

Privatisierung, Monopol und Korruption : Erfahrungen in Argentinien

Autor(en): **Terragno, Rodolfo H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **77 (1997)**

Heft 9

PDF erstellt am: **11.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165776>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rodolfo H. Terragno,
 Abgeordneter in der
 Cámara de Diputados de
 la Nación der Republik
 Argentinien. Der Beitrag
 ist die überarbeitete
 Übersetzung eines Vor-
 trags, der 1994 im Rah-
 men eines Seminars
 der Friedrich-Naumann-
 Stiftung über Privati-
 sierung an der Acade-
 mica Internacional
 Liberdade e Desenvol-
 vimento in Sintra (Por-
 tugal) gehalten worden
 ist. – Aus dem Engli-
 schen übersetzt von
 Beatrice Bissoli.

PRIVATISIERUNG, MONOPOL UND KORRUPTION

Erfahrungen in Argentinien

Politiker mit einer dogmatischen Ausrichtung betrachten die Privatisierung als entweder grundsätzlich gut oder grundsätzlich schlecht. Privatisieren bedeutet soviel wie verkaufen, und ungerechte, raubartige Privatisierung setzt Präjudizien, die soziale, politische und damit letztlich auch wieder ökonomische Rückkoppelungen haben können. Sie liefert Argumente für die spätere Korrektur (Restitution an die «gerechten» Anspruchsberechtigten) oder ungute Vorbilder für Redistributionen, wodurch der Wert der Eigentumsrechte geschmälert wird.

Wer etwas verkaufen will, muss zuerst einmal wissen, *warum er was wann* verkauft, was auch bedeutet, dass er wissen muss, warum, was und wann er allenfalls *nicht* verkauft. Er sollte auch den Marktwert des zu verkaufenden Objektes und den Schwellenwert kennen, den ein Angebot erreichen muss, damit es den Zuschlag erhält.

Wenn es sich um Kreditverkäufe handelt oder wenn ein Verkäufer nicht die ganze Sache, sondern nur einen Teil davon verkaufen will, müsste er auch wissen, *wer* die Käufer und wie verlässlich diese sind.

Wenn die zu verkaufende Sache eine Geschäftsbeteiligung ist und die Käufer später zu Partnern werden, dann sollte es auch im Interesse des Verkäufers liegen, deren Eignung für eine Partnerschaft einzuschätzen. Der finanzielle Hintergrund, die Sachkenntnis und die Erfahrung müssen speziell berücksichtigt werden; insbesondere wenn die Käufer die künftigen Geschäftsführer sind.

Politiker, die prinzipielle Gegner der Privatisierung sind, kümmern sich nicht darum, weshalb, wann oder wem ein bestimmter Staatsbetrieb verkauft werden soll. Sie betrachten den Verkaufsakt an sich als eine Schädigung des nationalen Vermögens und als eine Schwächung der Regierungsmacht. Das einzige Detail, das sie zu diskutieren bereit sind, ist der Preis

– den sie stets unweigerlich als zu niedrig betrachten.

Politiker, die prinzipielle Befürworter der Privatisierung sind, legen bezüglich all der genannten grundsätzlichen Fragen oft die genau gleiche Nachlässigkeit an den Tag – mit einer Ausnahme. Sie fragen sich nicht ernsthaft, was zu welchem Zeitpunkt zu welchem Preis wem zu verkaufen sei. Sie sind gerne bereit, jeden Staatsbetrieb zu verkaufen – auf der Stelle, irgendetwas, der den höchsten Preis bietet.

Die einzige Frage, auf die sie mit gut überlegten Gründen antworten werden, ist: *Warum?* Ihre Gründe werden jedoch selten allzu gut sein. Sie werden sagen, privat sei schön. Sie werden vorbringen, die Privatisierung werde den – durch unrentable Staatsbetriebe verursachten – Steuerdruck stoppen. Sie werden darauf hinweisen, dass der Ertrag für die Staatskasse eine Hilfe sein wird. Doch dies reicht nicht aus.

Vielleicht hätten die Regierungen überhaupt gar keine Betriebe übernehmen sollen. Doch da sie es nun einmal getan haben, ist das Divestment die grosse Chance, Wachstum, Technologie und Effizienz zu fördern. Durch die Privatisierung öffentlicher Versorgungs- und anderer Betriebe kann eine Regierung sowohl Konkurrenzfähigkeit, Investitionen, Forschung und Entwicklung fördern als auch für

ein gutes Betriebsklima und ein qualitativ hochstehendes Management sorgen.

Bei dieser Zielsetzung wird nicht Gewinnmaximierung die höchste Priorität sein; der Meistbietende ist nicht unbedingt der ideale Käufer, und rasches Handeln ist nicht das Hauptfordernis für den Privatisierungsvorgang.

Es gibt einige Dinge, denen eine Regierung Rechnung tragen müsste, damit die Privatisierung zu einer Wachstumschance und zu Herausbildung und Steigerung von Effizienz werden kann.

Erstens: Konkurrenz vs. Monopole

Die Maxime «Konkurrenz wo möglich, Regulierung wo nötig» muss befolgt werden. Natürliche Monopole (Elektrizität, Gas, Telefon und alle anderen Dienstleistungen, die auf einem physischen Netzwerk beruhen) rufen nach Regulierung. In ihrem Fall wäre Konkurrenz nicht wünschenswert: Sie würde nur auf unwirtschaftliche oder nicht einmal lebensfähige Parallelbetriebe hinauslaufen und die Kosten hochtreiben.

Ein eigentlicher Ausführungsplan muss der Reprivatisierung eines natürlichen Staatsmonopols vorausgehen. Eine durch eine effiziente Ausführungsbehörde bewerkstelligte Regelung kurbelt den Wettbewerb an. Eine Preis- und Qualitätskontrolle sowie die Durchsetzung von Investitionsplänen und Überwachungsmaßnahmen gegen Marktmissbrauch sind erforderlich, um den Konsumenten vor Ausbeutung zu schützen.

Wie von *E. S. Savas* hervorgehoben («The Key to Better Government», 1987), «erfordert die Einführung des Wettbewerbs eine bewusste Strategie zur Schaffung von Alternativen und zur Förderung der Akzeptanz und einer Einstellung, welche dem Bürger als Benützer öffentlicher Dienste Wahlmöglichkeiten zugesteht. Im Dienstleistungsbereich sind Optionen wesentlich». Regierungen, die versuchen, die Einkünfte zu maximieren, können interessierten Käufern Monopolrechte garantieren. Als ich 1987 Minister wurde, hatte Argentinien zwei inländische Fluggesellschaften, doch gehörten beide dem Staat. Ein Zusammenschluss war projektiert, bei dem die größere Gesellschaft (Aerolineas) die kleinere (Austral) verschlingen sollte. Ich stoppte



Ein Kosmonaut grüsst Juanito Laguna, von Antonio Berni. Das Symbol unseres elektronischen und spazialen Zeitalters beunruhigt das Dasein der Kinder in der Pampa in keiner Weise.

diesen Plan und privatisierte Austral, dann leitete ich eine Übereinkunft in die Wege, bei der SAS einen 40-Prozent-Anteil von Aerolineas erwerben und für das Management verantwortlich sein sollte. Wir waren auf dem Weg zur Schaffung einer äusserst wettbewerbsfreundlichen Lösung.

Im Jahre 1989 weigerte sich eine neue Regierung dann, die Vereinbarung mit SAS anzuerkennen und rief für Aerolineas zu internationalen Angeboten auf. Sie erhielt ein einziges Angebot, das von einer zu Iberia gehörenden Gruppe stammte,

und erkannte ihr Aerolinas zu. Bald sollte die neue Regierung Iberia gestatten, Austral zu übernehmen. Die Folge davon war wieder ein De-facto-Monopol mit überhöhten Inlandtarifen. Unrentable Routen wurden gar nicht mehr bedient und Flüge wurden oft neu angesetzt, damit keine Flugzeuge mit nur wenigen Passagieren starten mussten. Unabhängig davon, ob die Gesellschaft staatlich oder privat geführt ist: wenn sie eine Monopolstellung einnimmt, werden sowohl die Benutzer als auch die nationale Konkurrenzfähigkeit darunter leiden.

Entmonopolisierung ist wichtiger als Privatisierung. Mein erster Beschluss als Minister war, ein Dekret zu erlassen (1842/87), um damit der grossen Zahl von Monopolen, über welche die Regierung verfügt hatte, ein Ende zu setzen. Mein Privatisierungsplan sah grösstmöglichen, mit einem kosteneffektiven Service kompatiblen Wettbewerb oder eine entsprechende Regulierung vor.

Zweitens: Selektion vs. Auktion

Partner müssen ausgewählt werden. Der Meistbietende kann der am wenigsten geeignete sein. Die Öffentlichkeit zu einem Angebot aufzufordern ist dann sinnvoll, wenn man etwas loswerden will und es einem gleichgültig ist, wer etwas kauft und wozu und wenn man einfach den höchstmöglichen Preis erzielen will.

Dies ist nicht der Fall bei einer Regierung, die einen öffentlichen Dienstleister sucht. Selbst im Falle eines totalen Divestments ist der Käufer eines öffentlichen staatlichen Dienstleistungsbetriebs eine Art Partner der Regierung. Es ist Pflicht der Regierungen, der Öffentlichkeit wesentliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen; die Anbieter solcher Dienste sind als Partner der Regierung zu betrachten. Sie müssen selektioniert werden.

Nicht einmal der Wert der Unternehmung kann ohne sorgfältige Auswahl sachgerecht eingeschätzt werden. Der Wert einer öffentlichen Dienstleistungsgesellschaft, der nicht heraufgetrieben werden kann, hat wohl wenig mit deren festen Aktiven zu tun, sondern viel mehr mit dem errechneten Wert zukünftiger Gewinne. Dieser wird je nach Käufer variieren und davon abhängen, wie ihr eigener Markt

.....

*Selbst im
Falle eines
totalen
Divestments
ist der
Käufer eines
öffentlichen
staatlichen
Dienstleistungs-
betriebs
eine Art
Partner der
Regierung.*

.....

.....

*Privatisierung
kann ein Weg
dazu sein,
Monopole zu
brechen und
eine offenere
Gesellschaft
zu schaffen.
Sie kann
aber auch
Monopole
und Korruption
fördern.*

.....

oder ihre eigene Erfahrung mit jener der verkauften Gesellschaft harmonieren wird und vom strategischen Plan, den diese Käufer mit der Regierung zu vereinbaren bereit sind.

Gute und schlechte Erfahrungen

Im Jahr 1988 verkaufte ich 40 Prozent von Argentinens Telefongesellschaft an die spanische Telefónica. Der Verkauf bedurfte der Genehmigung durch den Kongress, es gelang uns aber nicht, diese zu bekommen. Dann kam 1989 eine neue Regierung, und diese beerdigte das Vorhaben. Sie lancierte stattdessen einen internationalen Aufruf an eine potentielle Käuferschaft. Als Folge davon war nun Telefónica selbst in der Lage, Telefonaktien zu einem wesentlich niedrigeren Preis zu kaufen und bekam die offizielle Bewilligung, doppelt so hohe Kurse zu verlangen als sie mit mir vereinbart worden waren: Hohe Kurse waren ein Anreiz, der zu Angeboten verlockte und damit den Aufruf vor dem Scheitern bewahrte. Dieses Tender-Angebot bewirkte eine Vervielfachung der Firmenrendite, brachte aber den Kunden nur Nachteile.

Dadurch, dass sie eine Ausschreibung ankündigt, übernimmt die Regierung eine passive Rolle und verpflichtet sich, im möglicherweise kleinen Kreis der Anbieter, die dem Aufruf folgen, den Meistbietenden zu wählen. Ein Vorgehen in zwei Schritten: der erste, welcher der Regierung ermöglicht, die bestqualifizierten Anbieter in die engere Wahl zu ziehen, reicht nicht aus, um dieses System des Abwartens zu rechtfertigen. Ausschreibungsangebot sind annehmbar im Falle von Aktienemissionen, hingegen geht die Firmenleitung gewöhnlich nicht mit den Aktien auf den Markt.

In Grossbritannien wurde die Emission staatlicher Papiere meistens mit der Schaffung von Spezialaktien der betreffenden Unternehmung verbunden, die von der Regierung gehalten wurden und ihr übergeordnete Vollmachten bezüglich Eigentumsverhältnis, Kontrolle oder Verfügung über die Aktiven gaben (Robert Fraser, Hg., «Privatisation: The UK Experience and International Trends», 1988).

In Frankreich bestimmte die Regierung unter Premierminister Chirac (1986), dass

ein wesentlicher Anteil des zu übertragenden Aktienkapitals (bis zu 25 Prozent) bei einem Kerninvestor privat plaziert werden musste (*Robert Fraser, op. cit.*).

Der Verkauf eines ganzen Unternehmens an den Meistbietenden ist bezeichnend für die übereilten, unprofessionellen, auf das schnelle Geld ausgerichteten Privatisierungen, wie sie in Argentinien durchgeführt werden.

Das Tender-Angebot wird gewöhnlich mit seiner Transparenz gerechtfertigt. In Tat und Wahrheit ist es ein rein formeller Prozess, dessen öffentlicher Anteil sich auf die zeremonielle Eröffnung des Angebotes beschränkt. Es kann jeden Bieter zu einem Beobachter machen, doch – im besten Fall – garantiert dies eher die Rechte der Anbieter als jene der Öffentlichkeit (und schliesst die Verdunkelungsgefahr nicht aus); für korrupte Beamte ist es leichter, unter dem Schirm eines Tender-Angebotes zu handeln: Vorausgesetzt, sie erfüllen alle vorschriftsmässigen Anforderungen, überträgt ihnen das System wesentliche Verhandlungen, die dem Blick der Öffentlichkeit weitgehend entzogen sind. Verhandlungen über Kontrolle und Management (im Falle der Gründung) sowie Verhandlungen über direkte Verkäufe, die alle der Überprüfung (oder der Genehmigung) durch das Parlament unterliegen, setzen sämtliche Verhandlungsgegenstände dem Licht der Öffentlichkeit aus.

Eine vorbehaltlose Befürwortung der Privatisierung kann unter falschen Voraussetzungen nicht aufrecht erhalten werden: Sie ist kein Heilmittel gegen die Korruption.

In einigen Ländern wird argumentiert, dass Staatsbetriebe oft schwer kontrollierbare Finanzquellen sind, die – oft in raschem Wechsel von Politikern geführt – als eine Art politische «Kriegsbeute» oder Kompensation missbraucht werden und

dass sie schliesslich den politischen Kampagnen dienen.

Wo immer dies der Fall ist, wird auch eine Privatisierung die Dinge nicht grundsätzlich zum Besseren wenden. Ausplünderung, Günstlingswirtschaft oder Insider-Handel können das Hauptmotiv des ganzen Reprivatisierungs-Prozesses sein. Man kann die Zuständigen bestechen, um sie den Fehlern gegenüber blind zu machen, und man kann alles arrangieren: von einem künstlich tiefen Preis für die Aktien bis zu künstlich hohen Tarifen, die dem Kunden belastet werden.

Privatisierung ist kein Wundermittel gegen Korruption und auch nicht unbedingt der Schlüssel zum Wirtschaftswachstum. Ich habe in Argentinien engagiert für Privatisierungen gekämpft, und ich glaube immer noch, dass die Privatisierung eine ausgezeichnete Gelegenheit ist, um eine bessere Regierung mit mehr Effizienz und einem besseren Leistungsangebot zu haben. Wie alles andere im Leben kann jedoch die Privatisierung fachmännisch und sachgemäss – oder aber unsachgemäss – durchgeführt werden. Dies mag wie eine Binsenwahrheit klingen, doch vergessen es zu viele Regierungen und verfallen dem Glauben, die Privatisierung als solche sei entweder gut oder schlecht, unabhängig davon, wie sie durchgeführt wird. Dies ist nicht richtig. Privatisierung kann ein Weg dazu sein, Monopole zu brechen und eine offenere Gesellschaft zu schaffen. Sie kann aber auch Monopole und Korruption fördern. Wer erfolgreich privatisieren will, muss einen dogmatischen Ansatz vermeiden, die richtigen Ziele setzen (mehr Wettbewerbsfähigkeit, mehr Investitionen, mehr Technologie, mehr Qualität) und versuchen, die grundsätzlichen Fragen (was, wann, wie) zu beantworten, bevor konkrete Massnahmen ergriffen werden. ♦

.....

*Der
Meistbietende
ist nicht
unbedingt
der ideale
Käufer,
und rasches
Handeln
ist nicht
das Haupt-
erfordernis
für den
Privatisierungs-
vorgang.*

.....

SPLITTER

Liberale wollen Markt und Wettbewerb in der Wirtschaft ebenso wie den Markt der Meinungen, den Wettbewerb der Ideen und die Vielfalt der Lebensformen in der Gesellschaft.

Programm der bundesdeutschen F.D.P., Wiesbaden 1997.