistung auf den Markt gebracht wird.

VI) Soweit der Staat sich für die Unterstützung externer Sachverständiger/Berater im Rahmen des Privatisierungsprozesses entschieden hat, kann der Prüfer die einschlägigen Unterlagen, Schreiben und Anmerkungen der Entscheidungsträger bewerten und analysieren, um zu erfahren, inwieweit die Beiträge der Berater die Entscheidungen der Geschäftsleitung beeinflusst haben, einschließlich der Wahl des Privatisierungsansatzes oder der Bewertungsmethoden usw. Bei der Bewertung der Qualität der angebotenen Beratung kann der Prüfer die Erfolgsbilanz der Sachverständigen und die Art und Weise, in der sie die geeigneten Techniken, die Anzahl und das Niveau der potenziellen Investoren usw. angepasst haben, prüfen.

VII) Der Prüfer kann überprüfen, ob während des gesamten Privatisierungsprozesses angemessene Rechtsberatung und Rechtsbeistand eingeholt wurden, und falls eine solche Beratung ignoriert wurde, können dokumentierte Gründe dafür angefordert und geprüft werden;

VIII) Der Prüfer kann die allgemeine Marktposition und das einschlägige Geschäftsumfeld der privatisierten Einheit/privatisierten Tätigkeit bewerten und prüfen, ob der Zeitpunkt der Privatisierung in Bezug aufdie Stufe des Unternehmens/der Tätigkeit angemessen war. Der Prüfer kann jedoch darauf achten, dass bei einer solchen Bewertung die allgemeinen Ziele der Privatisierung berücksichtigt werden.

Überprüfung der privatisierten Einrichtung

IX) Ein Vergleich der Finanzindikatoren und -quoten ähnlich platzierter staatseigener Unternehmen in dem jeweiligen Industrie-/Geschäftsumfeld kann dem Prüfer zuverlässige Schätzungen des Geschäftswerts der privatisierten Einheit/privatisierten Tätigkeit liefern. Die von der staatseigenen Gesellschaft/Regierung vor der Privatisierung vorgenommene Umstrukturierung kann vom Prüfer geprüft werden, um festzustellen, ob die Umstrukturierung den Wert der Einrichtung negativ beeinflusst hat, d. h., die Analyse müsste eher auf die Auswirkungen auf den Privatisierungsprozess ausgerichtet sein, als auf das Ergebnis der Umstrukturierung der Organisation in einem Silo zu schauen.

X) Die Bewertung des Unternehmens kann vom Prüfer zur Überprüfung unabhängig vorgenommen werden, und es können auch verschiedene Bewertungsmethoden zum Vergleich herangezogen werden. Darüber hinaus kann die Echtheit der Daten, welche die geprüfte Einrichtung für die Bewertung verwendet, die Annahmen und Beiträge, die bei der Bewertung zugrunde gelegt wurden, während der Prüfung überprüft werden.

Überprüfung des Bieterverfahrens

XI) Die Unterlagen im Zusammenhang mit dem Bieterverfahren können überprüft und analysiert werden, um festzustellen, ob die Gebote angemessen, ordnungsgemäß verbreitet und allen Bietern ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt wurden, um ein wettbewerbsorientiertes und transparentes Bieten zu gewährleisten.

XII) Die Auswahlkriterien, die technische und kommerzielle Bewertung der Bieter usw. können auf ihre Angemessenheit hin geprüft werden. Der Prüfer kann auch prüfen, ob die Kriterien in Bezug auf alle Bieter einheitlich angewandt wurden.

XIII) Der Prüfer kann die Ausschreibungsunterlagen und -bedingungen überprüfen, um zu prüfen, ob den Bietern eine Monopolstellung auf dem Markt nach der Privatisierung angeboten wurde.

XIV) Die Unterlagen über die Angebotsbearbeitung können überprüft werden, um festzustellen, ob die Bewertung der Angebote eine Quantifizierung aller Aspekte des Angebots, einschließlich der Verbindlichkeiten nach der Privatisierung, der Schuldenüberträge, steuerlicher Erwägungen usw. und gegebenenfalls der Garantien/Entschädigungen der Regierung umfasste;

XV) Der Prüfer kann gegebenenfalls die Verzögerungen bei der Angebotsbearbeitung und die Auswirkungen einer solchen Verzögerung auf die Leistung des staatseigenen Unternehmens während dieser Übergangszeit bewerten, insbesondere in Bezug auf die Bedingungen der Privatisierung;

XVI) Die Bedingungen der Vereinbarung zwischen Staat/staatlichem Unternehmen und der privaten Einrichtung, einschließlich der Bedingungen für die Zusicherungen, die für das Beschäftigungs- oder Investitionsniveau in dem Unternehmen eingegangen wurden, können analysiert werden, um festzustellen, ob die Bedingungen mit den festgelegten Privatisierungszielen im Einklang standen;

XVII) Der Prüfer kann beurteilen, ob eine ordnungsgemäße Sorgfaltspflicht in Bezug auf die Bieter durchgeführt wurde, einschließlich der vollständigen Kenntnis darüber, wer der endgültige Eigentümer im Falle von Bietern von Joint-Venture-Unternehmen usw. sein wird, und er kann auch sicherstellen, dass kein Interessenkonflikt bestand, wie Bewerter von Geboten, die mit den Bietern vertraut sind.

<u>Überprüfung der Verwirklichung der Ziele und der nach der Privatisierung eingetretenen Ereignisse / Auswirkungen</u>

XVIII) Der Prüfer kann die Vorkehrungen prüfen, die getroffen wurden, um etwaigen Auswirkungen auf die Übertragung von Vermögenswerten durch die Regierung auf das staatliche und das örtliche Recht zu begegnen, feststellen, ob es Lücken und Mängel seitens des Staates gibt, und kann dann die sich daraus ergebenden Auswirkungen bewerten.

XIX) Der Prüfer kann so weit wie möglich zu einer vollständigen und umfassenden Liste der ausstehenden Verpflichtungen einer Privatisierungsmaßnahme gelangen, die vom Staat erwartet und unerwartet ausgefallen ist. Der

Prüfer kann bewerten und nachfragen, ob die Regierung die erforderlichen Mechanismen zur Behebung dieser Probleme geschaffen hat, und, falls Lücken bestehen, die sich daraus ergebenden Auswirkungen beurteilen; und entsprechende Nachweise für die Wirkung einholen.

XX) Es kann festgestellt werden, inwieweit die festgelegten Fristen für das Verfahren eingehalten wurden, und der Prüfer kann die Fristen gegebenenfalls mit den früheren Privatisierungsprozessen vergleichen, um zur Praktikabilität der festgelegten Fristen Stellung zu nehmen; Der Abschlussprüfer kann auch feststellen, ob die Kosten der Privatisierung ein angemessenes Niveau nicht überschritten haben;

XXI) Der Prüfer kann Vorwürfe unzulässiger Praktiken untersuchen und feststellen, ob Verfahrensfehler vorliegen. Auf der Grundlage der zusammengetragenen Nachweise kann der Prüfer beurteilen, inwieweit solche Versäumnisse die Verwirklichung der angestrebten Privatisierungsziele beeinträchtigt haben;

XXII) Der Prüfer kann beurteilen, inwieweit die Regierung das Parlament in allen Phasen korrekt und rechtzeitig über die Privatisierung informiert und umfassend informiert hat;

XXIII) Der Prüfer kann beurteilen, inwieweit die langfristigen Privatisierungsziele erreicht wurden, indem er die in den Geschäftsfalldokumenten genannten beabsichtigten Privatisierungsziele mit den tatsächlichen Vorteilen vergleicht.

59) Im Falle der Prüfung von technischen Berichten, die von der Regierung/ staatseigenen Unternehmen über einen Dritten zu technischen Fragen wie der Bewertung der Aktiva des staatseigenen Unternehmens erstellt werden, kann der Prüfer eine Methodik ausarbeiten, um sich auf den Inhalt solcher Berichte zu stützen, die als Beweismittel zu verwenden sind. Diese Methodik kann die Bewertung des Auswahlverfahrens des Dritten, des Arbeitsbereichs, der Kompetenz und der Fähigkeiten des Teams, das an dem Projekt mitgearbeitet hat, sowie seiner Unabhängigkeit usw. umfassen. Die Methodik kann eine Prüfung der technischen Berichte Dritter umfassen, um deren Genauigkeit und Neutralität zu bewerten. Der Prüfer kann unabhängige Sachverständige mit der Bewertung der technischen Berichte auf Prüfbasis beauftragen. Wird infolge dieser Kontrollen auf den Inhalt dieser Berichte zurückgegriffen, so kann die Zuverlässigkeit in geeigneter Weise offen gelegt werden.

60) Die Kommunikation ist im Analyseverfahren von wesentlicher Bedeutung, da der Prüfer den Kontext und alle relevanten Argumente sowie verschiedene Perspektiven berücksichtigen muss, bevor die Prüfungsrückschlüsse endgültig gezogen werden können. Aus diesem Grund muss der Prüfer eine wirksame und ordnungsgemäße Kommunikation mit der geprüften Einrichtung und den einschlägigen Interessenträgern pflegen (ISSAI 300 (29)).

7

BERICHTERSTATTUNG

61) Bei der Berichterstattung über eine Privatisierungsmaßnahme kann der Prüfer die gesetzlichen und internen Beschränkungen für die Offenlegung finanzieller und technischer Informationen des staatseigenen Unternehmens und der privaten Unternehmen, die an der Privatisierung beteiligt sind, berücksichtigen. Im Einklang mit der ISSAI 300 (41) sollte die ORKB daher ihre Prüfungsberichte unter Berücksichtigung der Vorschriften über vertrauliche Informationen unter Beachtung der ordnungsgemäßen Verfahren für den Rechnungsabschluss und die Tatsachenvalidierung bei der geprüften Einrichtung zugänglich machen.

62) Da der Gegenstand der Privatisierung komplex und technisch ist, kann der Prüfer Hintergrundinformationen liefern, um den Kontext für die Gesamtaussage festzulegen und dem Leser zu helfen, die Ergebnisse und die Bedeutung der erörterten Aspekten zu verstehen (ISSAI 300 (39)).

63) Gemäß ISSAI 300 (39) muss der Prüfer rechtzeitig Berichte erstellen. Um eine ausgewogene und umfassende Abdeckung zu gewährleisten, kann der Prüfer ferner erwägen, der geprüften Einrichtung Zwischenberichte über wichtige Angelegenheiten vorzulegen, wenn dies im Einklang mit den Verfahren der ORKB erfolgt. In solchen Szenarien, in denen die Privatisierung schrittweise erfolgt und eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der Anfangsphasen eingeleitet wurde, würden rechtzeitige Berichte als Rückmeldung für die Regierung dienen und bei der Entscheidung darüber helfen, ob eine Kurskorrektur erforderlich ist. Rechtzeitige Berichte wären auch dann hilfreich, wenn die Regierung die Privatisierung mehrerer staatseigener Unternehmen geplant hat. Der Prüfer muss auch die Auswirkungen der Probleme im Prüfbericht erläutern, da er es dem Leser ermöglichen wird, die Bedeutung des Problems besser zu verstehen. Dies wird wiederum Korrekturmaßnahmen fördern und zu Verbesserungen durch die geprüfte Einrichtung führen.

64) Gleichzeitig kann dem Prüfer die Sensibilität der in dem Bericht enthaltenen Informationen bekannt sein, insbesondere wenn es sich bei dem staatseigenen Unternehmen um Angelegenheiten von nationaler Bedeutung oder um strategische Aspekte handelte oder wenn die Informationen ein Geschäftsgeheimnis usw. betreffen, das aus geschäftlicher Sicht sensibel ist und dessen Berichterstattung für die in das staatseigene Unternehmen investierende Einrichtung nachteilig sein kann.

65) Die ORKB kann daher aus Gründen des Geschäftsgeheimnisses Einwände gegen die Veröffentlichung wichtiger Angaben wie der Identität der Bieter und der von ihnen angebotenen oder gezahlten Beträge erheben. Die ORKB kann die möglichen negativen Auswirkungen der Offenlegung solcher Informationen im Hinblick auf die Notwendigkeit oder Anforderung der Veröffentlichung der Informationen berücksichtigen müssen. Wenn beispielsweise der Bericht über die Privatisierungsprüfung einige wichtige Informationen über die kommerzielle/strategische Tätigkeit des staatseigenen Unternehmens hervorhebt, können Wettbewerber von diesen Informationen ungebührlich profitieren. In einem solchen Szenario kann der Prüfer Optionen in Betracht ziehen, wie z. B. die nicht vollständige Meldung der sensiblen Informationen, um mögliche nachteilige Auswirkungen auf die private Einrichtung, die investiert hat, oder die Regierung zu vermeiden. Die ORKB kann jedoch prüfen, ob es Gründe des öffentlichen Interesses gibt, solche Angaben vertraulich zu behandeln. Kommt die ORKB zu dem Schluss, dass solche Argumente zwingend sind (um beispielsweise bei künftigen Privatisierungen nicht von der Abgabe von Geboten abzuhalten), könnte sie in Erwägung ziehen, diese Einzelheiten in einem vertraulichen Bericht an die Legislative zu übermitteln.

66) Da Privatisierungen selten vorkommen, sind die Möglichkeiten, die der Staat bietet, um sich selbst zu verbessern, begrenzt. Daher kann der Staat Prüfungsempfehlungen hohe Bedeutung beimessen. Es wird daher erwartet, dass der Prüfer bei der Ermittlung der Lehren aus dem Privatisierungsprozess wachsam ist und durch die Abgabe praktischer Empfehlungen einen Mehrwert erbringen kann, sodass spätere Privatisierungsereignisse/-prozesse effizienter durchgeführt werden. Laut ISSAI 300 (39) soll der Prüfer einen vollständigen und ausgewogenen Bericht erstellen.

8

FOLGEMASSNAHMEN

67) In der Regel würde die Privatisierung eines bestimmten staatseigenen Unternehmens eine einmalige Prüfung erfordern, sodass eine Folgeprüfung nicht generell erforderlich wäre. Enthält der Prüfbericht jedoch Feststellungen zum Vergleich der Leistung der Einrichtung und ihres Betriebsumfelds vor und nach der Privatisierung/Desinvestition, so kann die ORKB eine Folgemaßnahmen dieser Feststellungen nach einem bestimmten Zeitraum in Betracht ziehen.

68) Folgeprüfungen können in den Situationen/Einrichtungen/Regelungen, in denen die Regierung eine finanzielle Haftung und ein Interesse an dem privatisierten Programm, dem Gut oder der Dienstleistung, behält, angemessen und erforderlich sein, z. B. im Infrastruktursektor, im Straßenverkehr und auf Autobahnen usw.

69) Darüber hinaus könnte der Staat ähnliche staatseigene Unternehmen gegründet haben oder mehr als ein Unternehmen in diesem Sektor haben. So gibt es in vielen Ländern mehrere staatseigene Unternehmen im Öl-, Verkehrs- oder Pharmasektor. In diesem Sektor könnten mehrere Privatisierungen in Zukunft möglich sein; und es gibt stichhaltige Gründe für die Prüfung, um eine Folgeprüfung und eine anschließende Prüfung der Schwachstellen in den beteiligten Gremien, der betrieblichen Systeme und der vorgenommenen Änderungen vorzunehmen.

70) Darüber hinaus kann die Privatisierung in einem einzigen staatseigenen Unternehmen in mehreren Phasen über einen bestimmten Zeitraum hinweg problemlos erfolgen. In einem solchen Szenario können Folgeprüfungen

einer früheren Privatisierungsstufe aufgenommen werden. Die Ergebnisse dieser Folgeprüfung können die Regierungsentscheidungen bei der Planung und Verwaltung künftiger Privatisierungsphasen in dem betreffenden Staatsunternehmen beeinflussen.

71) Schließlich kann es sich bei der Privatisierung/Desinvestition einer bestimmten Einrichtung um eine einmalige Tätigkeit handeln. Die Regierung kann jedoch die Desinvestition anderer Einrichtungen fortsetzen. Daher obliegt es dem Prüfer, aus bewährten Verfahren und aus ihm gewonnenen Erfahrungen zu lernen und sicherzustellen, dass diese vom Staat umgesetzt werden. Zuverlässige Informationen über den Stand der Umsetzung von Empfehlungen, die Auswirkungen von Prüfungen und die ergriffenen relevanten Korrekturmaßnahmen können dazu beitragen, den Wert und Nutzen der ORKB zu belegen.

9

ANLAGEN

ANLAGE 1 - VERSCHIEDENE PRIVATISIERUNGSMODELLE

Die wichtigsten Privatisierungsmethoden werden nachstehend beschrieben.

Handelsverkäufe

Ein Handelsverkauf ist der Verkauf eines Unternehmens oder eines Teils des Geschäfts an ein anderes Unternehmen, das in der Regel in derselben Branche oder demselben Sektor tätig ist. Handelsverkäufe sind für die Unternehmensleitung und die Investoren eine gängige Form des Ausstiegs. Das übernehmende Unternehmen trifft häufig eine strategische Entscheidung, das Unternehmen zu erwerben, um das geistige Eigentum zu erwerben, das dem von ihm erworbenen Unternehmen gehört oder dessen Marktanteil es erringt.

Oft handelt ein Unternehmensmakler oder ein unabhängiger Vermittler im Namen des Eigentümers/der Geschäftsleitung und nimmt erste Kontakte zu Kaufinteressenten auf. Die Handelsverkäufe können verschiedene Formen annehmen, einschließlich des Verkaufs der Unternehmensanteile oder nur der zugrunde liegenden Geschäftsvermögen wie Aktien, Geschäfts- oder Firmenwerte oder Geschäftsräume.

Wird ein Handelsverkauf für ein Unternehmen in Betracht gezogen, das solvent ist und voraussichtlich weiter betrieben wird, so müssen die interessierten Parteien in Form einer Verkaufsvereinbarung über das Unternehmen informiert werden, einschließlich der Gründe für seinen Verkauf. Doch selbst wenn ein Unternehmen in die Insolvenz eingetreten ist oder vor Gericht von Gläubigern geklagt wird, kann ein

im Rahmen eines formellen Insolvenzverfahrens organisierter Handelsverkauf nach wie vor eine praktikable Option darstellen und den Gläubigern des Unternehmens die besten Renditen bieten.

Sobald ein oder zwei ernstzunehmende Käufer ermittelt sind, finden eingehende Verhandlungen statt, und der Due Diligence-Prozess beginnt, bei dem die übermittelten Informationen von potenziellen Erwerbern eingehend geprüft werden.

Ein potenzieller Käufer kann darauf bestehen, dass bestimmte Garantien und Entschädigungen zur Verringerung seines Risikos gewährt werden, sodass während des gesamten Verfahrens in regelmäßigen Abständen professionelle rechtliche und finanzielle Unterstützung erforderlich ist.

Management- und Unternehmensübernahme durch die Belegschaft

Bei einer Management- und Unternehmensübernahme durch die Belegschaft (MEBO) handelt es sich um eine Restrukturierungsinitiative, bei der sowohl leitende als auch nichtgeschäftsführende Angestellte ein Unternehmen kaufen, um das Eigentum an einer kleinen Gruppe von Aktionären zu konzentrieren, die weit verstreut ist.

Die MEBOs werden in der Regel zur Privatisierung eines börsennotierten Unternehmens verwendet, können aber auch als Ausstiegsstrategie für Wagniskapitalgeber oder andere Aktionäre eines bereits privaten Unternehmens genutzt werden. MEBOs werden häufig als eine Möglichkeit angesehen, die Produktion eines Unternehmens effizienter zu gestalten, weil sie den Angestellten eine zusätzliche Arbeitsplatzsicherheit bieten können - und sie motivieren, sich stärker um die Verbesserung der Unternehmensertragskraft zu bemühen.

Die MEBOs können von Unternehmen, die Geschäftsbereiche, die nicht zu ihrem Kerngeschäft gehören, veräußern wollen, oder von Privatunternehmen, bei denen die Eigentümer in den Ruhestand gehen wollen, genutzt werden. Ein internes Management- und Mitarbeiterteam wird ihre Ressourcen bündeln, um ein von ihnen betriebenes oder verwaltetes Unternehmen zu erwerben. Die Finanzierung erfolgt oft aus einer Mischung aus persönlichen Ersparnissen und Kapital, Verkäuferfinanzierung oder Private-Equity-Finanzierung.

Diese Art von Unternehmensübernahme wird von Management- und Mitarbeiterteams durchgeführt, die direkter vom Wachstum und der künftigen

Ausrichtung des Unternehmens profitieren wollen, als sie es als nur Angestellte tun können. Obwohl das Potenzial, die Früchte des Eigentums zu ernten, beträchtlich ist, müssen Angestellte und Führungskräfte den Übergang von der Stellung als Angestellter zu Eigentümern vollziehen, was mehr unternehmerisches Denken erfordert. Dies ist vielleicht nicht immer ein reibungsloser Übergang.

Massenprivatisierungen

Die Diversifizierung der Eigentumsverhältnisse ist in der Regel ein erklärtes Ziel der Massenprivatisierung. Sie soll die Ungleichheiten beseitigen, die in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse aufgrund anderer Formen der Privatisierung empfunden werden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Arbeitnehmer und die Öffentlichkeit sich im Allgemeinen als Teil der kollektiven Eigentümerstruktur der ehemaligen Kommandovolkswirtschaften betrachteten. Zu diesem Zweck sollen Massenprivatisierungsprogramme die breiteste Beteiligung der Öffentlichkeit als Investoren einschließen. Die Öffentlichkeit kann jedoch im Allgemeinen keine nennenswerten Erfahrungen mit Privateigentum besitzen und wenig über die Bedeutung und die Rechte des Aktienbesitzes wissen. Dennoch wird der Erfolg von Massenprivatisierungsprogrammen oft anhand des Anteils der Bürger als Investoren beurteilt. Die Festlegung von Fristen für die Fertigstellung ist nützlich. Öffentlichkeitsarbeit ist wichtig, um die Öffentlichkeit über Privatisierungen im Allgemeinen und über spezifische Verkaufsmechanismen zu informieren. Es wird davon ausgegangen, dass Massenprivatisierungsprogramme ein wirksames Mittel sind, um eine große Zahl von Unternehmen in kurzer Zeit zu privatisieren. Da diese Programme die Entwicklung der Kapitalmärkte vorangetrieben haben und somit die Möglichkeit zum Kauf und Verkauf von Unternehmensanteilen gegeben ist, hat sich zudem in einigen Fällen gezeigt, dass die Massenprivatisierung die Unternehmen wirksam der Prüfung und der Strenge des Marktes unterwerfen kann.

Fremdbeschaffung und Auslagerung

Ein wichtiges Privatisierungsinstrument ist die „Fremdbeschaffung", d.h. wenn die Regierung private Firmen anheuert, um staatliche Dienstleistungen im Rahmen von Vertragsdienstleistungen zu erbringen, die von privaten Auftragnehmern bereits seit einiger Zeit erbracht werden.

Die Nutzung des Privatsektors bei der Produktion von Dienstleistungen ist ein wichtiges Element der Bewegung hin zu einer Reform des Staates. Ziel ist es, die Kosten einzudämmen, die Produktivität zu steigern oder die Qualität zu verbessern. Es gibt

Entscheidungen über die Art der Privatisierung, die durchgeführt werden soll. Die Fremdbeschaffung, bei der das Eigentum und die Gesamtkontrolle erhalten bleiben, aber ein privater Betreiber beschäftigt wird, ist die vorherrschende Form. Auch wenn die Vorteile der Privatisierung nachweislich deutlich erkennbar sind, müssen zur Optimierung mehrere wichtige Faktoren vorhanden sein. Insbesondere muss das Bieterverfahren wettbewerbsfähig sein, und der Vertrag muss sorgfältig strukturiert sein.

Der Grund für die Auslagerung besteht darin, dass zwischen der Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung und der Erzeugung dieser Dienstleistung grundsätzlich ein Unterschied besteht. Der Staat mag für die Instandhaltung von Autobahnen, die Sammlung von Müll oder den Betrieb von Erholungszentren verantwortlich sein, aber ebenso wie jedes private Unternehmen steht es vor einer „Make-or-Buy"-Entscheidung über diese Dienstleistung. Die Wirtschaftstheorie legt mehrere Gründe nahe, warum die Auslagerung kostenwirksamer sein könnte als die interne Bereitstellung. Erstens ist die für die Dienstleistung zuständige Regierungseinheit möglicherweise nicht in dem für eine effiziente Erbringung der Dienstleistung optimalen Maßstab. Zweitens könnte es aus verschiedenen Gründen an dem erforderlichen Fachwissen oder der Technologie fehlen. Drittens - und wahrscheinlich am wichtigsten - wird ein ewiges internes Monopol schwächere Anreize zur Innovation bieten, um kostengünstigere Arbeitsmethoden zu finden. Der Wettbewerb um den Dienstleister soll stärkere Anreize schaffen.

Öffentliche Emission

Öffentliche Emission, entweder durch ein Festpreisangebot, ein Angebot mit einem Mindestgebot oder eine Kombination aus beidem, ist eine andere Möglichkeit zur Privatisierung. Diese Methode wird bei größeren Unternehmen angewandt, bei denen die Nachfrage nach ihrer Aktie hoch erwartet wurde. Um Kleinanleger zu ermutigen, verkauft die Regierung ihnen häufig einige Aktien zu einem festen Preis, während die größeren Anleger zur Abgabe von Angeboten aufgefordert werden.

Privatisierungsauktion

Die Versteigerung öffentlicher Unternehmen ist ein Standardmittel, um ein grundlegendes Privatisierungsziel zu erreichen: Einnahmen des Staates generieren. Sowohl theoretische als auch empirische Arbeiten zur Auktionsstruktur und zum Wettbewerb unter den Bietern deuten darauf hin, dass wettbewerbsfähigere Auktionen zu höheren Preisen führen sollten.

Andere Merkmale der Auktionsstruktur, wie etwa Möglichkeiten zur Neuverhandlung oder für mehrere Bieterrunden, wenn die ursprünglichen Angebote nicht den vom Verkäufer erwarteten Mindestpreis erreichen, beeinflussen auch die Bieterstrategien und damit die Preise.

Ein weiterer Einfluss auf den Wettbewerb im Auktionsprozess ist die Beteiligung ausländischer Investoren. Die Regierung könnte inländische Gruppen begünstigen, indem sie die Auktion von ausländischen Bietern isoliert. Doch sollte die Öffnung des Prozesses für ausländische Bieter die Preise in die Höhe treiben, indem der Wettbewerb verstärkt und die Möglichkeiten für Absprachen verringert werden, insbesondere in oligopolistischen Industrien in Entwicklungsländern. Eine unzureichende private Sparquote im Inland könnte ein weiteres Argument dafür sein, dass Ausländer Gebote abgeben dürfen. Auktionsvorschriften, welche die Teilnahme einschränken, wie die Vorqualifizierung des Bieters und die Einschränkung der Zahlungsform (z. B. nur in bar), können auch die Preise beeinflussen.

ANLAGE 2 - WICHTIGSTE ASPEKTE DER BEWERTUNG DES ZU PRIVATISIERENDEN GESCHÄFTS

Auch wenn die Gewinnmaximierung nicht das ausschließliche Ziel einer Privatisierungsmaßnahme sein mag, ist der Wert der Transaktion und die Gewährleistung, dass die Vermögenswerte zum „Marktwert" verkauft werden, ein entscheidendes Erfolgskriterium und häufig Gegenstand von Diskussionen. Eine unabhängige Vorveräußerungsbewertung der zu privatisierenden Einheit/Tätigkeit ist ein Schlüsselelement eines gut geführten Verkaufs, da sie dem Staat die Möglichkeit bietet, die Plausibilität der Angebote zu überprüfen, und in späteren Verhandlungen mit den Bietern hilfreich sein kann. In einigen Ländern ist die Bewertung vor der Privatisierung sogar gesetzlich vorgeschrieben. Tatsächlich wird die Bewertung im Vorfeld der Prüfung häufig regelmäßig und/oder als fortgeführtes Unternehmen durchgeführt. Wenn sich die eingegangenen Gebote sehr stark von den in der Bewertung vorgeschlagenen Zahlen unterscheiden, können Fragen zur Wirksamkeit des Vermarktungsprozesses oder zur Wettbewerbsfähigkeit des Verkaufs aufgeworfen werden.

Die ORKB kann prüfen, ob die Regierung eine Vorveräußerungsbewertung des Geschäfts erhalten hat. Im Falle einer Vorveräußerungsbewertung kann die ORKB versuchen festzustellen, ob sie auf geeigneten Annahmen beruhte, die unabhängig

vom Käufer und von der Geschäftsleitung getroffen wurden und auf anerkannten Grundsätzen der Unternehmensbewertung beruhten, und einen nützlichen Leitfaden für die Beurteilung von Geboten und für Verhandlungen, die zum endgültigen Verkauf führen. Andernfalls kann die ORKB die Gründe dafür überprüfen und bei der Durchführung einer Prüfung nach Abschluss der Privatisierungen die Inbetriebnahme einer eigenen Bewertung in Erwägung ziehen.

In einigen Fällen könnte die Regierung argumentieren, dass einmalige oder neuartige Merkmale es erschweren, eine lohnende Bewertung zu versuchen, und dass Schwierigkeiten als Grund dafür angeführt werden könnten, eine solche Bewertung nicht vorzunehmen. Wenn man jedoch bedenkt, dass die Bieter aufgefordert werden, das Geschäft zu bewerten, und dass sie über keine besseren Informationen als die Regierung darüber verfügen oder verfügen sollten, wird es ungewöhnlich sein, dass die Regierung buchstäblich nicht in der Lage ist, eine Bewertung vorzunehmen. Manchmal wird auch argumentiert, dass ein gut geführter Wettbewerb die beste Garantie dafür sei, aus einem Verkauf einen Wert zu ziehen. Der Wettbewerb ist natürlich wichtig, aber es ist wichtig, dass der Verkäufer Richtwerte hat, anhand derer die Gebote bewertet werden können. Ein Versäumnis, eine Bewertung zu erhalten, dürfte ein Indikator dafür sein, dass die Regierung bereit ist, das Geschäft zu einem unbefriedigenden Preis zu verkaufen, und nicht dafür zur Rechenschaft gezogen werden will.

Es ist auch eine bewährte Praxis für den Staat, das Unternehmen zu bewerten, um einen Mindestpreis für das Unternehmen festzulegen, d. h. den Preis, unterhalb dessen es nicht verkauft würde. Das führt auch zu den Fragen, ob die Regierung einen „Vorbehaltspreis" oder einen „Mindestpreis" festsetzen soll oder soll.

Alle Bewertungsmethoden werden auf der Grundlage einer Schätzung des Marktwerts festgelegt. Offensichtlich gibt es keine „einheitliche Methode", und jede Methode wird ihre Vor- und Nachteile haben. Die Wahl der Methode hängt vielmehr von der gewählten Privatisierungsmethode und der Art der Vermögenswerte ab. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass die zu privatisierende Einrichtung als staatliches Unternehmen möglicherweise keine ähnlich platzierten Einrichtungen besitzt, die eine Peer-basierte Bewertung ermöglichen würden. Daher können für die Bewertung von Unternehmen unterschiedliche Methoden angewandt werden, die von den spezifischen Umständen, Zielen, der Privatisierungsmethode usw. abhängen, die alle im Rahmen der vorgeschriebenen Privatisierungsvorschriften durchgeführt werden.

In der Regel müssen der Grad der Komplexität und die damit verbundenen Kosten der Richtwertschätzungen von der Größe und Komplexität des zu veräußernden

Geschäfts abhängen. Die bei der Bewertung zugrunde gelegten Annahmen sollten mit dem Zweck, für den sie verwendet werden soll, im Einklang stehen. Wenn es sich beispielsweise um eine Gegenprüfung des Ergebnisses eines wettbewerblichen Bieterverfahrens zum Kauf des Unternehmens als laufendes Unternehmen handeln soll, sollte die Bewertung auf der Grundlage der Unternehmensfortführung erfolgen. Die Bewertung der Unternehmen erfordert den Einsatz von Fähigkeiten und Urteilen. Die Grundlage, auf der dieses Urteil beruht, muss jedoch quantifizierte Informationen über das betreffende Unternehmen umfassen und sollte auf Grundsätzen beruhen, die bei den professionellen Bewertern allgemein anerkannt sind.

Als bewährte Praxis wird die Bewertung von unabhängigen externen Beratern vorgenommen, obwohl einige Länder über Fachleute innerhalb der Regierung verfügen, um die Bewertungsaufgabe zu erfüllen, während die Einrichtung bei einigen staatseigenen Unternehmen selbst in der Lage sein könnte, die Bewertungen intern durchzuführen. Unabhängig davon, welcher Ansatz gewählt wird, sollte die Bewertung nicht von Personen vorgenommen werden, die einen Interessenkonflikt hinsichtlich des Ergebnisses der Privatisierung haben könnten, und dazu gehören auch die Geschäftsführer (selbst wenn sie nicht selbst dafür Gebote abgeben). Darüber hinaus kann die Bewertung die von den Führungskräften übermittelten und gegebenenfalls geprüften Informationen ordnungsgemäß verwenden. In einigen Fällen kann es erforderlich sein, dass der Staat die Bewertung durch eine unabhängige Partei prüft, beispielsweise wenn die Bewertung von den Finanzberatern des Staates vorgenommen wird und diese Finanzberater berechtigt sind, eine Kaufabschlussgebühr zu erhalten, die sich darauf stützt, inwieweit die Verkaufserlöse die Bewertung übersteigen. In einem solchen Fall haben die Berater ein Interesse daran, dass die Bewertung niedrig ist.

Die Bewertungsmethoden unterscheiden sich und können einen gewissen Grad an Subjektivität mit sich bringen, doch wird das Bewertungsverfahren auf einer Finanzprüfung aufbauen. Ein nicht umfassender Überblick über einige Bewertungsmethoden, auf die im OECD-Dokument A Policy Maker’s Guide to Privatization, Corporate Governance, OECD Publishing, Paris (2019) verwiesen wird, wird hier wiedergegeben.

Bewertungsmethode	Beschreibung	Pros	Cons	Privatisierungsmethode
Abgezinster Geldfluss	Schätzung der freien Geldflüsse des Unternehmens über einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont unter Berücksichtigung von Schwankungen des Betriebskapitals und künftiger Investitionsausgaben. Ein Abzinsungssatz wird auf den künftigen Geldfluss angewandt, um den Barwert zu repräsentieren. Der Teilwert basiert auf den gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten und dem politischen Risiko. Die Schulden werden abgezogen, um den Nettobarwert des Eigenkapitals des Unternehmens zu ermitteln.	Mit anderen Unternehmen vergleichbar; Ein komplexes Modell kann dazu beitragen, Argumente oder Bedenken potenzieller Käufer zu antizipieren.	Erforderlich ist ein umfassendes Modell mit einer Reihe von Variablen mit unterschiedlichem Empfindlichkeitsgrad.	Strategischer Investor, öffentliches Angebot
Vergleichbare Unternehmen oder „Trading-Multiples-Analyse"	Anwendung abgeleiteter Bewertungsmultiplikatoren auf die neuesten Finanzergebnisse und Vergleich dieser Werte zwischen Unternehmen/Transaktionen. Zu den Multiplikatoren gehören: Umsatz, Betriebsergebnis (EBITA oder EBIT), Nettoergebnis (Kurs-Gewinn-Verhältnis).	Nützliche Schätzung des Marktwerts auf der Grundlage von Informationen der Öffentlichkeit	Bewertungsmultiplikatoren erfordern die Subjektivität der Interpretation, eine geringe Anzahl vergleichbarer Peer-Firmen	Öffentliches Angebot
Vergleichbare Transaktionen oder „Analyse von Vorläufigen Transaktionen"	Bestimmt die in der Vergangenheit für den Erwerb ähnlicher Unternehmen gezahlten Multiplikatoren. Legt Wert auf eine veränderte Kontrollsituation.	Auf der Grundlage von Informationen der Öffentlichkeit, der Einschätzung des Appetits der Investoren und der Marktnachfrage, der Bandbreite plausibler Prämien	Bewertungsmultiplikatoren bedürfen der Interpretation, keine Transaktion ist gleich, öffentliche Daten beschränkt, auf Marktschwankungen empfindlich	
Berichtigte Nettovermögenswerte	Schätzung des Marktwerts der Vermögenswerte (fest und aktuell) und zieht dann die Bilanz und die außerbilanziellen Verbindlichkeiten ab.	Verkäufer können Verkaufspreis lieber festlegen, um nach Abschreibungen „Geld zurückzubekommen"	Berücksichtigt nicht künftige Geldflüsse. Käufer mögen nicht.	Strategischer Investor
Ersatzwertmethode	Schätzung der Kosten für die Ersetzung der Vermögenswerte des Unternehmens im Falle ihrer Vernichtung. Umfasst Sachanlagen, Anlaufkosten und Umlaufvermögen.	Nützlich, um Argumente oder Bedenken vorwegzunehmen, die vorgebracht werden, wenn Kritiker behaupten, ein Vermögenswert sei zu niedrig verkauft.	Höhere Bewertung als andere Methoden, gefällt den Käufern nicht. Berücksichtigt nicht die erwartete Rendite.	
Kombination von Methoden	Wenn Unternehmensgruppen komplex sind, können verschiedene Geschäftsgebiete separat auf der Grundlage von Preis-Gewinn-Multiplikatoren, abgezinste Geldflüsse oder anderen Methoden geschätzt werden.			

Quelle: Weltbank und Autor (OECD)