

26. April 2003

Privatisierungen haben in Deutschland Tradition

Effizienz dauerhaft steigern – Wettbewerbsfähigkeit sichern – Entscheidend auf dem Weg zum Erfolg ist eine qualifizierte Beratung

Von Marija Korsch*)

Börsen-Zeitung, 26.4.2003
 Pawlow lässt grüßen: Wenn Vertreter der öffentlichen Hand in Deutschland, insbesondere der Kommunen, das Thema Privatisierung ansprechen, reagiert die jeweilige Opposition zuverlässig mit Ablehnung. Regelmäßig wird den Befürwortern der Privatisierung das „Verschleudern von Tafelsilber“ vorgeworfen – ein erstaunliches Verhalten, denn grundsätzlich herrscht zwischen den großen Parteien in Deutschland Konsens über die Vorteile von Privatisierungen. Das zeigen die fast deckungsgleichen Formulierungen in den jährlichen Beteiligungsberichten der jeweiligen Bundesfinanzminister. Privatisierungsvorhaben sind für die öffentliche Hand von so hoher wirtschaftlicher Bedeutung, dass nur eine sachliche, offene und differenzierte Debatte fernab jedes politischen Kalküls der Verantwortung dieses Themas gerecht werden kann.

Förderung privaten Eigentums

Leitmotiv der Privatisierungspolitik der öffentlichen Hand ist die Förderung privaten Eigentums und privatwirtschaftlicher, durch Markt und Wettbewerb gesteuerter und kontrollierter unternehmerischer Tätigkeit: „Es ist nicht Aufgabe des Staates, dort unternehmerisch tätig zu werden, wo private Initiative Aufgaben ebenso gut ... erfüllen kann“, so der ehemalige Finanzminister Theo Waigel (CSU) im Vorwort des Beteiligungsberichts aus dem Jahr 1990. Ganz ähnlich äußert sich Nachfolger Hans Eichel (SPD) im aktuellen Beteiligungsbericht aus dem Jahr 2002: „Privatisierung von staatlichen Unternehmen, mit denen keine politischen Ziele mehr verfolgt werden, ist der beste Weg, um Wachstums- und Be-

schäftigungschancen zu nutzen und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen.“

In der Politik besteht also Konsens darüber, dass Privatisierungen der optimalen Allokation öffentlicher Ressourcen und der dauerhaften Effizienzsteigerung der Unternehmen dienen. So werden langfristig die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und damit die Arbeitsplätze der Mitarbeiter gesichert. Denn öffentliche Unternehmen können in der Regel mit der Effizienz privater Unternehmen nicht mithalten. Privatisierung ist der notwendige Schritt, um das erforderliche Investitionskapital und unternehmerische Know-how zu gewinnen, damit diese Unternehmen langfristig am Markt bestehen können. Das Motiv temporärer Entlastung öffentlicher Haushalte tritt hinter diese Überlegungen zurück.

In der Privatisierungsdebatte ist zu unterscheiden zwischen der Privatisierung von Industriebeteiligungen der öffentlichen Hand über den Kapitalmarkt und der Privatisierung öffentlicher – zumeist kommunaler – Aufgaben.

Die Privatisierung von Industriebeteiligungen des Bundes durch Aktienverkäufe am Kapitalmarkt hat eine lange Tradition. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich der Bund in mehreren „Privatisierungswellen“ von dem größten Teil seines Anteilsbesitzes an Industrieunternehmen getrennt. Bereits Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre kam es zu den ersten größeren Teilprivatisierungen von Industrieunternehmen im Bundesbesitz: unter anderem der Preussag AG (1959), der Volkswagen AG (1961) und der Veba AG (1965). Mit diesen ersten Teilprivatisierungen wollte man die Bürger am Produktivvermögen beteiligen und zugleich die Aktie als Vermögensanlage auch für Kleinsparer populär machen. In einer zwei-

ten „Privatisierungswelle“ zwischen 1983 und 1990 trennte sich der Bund von fast allen größeren Industriebeteiligungen. Die europaweite Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte sorgte für neuen Schub. Die Gesellschaften Deutsche Telekom und Deutsche Post wurden zunächst aus dem Behördenverband gelöst und dann zügig über den Kapitalmarkt privatisiert.

Thema öffentliche Aufgaben

Im Vergleich zum Bund verhielten sich die Länder bei der Veräußerung ihrer Beteiligungen bisher relativ zurückhaltend. Regional- und strukturelle Erwägungen sind nach wie vor ausschlaggebend für erhebliche Beteiligungen an Industrieunternehmen – signifikantes Beispiel ist die 14%-Beteiligung des Landes Niedersachsen an der Volkswagen AG. Die Kommunen verfügen traditionell kaum über nennenswerten Beteiligungsbesitz an Industrieunternehmen; eine Ausnahme hiervon ist sicherlich die Beteiligung einer Vielzahl von Kommunen an der RWE AG.

Drängendes Thema für die Kommunen sind vielmehr Privatisierungen öffentlicher Aufgaben. Verstärkt werden kommunale Aufgaben durch Teilprivatisierungen in den privaten Bereich entlassen. In Betracht kommen zum Beispiel Entsorgungsunternehmen (Abfall und Abwasser) oder in den letzten Jahren vermehrt auch Krankenhäuser. Denn eine kapitalmäßige Beteiligung privater Investoren und die Einbringung ihres Know-how steigern die Effizienz der öffentlichen Unternehmen und sichern dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit. Im Bereich des Wohnungsbaus entschließen sich die öffentlichen Eigentümer an Wohnungsgesellschaften zunehmend zur vollständigen Veräußerung ihrer Anteile, da mit dem Wegfall der

► Wohnungsknappheit auch die Notwendigkeit für ein unternehmerisches Engagement der öffentlichen Hand entfallen ist.

Entscheidend ist: Anders als bei Verkäufen von Aktien wird der Erfolg einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben nicht ausschließlich durch eine Maximierung des Privatisierungserlöses bestimmt – oder durch eine Minimierung zukünftiger Ausgleichszahlungen. Bei einer kapitalmarktunabhängigen Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist der Privatisierungserfolg auch wesentlich von der Erfüllung qualitativer Nebenbedingungen beeinflusst. Wichtige soziale Nebenbedingungen im kommunalen Bereich sind die Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung nach der Privatisierung, die Wahrung der Interessen der Mitarbeiter und die Sicherung der Standortinteressen. Auch der Erhalt zukünftiger Informations-, Kontroll- und gegebenenfalls Mitwirkungsrechte für die öffentliche Hand ist häufig wichtige Nebenbedingung.

Ein Katalog der geforderten Bedingungen sollte bereits im Vorfeld der Privatisierung aufgestellt und gegenüber den potenziellen Investoren eindeutig kommuniziert werden, denn Entwicklung, Formulierung sowie Kommunikation und spätere Umsetzung der sozialen Nebenbedingungen spielen eine zentrale Rolle im Privatisierungsprozess.

Verständnis und Sensibilität

Auf den ersten Blick hat die Beratung öffentlicher Auftraggeber bei Privatisierungsvorhaben keine große Ähnlichkeit mit der Beratung privatwirtschaftlicher Auftraggeber bei Unternehmensverkäufen oder Fusionen (Mergers & Acquisitions). Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Voraussetzungen in beiden

Fällen gleich sind: die Beherrschung des notwendigen finanzwirtschaftlichen und rechtlichen Know-how, Branchenkenntnisse und eine langjährige Transaktionserfahrung. Der Kontakt zu potenziellen Investoren und die Kenntnis ihres Verhaltens in internationalen Bieterverfahren sind ebenfalls entscheidend, um optimale Privatisierungsergebnisse zu erzielen. Die Beratung öffentlicher Auftraggeber bei Privatisierungsvorhaben erfordert darüber hinaus jedoch ein hohes Maß an Verständnis und Sensibilität im Umgang mit den Erfordernissen und Zusammenhängen auf politischer Ebene – das betrifft gleichermaßen Bund, Länder und Kommunen.

Hohe Öffentlichkeitswirkung

Neben der Entwicklung und Umsetzung der politischen Ziele und Nebenbedingungen erfordert insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit während des gesamten Privatisierungsprozesses große Erfahrung und Fingerspitzengefühl des Beraters, denn die meisten Privatisierungen sind Transaktionen mit hoher Öffentlichkeitswirkung. Insofern ist es für einen erfolgreichen Transaktionsprozess unerlässlich, alle an der Privatisierung beteiligten Gruppen gezielt und einheitlich zu informieren. Verbindliche Sprachregelungen für die Kommunikation nach innen und außen haben sich bewährt und sind ein gutes Instrument, um einzelne Interessengruppen gezielt über den Projektfortschritt zu informieren und sie von der Vorteilhaftigkeit der Privatisierung zu überzeugen.

Vor dem Hintergrund der hochkomplexen Themen im Rahmen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben kommt der Auswahl eines geeigneten Beraters entscheidende Bedeutung zu. Die Qualität eines Beraters

beruht insbesondere auf dessen projektrelevanten Erfahrungen – er sollte aber auch in der Lage sein, den öffentlichen Auftraggeber unabhängig und ohne Interessenkonflikte zu beraten. Interessenkonflikte können zum Beispiel aus früheren Mandatsverhältnissen mit potenziellen Erwerbern entstehen oder aus der Rücksichtnahme auf eigene Beteiligungs- oder sonstige Geschäftsaktivitäten. Auch eine Beratung zum Verzicht auf einen Transaktionsabschluss in bestimmten Situationen zeichnet einen unabhängigen und professionellen Berater aus.

Die Auswahlentscheidung für einen Privatisierungsberater sollte somit nicht nur aufgrund von Kostenaspekten getroffen werden. Sonst besteht das Risiko, dass das Ergebnis der Privatisierung nicht zufrieden stellt – etwa weil beim Privatisierungserlös und den Nebenbedingungen Zugeständnisse gemacht werden müssen. Im schlimmsten Fall kann eine Transaktion sogar komplett scheitern. Das führt nicht nur zu einer negativen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, sondern verunsichert auch die Mitarbeiter und die potenziellen Investoren im Hinblick auf ein zukünftiges Engagement. Aufgrund der nicht vorhersehbaren Entwicklungen bei Privatisierungen sollten die Konditionen so kalkuliert sein, dass auch Verzögerungen im Transaktionsablauf keinen Einfluss auf die Einsatzbereitschaft der Berater haben. Ein langfristiger Beratungsansatz, die tiefen Kenntnisse der Zusammenhänge auf politischer Ebene sowie eine umfangreiche Transaktionserfahrung bleiben die Garantien für einen nachhaltigen Erfolg des Privatisierungsvorhabens.

***) Marija Korsch ist Partnerin von B. Metzler seel. Sohn & Co. Holding AG, verantwortlich für Corporate Finance**