

Ricardo Gamboa Valenzuela

Der Einfluss der Politik auf Wirtschaftsreformen.

Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik in Argentinien und Chile in den 1990er Jahren. Eine vergleichende Analyse.

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaften
in der Fakultät
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Februar 2003

Dekan:

Professor Dr. A. Boeckh

1. Berichtserstatter:

Professor Dr. A. Boeckh

2. Berichtserstatter:

Professor Dr. J. Schmid

INHALTSVERZEICHNIS

<u>KAPITEL 1. EINLEITUNG UND THEORETISCHER RAHMEN.</u>		<u>1</u>
1. Einleitung.		1
2. Fragestellung und Auswahl der Fallstudien.		2
3. Theoretischer Teil.		4
3.1. Das Treffen von ökonomischen Entscheidungen als politischer Prozess.		4
3.2 Privatisierung und Regulierung.		
3.2.1 Privatisierung		6
3.2.2.1 Die politischen Ziele der Privatisierung		9
3.2.2 Regulierung.		12
3.3 Die politischen Variablen bei dem ökonomischen Policy-Making		16
3.3.1 Die Rolle der Interessengruppen.		17
3.3.2 Der Staat als autonomer Akteur.		22
3.3.3 Das institutionelle System.		26
3.3.4 Die politischen und ökonomischen Ideen		30
3.3.5 Politische Führung, Merkmale des ökonomischen Teams und das Parteiensystem.		34
3.3.5.1 Die politische Führung		35
3.3.5.2. Die ökonomischen Mannschaften		36
3.3.5.3. Das Parteiensystem		37
3.3.6 Internationale Faktoren.		38
3.4 Der Policy-Making-Prozess. Der Einflussbereich der Variablen		42
3.4.1 Die Etappen des Policy-Making-Prozesses		42
3.4.2 Der Einflussbereich der Variablen		44
<u>KAPITEL 2. GRUNDZÜGE DER POLITISCHEN UND ÖKONOMISCHEN ENTWICKLUNG ARGENTINIENS 1989-1995.</u>		<u>45</u>
1. Einführung. Das Ende der Regierung Alfonsín und die Wahlen von 1989.		45
2. Die Wahlkampagne 1988-1989 und das Szenario vor dem Amtsantritt.		48
2.1 Menem und die Kandidatur der PJ		48
2.2. Die Wahlkampagne.		50
2.3 Von den Wahlen bis zum Amtsantritt.		52
2.4 Das Szenario vor dem Amtsantritt.		54

2.4.1. Die Krisensituation im Juli 1989: Hindernisse und Chancen.	55
2.4.2. Die neue Regierung und die wichtigsten politischen Akteure.	56
2.4.2.1. Die Parteien	56
2.4.2.2. Die Unternehmer	57
2.4.2.3. Die IFI	57
2.4.2.4. Die Arbeiterbewegung	58
3. Das Institutionelle System Argentiniens.	59
3.1 Die institutionelle Machtverteilung zwischen den drei Staatsgewalten.	60
3.1.1. Der Präsident.	60
3.2 Die Organisation der Exekutive.	62
3.3. Der Kongress.	63
3.4. Der Gesetzgebungsprozess	64
3.5. Die Judikative und andere Organe.	65
3.6 Die Organisation des Staates: Der Föderalismus.	66
4. Die Regierung Menem.	68
4.1. Die ersten Reformen und die Gründe der Wende.	68
4.2. Die Reformpolitik der Regierung Menem 1989-1995.	72
4.2.1. Grundzüge der politischen und ökonomischen Entwicklung 1989-1995.	72
4.2.2 Die zentrale Reformen zwischen 1989 und 1995.	80
4.2.2.1. Deregulierung.	81
4.2.2.2. Marktöffnung.	82
4.2.2.3. Die Reform des Staatsapparats	82
4.2.2.4. Steuerreformen .	84
4.3. Die sozialen Folgen der neuen Wirtschaftspolitik.	85
5. Die Rolle der zentralen politischen Akteure bei dem Reformprozess.	87
5.1. Die Parteien.	87
5.2. Die Unternehmer	89
5.3. Die Arbeiterbewegung.	91
5.4. Die IFI.	95
5.5. Menem und der Reformprozess.	98

KAPITEL 3. DIE PRIVATISIERUNGS- UND REGULIERUNGSPOLITIK 1989-1995. 101

1. Einführung	101
2. Die Privatisierungspolitik der Regierung Menem.	103
2.1 Der Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 23.696.	104
2.1.1 Vorbemerkungen.	104

2.1.2 Die parlamentarische Diskussion.	108
2.1.3 Die Implementierung des Privatisierungsprozesses.	110
2.1.4 Die erste Etappe 1989-1991.	112
2.1.4.1. TV- und Radiosender	112
2.1.4.2. Autobahnen	112
2.1.4.3. Erdölsektor	113
2.1.4.4. Telekommunikationssektor	114
2.1.4.5. Aerolíneas Argentinas	119
2.1.4.6. Eisenbahnsektor.	122
2.1.5. Die zweite Etappe 1991-1995.	124
2.1.5.1. Erdgas	124
2.1.5.2. Die Privatisierung von YPF	126
2.1.5.3. Die Unternehmen des Verteidigungsministeriums	130
2.2. Die materiellen Ergebnisse des Privatisierungsprozesses.	130
2.3. Die Reaktion der verschiedenen Akteure auf die Privatisierungspolitik.	131
2.3.1. Die Arbeiterbewegung und die Privatisierung .	131
2.3.2. Die Parteien. Das Parlament und die Privatisierungsentwürfe.	134
2.3.3. Die Unternehmer.	137
3. Die Regulierungspolitik.	140

KAPITEL 4. DIE PRIVATISIERUNG VON OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN UND DIE SCHAFFUNG DES NEUEN REGULIERUNGSRAHMENS DES WASSERSEKTORS. 146

1. Die Privatisierung von OSN.	146
1.1 Vorbemerkungen.	146
1.2. Der Privatisierungsprozess.	148
1.2.1 Privatisierung und Regulierung des Wassersektors im Gesetz 23.696.	148
1.2.2 Die Einleitung des Privatisierungsprozesses.	149
1.2.3 Die Vorbereitung der Privatisierung.	150
1.2.4. Die Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen	152
1.2.4.1 Die Konzessionsfrist.	153
1.2.4.2. Konzessionsgebiet.	153
1.2.4.3. Die Zukunft der Güter von OSN.	154
1.2.4.4. Auswahlverfahren des Konzessionärs.	154
1.2.4.5. Das Tarifsysteem.	157

1.2.4.6. Die Schulden und Kredite von OSN.	158
1.2.4.7. Die Unternehmer und die Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen	159
1.2.5. Die Ausschreibung.	159
1.2.5.1. Marketing der Privatisierung	159
1.2.5.2. Auswahl des Konzessionärs	160
1.2.5.3. Der Konzessionsvertrag und die Übergabe des Unternehmens	161
1.2.6 Die Arbeiternehmer und die Privatisierung.	164
2. Der Regulierungsrahmen der Konzession.	166
2.1. Vorbemerkungen.	166
2.2. Die Regulierungsbehörde.	168
2.2.1. Organisation und Finanzierung.	168
2.2.2 Aufgabe und Befugnisse.	169
3. Die Leistung der ETOSS und die Ergebnisse Konzession .	170
3.1. Die Arbeitsaufnahme der ETOSS und die Modifizierung der anfänglichen Bedingungen der Konzession.	170
3.2. Die Tariferhöhung von 1994.	171
3.3. Die Neuverhandlung des Vertrages von 1997.	172
3.4 Tariferhöhung von 1998.	174
3.5 Andere Modifizierungen.	175
4. Ergebnisse der Konzession.	176
<u>KAPITEL 5. DIE REFORM DES ELEKTRIZITÄTSSEKTORS.</u>	178
1. Der argentinische Elektrizitätssektor vor 1990.	178
2. Privatisierungspolitik der Regierung Menem.	180
2.1. Reform der Elektrizitätswirtschaft nach dem Gesetz 23.696.	180
2.2. Die Umformulierung der Reform der Elektrizitätswirtschaft.	182
3. Der neue Regulierungsrahmen des Sektors. Das Gesetz 24.065.	183
3.1. Der Gesetzgebungsprozess.	183
3.1.1. Die parlamentarische Diskussion.	184
3.1.2. Die Haltung der Unternehmensverbände, Gewerkschaften und Provinzen von dem Gesetzentwurf.	187
4. Der Privatisierungsprozess	191
4.1 Die horizontale und vertikale Desintegration der SU und der Privatisierungsplan.	191
4.2 Die Implementierung der Privatisierung.	195
4.2.1 Die Privatisierung von SEGBA S.A.	195

4.2.1.1. die Vorbereitung der Privatisierung	195
4.2.1.2. Die Privatisierung der Erzeugungseinheiten von SEGBA	197
4.2.1.2.1 Central Puerto und Central Costanera	197
4.2.1.2.2 Central Pedro de Mendoza und Central Dock Sud	199
4.2.1.2.3 Die Privatisierung der Verteilungseinheiten von SEGBA	200
4.2.2 Die Privatisierung von Agua y Energía.	203
4.2.3. Die Privatisierung von Hidronor.	204
4.2.4 Die Privatisierung des Übertragungsnetzes	208
4.2.5. Die gescheiterten Privatisierungen: Yacyretá und die Atomkraftwerke.	209
5. Die Arbeiterbewegung und die Reform des Elektrizitätssektors.	210
6. Der neue argentinische Strommarkt: Organisation und Ergebnisse der Reform.	214
6.1. Grundregulierung der verschiedenen Industrieebenen.	214
6.2 Struktur und Funktionieren des Strommarktes.	214
6.3. Entwicklung der Stromwirtschaft Seit 1993.	217
7. Der Regulierungsrahmen des Sektors und sein Funktionieren seit 1993.	220
7.1. Die Organisation der Regulierung.	220
7.1.1. Die Regulierungsbefugnisse des SE.	220
7.1.2. Die Organisation, die Befugnisse und das Funktionieren der ENRE.	220
7.1.2.1. Die Organisation und Befugnisse der ENRE	200
7.1.2.2. Befugnisse und Funktionen der ENRE	221
7.2 Die Regulierungserfahrung seit 1993.	222

KAPITEL 6. DAS CHILENISCHE INSTITUTIONELLE SYSTEM UND DIE WIRTSCHAFTLICHE UND POLITISCHE ENTWICKLUNG 1990-1999. **228**

1. Einführung.	228
2. Grundmerkmale des chilenischen institutionellen System.	228
2.1.1. Der Präsident.	229
2.1.2. Der Kongress.	232
2.1.2.1 Der Gesetzgebungsprozess	234
2.1.3. Die Judikative.	236
2.1.4. Andere Organe.	237
2.1.5. Die wirtschaftliche Ordnung in der Verfassung von 1980.	239
2.1.6. Die Kartellbehörden.	240
3. Grundzüge der politischen und ökonomischen Entwicklung in den 1990er Jahren.	241
3.1. Grundmerkmale der politischen Entwicklung 1990-2000.	241

3.1.1. Die Beziehung mit dem Militär und das Problem der Menschenrechtsverletzungen .	244
3.1.2 Die Verfassungsreformen.	248
3.2. Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung 1990- 2000.	250
3.2.1. Die Wirtschaftsteams und die „Wirtschaftsagenda“ der Regierungen der CPPD.	250
3.2.2. Die zentralen Wirtschaftspolitiken der Regierungen der CPPD.	255
3.2.2.1 Die Steuerreformen von 1990 und 1993	256
3.2.2.2 Die Reform des Arbeitsrechts	258
3.2.2.3 Außenhandel	261
3.3. Die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik.	263

KAPITEL 7. DIE PRIVATISIERUNG UND REGULIERUNGSPOLITIK DER CPPD (1990-2000). **266**

1. Einführung. Teilnahme des Staates an der Wirtschaft bis 1990.	266
1.1. Staat und Wirtschaft bis 1973.	266
1.2. Die Privatisierungspolitik der Militärdiktatur 1973-1990).	267
1.2.1. Die erste Privatisierungsrunde 1973-1983.	268
1.2.1.1. Die ersten Etappe der ersten Privatisierungsrunde 1973-74	268
1.2.1.2. Die zweite Phase der ersten Privatisierungsrunde 1975-83	268
1.2.2 Die zweite Privatisierungsrunde 1983-1989.	271
1.2.2.1 Die erste Phase der zweiten Runde 1984-1986	271
1.2.2.2 Die zweite Phase der zweiten Runde 1986-1989	273
2. Die Privatisierungs- und die Regulierungspolitik der CPPD.	277
2.1 Die Privatisierung und die Regulierung im Wahlprogramm der CPPD.	277
2.2. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik der Regierung Aylwin.	279
2.2.1 Die Privatisierungspolitik der Regierung Aylwin	279
2.2.1.1 Die Privatisierung von EFE	279
2.2.1.2 Der Verkauf von kleinen Aktienpaketen	280
2.2.1.3 Andere Privatisierungen	280
2.2.1.4 Konzessionen von Autobahnen und Flughäfen	281
2.2.2 Die Regulierungsreformen während der Regierung Aylwin.	283
2.3. Die Privatisierungs- und die Regulierungspolitik der Regierung Frei (1994-2000).	286
2.3.1 Die Privatisierungspolitik.	286

2.3.1.1 Die Privatisierungen	286
2.3.1.2 Die Reform des Hafenwesens	287
2.3.2 Die Regulierungspolitik der Regierung Frei.	291
2.3.2.1 Die Reform des Regulierungsrahmens des Wasser- und Elektrizitätssektors	292
2.3.2.2 Reform des Regulierungsrahmens für den Import von Erdgas	292
2.3.2.3 Studie für die Verstärkung der Regulierungsfähigkeit des Staates	293
<u>KAPITEL 8. DIE REFORM DES WASSERSEKTORS.</u>	295
1. Der Wassersektor vor 1998.	295
1.1. Die Organisation des Wassersektors bis 1998.	295
1.2. Die Grundmerkmale des Regulierungsrahmens des Wassersektors vor 1998.	298
1.2.1 Das DFL 382 von 1988.	298
1.2.2. Das Tarifsysteem.	298
1.2.3 Die Superintendencia de Servicios Sanitarios.	299
2. Die Reform des Wassersektors von 1998. Das Gesetz 19.549.	300
2.1. Die Ziele des Gesetzentwurfes.	300
2.2. Die zentralen Inhalte des Gesetzentwurfes.	301
2.3 Die Haltung der Unternehmer, Parteien und Arbeitnehmer von dem Entwurf.	303
2.4. Der Gesetzgebungsprozess.	306
3. Die Privatisierung der Wasserunternehmen.	315
3.1. Die ersten Entscheidungen über die Privatisierung.	315
3.2. Die Implementierung der Privatisierungen.	316
3.2.1 Die Organisation der Privatisierungen.	316
3.2.2. Die zentrale Entscheidungen bei den Privatisierungen.	319
3.2.3 Die Rolle der politischen Akteure bei der Privatisierung der Wasserunternehmen.	322
3.2.4 Die Verhandlungen und Übereinkünfte mit den Arbeitnehmern.	327
3.2.5. Die Ergebnisse der ersten Privatisierungsrunde.	330
3.3. Die Entwicklung des Wassersektors nach der Reform von 1998.	332
<u>KAPITEL 9. DIE REFORM DES ELEKTRIZITÄTSSSEKTORS.</u>	334
1. Die Entwicklung des Elektrizitätssektors bis 1990.	334

1.1 Die Entwicklung des Elektrizitätssektor bis 1974.	334
1.2 Die Reformen der Militärregierung (1973-1990).	336
1.2.1. Die erste Schritte.	336
1.2.2. Die Reform des Elektrizitätssektors: Privatisierung und neuer Regulierungsrahmen.	336
1.2.2.1 Das neue Regulierungssystem.	337
1.2.2.1.1 Die Comisión Nacional de Energía (CNE).	337
1.2.2.1.2 Die Superintendencia de Electricidad y Combustibles.	338
1.2.2.2 Der neue Regulierungsrahmens: das DFL 1.	339
1.2.2.2.1 Das Tarifsystm.	340
1.2.2.2.2 Der CDEC.	341
1.2.2.3 Die Entbündelung und die Privatisierung der SU.	343
1.2.2.3.1 Die Entbündelung der SU.	343
1.2.2.3.2 Die Privatisierung der SU.	343
2. Die Organisation des Elektrizitätssektors.	347
3. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik der CPPD.	349
3.1. Vorbemerkungen.	349
3.2 Die Privatisierungspolitik der CPPD im Elektrizitätssektor.	351
3.2.1. Die Privatisierung von Edelnor SA.	352
3.2.2 Die Privatisierung von Edelayén.	353
3.2.3. Central Tocopilla von Codelco -Chile.	354
3.2.3.1 Vorbemerkungen.	354
3.2.3.2 Die Entscheidung über die Privatisierung.	355
3.2.3.3 Die Vorbereitung der Privatisierung.	355
3.2.3.4 Der Privatisierungsprozess.	356
3.2.4. Die Privatisierung von Empresa Eléctrica Colbún Machicura S.A.	358
3.2.4.1 Die Entscheidung über die Privatisierung.	358
3.2.4.2 Die Vorbereitung der Privatisierung.	358
3.2.4.3 Der Privatisierungsprozess.	360
3.2.4.4 Die Arbeitnehmer und die Privatisierung	362
3.3. Die Reform des Regulierungsrahmens der Elektrizitätswirtschaft vom Jahr 1999.	363
3.3.1 Die Stromversorgungskrise von 1998-1999.	363
3.3.2. Der Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 19.613 vom 8.6.1999.	367

KAPITEL 10. SCHLUSSFOLGERUNGEN. **375**

1. Die Einflussfaktoren auf die Wirtschaftsreformen.	375
1.1. Rolle der Interessengruppen und Staat als autonomer Akteur.	377
1.2. Das institutionelle System.	381
1.3. Die politische Führung, das Wirtschaftsteam und die Merkmale des Parteiensystems.	383
1.3.1. Die Politische Führung.	383
1.3.2. Die Wirtschaftsteams.	384
1.3.3. Das Parteiensystem.	386
1.4. Die politischen und ökonomischen Ideen.	389
1.5. Internationale Faktoren.	390
2. Einflussfaktoren des Erfolgs oder des Scheiterns bei Durchsetzung von Reformen.	392

LITERATURVERZEICHNIS **395**

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1.1 Dimensionen der Privatisierung .	9
Abbildung 1.2 Der Einflussbereich der Variablen.	44
Abbildung 2.1. Hauptwirtschaftsindikatoren von Argentinien 1983-1989	46
Abbildung 2.2. Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom 14.Mai 1989.	52
Abbildung 2.3. Sitzverteilung im Senat 1983-1998.	53
Abbildung 2.4. Sitzverteilung Im Abgeordnetenhaus 1983-1999.	53
Abbildung 2.5. Interne Struktur der zentralen Verwaltung Argentiniens.	63
Abbildung 2.6. Ausgewählte Makroökonomische Indikatoren 1990-1995.	78
Abbildung 2.7. Darlehen Der WB an Argentinien 1990-1995.	97
Abbildung 3.1. Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 23. 696	105
Abbildung 3.2. Einnahmen aus den Privatisierungen (1990-1999).	131
Abbildung 3.3. Teilnahme an den PPP.	133
Abbildung 3.4. Parlamentarisches Verfahren der Privatisierungsgesetze (1989-1995).	137
Abbildung 3.5. Teilnahme der größten Argentinischen Gruppen an den Käuferkonsortien.	139
Abbildung 3.6. Die Regulierungsbehörden in Argentinien. Institutionelle Eigenschaften.	144
Abbildung 4.1. Trinkwasser, Abwasserentsorgung und Abwasserbehandlung. Anschlussgrad vor der Privatisierung.	148
Abbildung 4.2. Leistungsziele des Konzessionsvertrages (in %).	162
Abbildung 5.1. Finanzielle Indikatoren der SU vor der Privatisierung (1980-1984-1987).	180
Abbildung 5.2. Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 24.065. Regulierungsrahmen des Elektrizitätssektors.	189
Abbildung 5.3. Privatisierung der SU des Elektrizitätssektors- Erzeugungsabteilungen 1992-1994	193
Abbildung 5.4. Ausschreibungsbedingungen der Privatisierung von EDENOR und EDESUR	201
Abbildung 5.5. Privatisierung der kleinen Übertragungsunternehmen.	209
Abbildung 5.6. Teilnahme an dem PPP im Elektrizitätssektor	212
Abbildung 5.7. Wichtigste Indikatoren des Elektrizitätsmarkts 1992-2000.	219
Abbildung 6.1. Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen 1989-1999.	242
Abbildung 6.2. Ergebnisse der Parlamentswahlen 1989-1997. Senat.	243
Abbildung 6.3. Ergebnisse der Parlamentswahlen 1989-1997. Abgeordnetenhaus	244
Abbildung 6.4. Mitglieder des Ökonomischen Team der Regierung Aylwin	254
Abbildung 6.5. Erstes Kabinett der Regierung Frei	255
Abbildung 6.6. Die Arbeitsgesetzreformen von 1990-1991	259
Abbildung 6.7. Chile: Wirtschaftsindikatoren 1988-1999.	264
Abbildung 7.1. Die Privatisierungen der SU 1985-1988.	276

Abbildung 7.2. Konzessionen von Autobahnen 1993-1998.	282
Abbildung 7.3. Konzessionen von Flughäfen.	283
Abbildung 7.4. Ergebnisse der ersten Etappe der Konzessionen der Häfen.	290
Abbildung 8.1. Der chilenische Wassersektor im Jahr 1994.	297
Abbildung 8.2. Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 19.549. Normen über Privatisierung.	310
Abbildung 8.3. Die ausgewählten Unternehmen für die erste Privatisierungsrunde	315
Abbildung 8.4. Die Etappen des Privatisierungsverfahren.	318
Abbildung 8.5. Bedingungen für die Teilnahme an der Ausschreibung.	320
Abbildung 8.6. Gewinner der Ausschreibungen der Wasserunternehmen (erste Runde)	330
Abbildung 8.7. Ergebnisse der Privatisierung der Wasserunternehmen (erste Runde)	331
Abbildung 9.1. Der Elektrizitätssektor 1940	334
Abbildung 9.2. Der Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 19.613.	373
Abbildung 10.1. Einflussfaktoren beim ökonomischen Policy Making.	376

Verzeichnis verwendeter Abkürzungen¹.

- AA: Aerolíneas Argentinas (A).
 AE: Agua y Energía (A)
 AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones (C).
 AFJP: Administradoras de Fondos de Pensión y Jubilación (A).
 ANEF: Asociación Nacional de Empleados Fiscales (C).
 BB: Bunge & Born (A).
 BIP: Bruttoinlandsprodukt.
 BOT: Build, Operate and Transfer.
 CAC: Cámara Argentina de Comercio (A).
 CAI: Consejo Argentino de la Industria (A).
 CAMMESA: Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico
 CAP: Compañía de Acero del Pacífico (C).
 CDEC: Centro de Despacho Económico de Carga (C).
 CDEC-SIC: Centro de Despacho Económico de Carga del Sistema Interconectado Central (C).
 CDEC-SING: Centro de Despacho Económico de Carga del Sistema Interconectado del Norte Grande (C)
 CNRT: Comisión Nacional de Regulación del Transporte (A).
 CBSP: Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones (A).
 CFEE: Consejo Federal de la Energía Eléctrica (A).
 CGI: Confederación General de la Industria (A).
 CGR: Contraloría General de la República (C).
 CGT: Confederación General del Trabajo (A).
 CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica (A).
 CNC: Comisión Nacional Comunicaciones (A).
 CNE: Comisión Nacional de Energía (C).
 CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente (C).
 CORFO: Corporación de Fomento a la Producción (C).
 CPC: Confederación de la Producción y del Comercio (C).
 CPPD: Concertación de Partidos por la Democracia (C).
 CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación (A).
 CSN: Consejo de Seguridad Nacional (C).
 CTA: Central de Trabajadores Argentinos (A).
 CTP: Comisión Técnica de Privatización de Obras Sanitarias de la Nación.

¹ Das A (Argentinien) bzw. C (Chile) in Klammern zeigt an, auf welches Land die Abkürzung bezogen ist.

CTT: Central Termica Tocopilla.
CUT: Central Unitaria de Trabajadores (C).
DFL: Decreto con Fuerza de Ley (C).
DL: Decreto Ley (C).
EE: Endesa España.
EFE: Empresa Ferrocarriles del Estrado (C).
EFEE: Empresa Federal de Energía Eléctrica (A).
EMPORCHI: Empresa Portuaria de Chile (C).
ENARGAS: Ente Nacional Regulador del Gas (A).
ENRE: Ente Nacional Regulador de Electricidad (A).
ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (A).
FA: Ferrocarriles Argentinos (A).
FATLYF: Federación Argentina de Trabajadores Luz y Fuerza (A).
FENATRAOS: Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (C).
FENTOS: Federación de Trabajadores de Obras Sanitarias (A).
FNE: Fiscalía Nacional Económica (C).
GdE: Gas del Estado (A).
IDB: International Development Bank.
IEERAL: Instituto de Estudios Economicos de la Realidad Argentina y Latinoamericana (A).
IFI: International Financial Institutions.
IWF: Internationaler Währungsfond.
LDS: Load Dispatch System.
LOC: Ley Orgánica Constitucional (C).
LQC: Ley de Quórum Calificado (C).
MEM: Mercado Eléctrico Mayorista (A).
MERCOSUR: Mercado Común del Sur.
MOP: Ministerio de Obras Públicas (C).
MOySP: Ministerio de Obras y Servicios Públicos (A).
MTT: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (C).
NAFTA: North American Free Trade Agreement
NDV: Not- und Dringlichkeitsverordnungen (A).
OCRABA: Organo de Control y Regulación del Acceso a Buenos Aires (A).
ODEPLAN : Oficina Nacional de Planificación.
ORSNA: Organo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (A).
OSN: Obras Sanitarias de la Nación (A).
PDC: Partido Demócrata Cristiano (C).

PFE: Pacto Federal Eléctrico (A).
PEN: Poder Ejecutivo Nacional (A).
PJ: Partido Justicialista (A).
PPD: Partido por la Democracia.
PPP: Programas de Propiedad Participada (A).
PR: Partido Radical (C).
PRV: Programas de Retiro Voluntario (A).
PS: Partido Socialista (C).
RN: Renovación Nacional (C).
RR: Regulierungsrahmen.
SADI: Sistema Argentino de Interconexión (A).
SAE: Sistema de Administración de Empresas (C).
SE: Secretaría de Energía (A).
SEC: Superintendencia de Electricidad y Combustibles (C).
SEGPRES: Secretaría General de la Presidencia (C).
SIC: Sistema Interconectado Central (C).
SIGEP: Sindicatura General de Empresas Públicas (A).
SING: Sistema Interconectado del Norte Grande (C).
SISS: Superintendencia de Servicios Sanitarios (C).
SOFOFA: Sociedad de Fomento Fabril. (C).
SOySP: Secretaría de Obras y Servicios Públicos (A).
SRA: Sociedad Rural Argentina (A).
SRNyDS: Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (A).
SU: Staatsunternehmen.
UCeDé: Unión de Centro Democrático (A).
UCR: Unión Cívica Radical (A).
UDI: Unión Demócrata Independiente (C).
UPCN: Unión del Personal Civil de la Nación (A).
UIA: Unión Industrial Argentina (A).
USD: Dollars von USA.
WB: Weltbank
YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (A).
ZB: Zentralbank.

Kapitel 1. Einleitung und theoretischer Rahmen.

1. Einleitung.

Der Einfluss der Politik auf die wirtschaftlichen Reformen ist ein Thema, das in der Politikwissenschaft umfangreich erforscht wurde. Trotz der wichtigen Fortschritte, die gemacht wurden, besteht bisher keine Übereinkunft darüber, welche Faktoren, einzeln oder in Verbindung mit anderen betrachtet, in solchen Prozessen tatsächlich relevant sind. Besonders interessant ist die Diskussion in der europäischen und nordamerikanischen Politikwissenschaft, in der sich verschiedene Autoren damit beschäftigt haben, die Notwendigkeit der Analyse der Rolle der politischen Variablen hervorzuheben, um auf eine angemessenere Weise die wirtschaftlichen Entscheidungen zu verstehen. Dies verursachte die Entstehung einer ausführlichen Literatur, die dieses Thema sowohl aus einer allgemeinen Perspektive, als auch durch die Analyse spezifischer Politiken erforscht hat. In diesem Zusammenhang ist die enorme Beachtung der Privatisierungsprozesse zu erwähnen, die in den letzten zwanzig Jahren sowohl in verschiedenen Industrieländern, als auch in osteuropäischen Ländern stattfanden.

Diese Debatte ist besonders im lateinamerikanischen Kontext interessant, vor allem, wenn man bedenkt, dass in den letzten 25 Jahren verschiedene Länder dieser Region, die von Regierungen verschiedener ideologischer Orientierung geführt wurden, tiefgreifende Reformen eingeleitet haben, welche eine komplette Umstrukturierung ihrer Ökonomien bedeutet haben. Ebenfalls wurden diese Prozesse von verschiedenen Versuchen begleitet, die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen diesen Ländern neu zu gestalten, aus denen sich neue Mechanismen für Zusammenarbeit und Integration ergaben. Solche Reformen, deren Rythmus und Tiefe je nach Land unterschiedlich sind, haben sich dadurch charakterisiert, dass sie eine größere Liberalisierung und Öffnung der Ökonomien vorangetrieben haben, indem sie ihre verschiedensten Gebiete umfassten (Staatsunternehmen, Außenhandel, System der sozialen Sicherheit, Steuersystem). Ein grundlegender Teil solcher Prozesse war die Privatisierung von Staatsunternehmen (SU), die zusammen mit anderen Reformen, insbesondere die Errichtung von Regulierungsinstitutionen, die dem Staat in den vergangenen Jahrzehnten zugewiesene Rolle vollständig verändert haben, nach der dem Staat eine wesentliche Rolle als Erzeuger der Güter und Dienstleistungen zustand. Das seit dem Beginn dieser Reformen neue etablierte Modell schreibt dem Staat andere Funktionen in der Steuerung der Wirtschaft zu, die häufig eingeschränktere, aber auf keinen Fall unbedeutende sind, wobei sich gleichzeitig die des Marktes vergrößern.

Unter den Ländern dieser Region sind Argentinien und Chile zwei, in denen die liberalen Reformen besonders tiefgreifend gewesen sind. In Chile begannen sie unter der Regierung des Militärs (1973-1990), die seit 1975 eine tiefgreifende wirtschaftliche Umstrukturierung in Angriff nahm, was eine umfangreiche Liberalisierung, institutionelle Reformen und zahlreiche Privatisierungen umfasste. Die Übernahme der Regierung durch die Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD) im Jahr 1990 bedeutete keine große Veränderung des Modells, das vorher geschaffen worden war, sondern ebenfalls eine Reformierung im Sinne von Ausweitung der privaten Beteiligung an verschiedenen Bereichen der Wirtschaft (Elektrizitätserzeugung, Trinkwasserversorgung, Verwaltung der Häfen und Schnellstraßenbau). In Argentinien, seinerseits, bedeutete die Übernahme der Macht durch Carlos Menem und die Partido Justicialista (PJ) im Jahr 1989 den Anfang einer Periode tiefgreifender wirtschaftlicher Transformation, welche verschiedene Maßnahmen beinhaltete, die zur Stabilisierung und Liberalisierung der Wirtschaft führen sollten, aber auch die Rolle des Staates verändern und die des Marktes vergrößern sollte. Unter diesen spielte die Veräußerung von SU in unterschiedlichen Bereichen, solche wie Stromerzeugung und -versorgung, Trinkwasserversorgung, Telekommunikationen, genauso wie die Öffnung des Schnellstraßenbaus für Private und die Verwaltung des Rentensystems, eine zentrale Rolle. Diese interessanten Prozesse wurden zum Untersuchungsgegenstand für Spezialisten verschiedener Disziplinen, insbesondere Wirtschafts- und Rechtswissenschaftler. Leider ist es in der Politikwissenschaft nicht der Fall gewesen, wo Fallstudien und die vergleichende Forschung selten sind, trotz der Wichtigkeit solcher Prozesse dafür, vor allem im Rahmen der vorher erwähnten Diskussion.

2. Fragestellung und Auswahl der Fallstudien.

Im Zusammenhang mit der nicht existierenden Übereinkunft darüber, welche politischen Variablen die wirtschaftlichen Entscheidungen entscheidend beeinflussen, und hinsichtlich des Fehlens der Studien, die die Reformen der letzten zehn Jahre in Chile und Argentinien aus dieser Perspektive analysieren, schätze ich folgende Fragen außerordentlich interessant ein:

- a.- welche politischen Faktoren beeinflussen die Formulierung und Implementierung der wirtschaftlichen Reformen?
- b.- welche politischen Bedingungen ermöglichen der Erfolg dieser Reform aus der Sicht ihrer Formulierung und Implementierung?

In Übereinstimmung mit diesen Fragen definieren sich in dieser Arbeit sechs Variablen, die den Faktoren entsprechen, die am häufigsten erwähnt werden, um auf diese Fragen eine

Antwort zu geben. All diese Variablen werden nicht als erklärende Variablen aller Phasen einer wirtschaftlichen Reform vorgeschlagen, sondern lässt sich in einigen Fällen ihre Erklärungskraft auf einige spezifische Etappen reduzieren oder sie werden als Ergänzung zu den anderen präsentiert. Im Zusammenhang damit, besteht das Ziel dieser Arbeit darin, die Voraussagefähigkeit jedes einzelnen theoretischen Ansatzes durch Analyse und Vergleich der ausgewählten Fälle zu untersuchen und zu testen. Dies hat den Zweck, Folgendes zu bestimmen:

- a.- welche politischen Faktoren erklären einerseits die Formulierung und Richtung der Projekte der ökonomischen Reformen und andererseits ihren endgültigen Inhalt,
- b.- welche politischen Faktoren entscheiden über den Erfolg der Implementierung dieser Reformen,
- c.- die relative Relevanz, die jeder Faktor bei diesen Reformen hat.

Um eine größere Gültigkeit der wissenschaftlichen Schlussfolgerungen dieser Arbeit zu erreichen, habe ich mich dafür entschieden, Fälle auszuwählen, in denen das gleiche politisch-ökonomische Phänomen (abhängige Variable) stattfindet, die aber Unterschiede in Bezug auf andere Faktoren (unabhängige Variablen) aufweisen. Von diesem Standpunkt aus erfüllen die Fälle der wirtschaftliche Reformen, die in Chile und Argentinien in den letzten zehn Jahren durchgeführt wurden, diese Voraussetzungen. Dies aufgrund folgender Argumente:

- a.- Seit der Redemokratisierung haben beide Länder in denselben Bereichen (Elektrizität, Wasserversorgung) staatliche Unternehmen privatisiert und deren Regulierungsrahmen reformiert.
- b.- Jedes der beiden Länder hat diese Reformen in unterschiedlichen Wirtschaftslagen durchgeführt. Argentinien hat sie mitten in der Krise als ein Mittel, um diese zu überwinden, eingeleitet. Chile hat sie im Gegensatz dazu in einer Periode des Wirtschaftswachstums durchgesetzt.
- c.- Chile und Argentinien weisen mehrere Unterschiede bezüglich des politischen Systems auf. Zwar haben beide ein Präsidialsystem, das jedoch auf unterschiedliche Weise organisiert ist. Außerdem hat Argentinien ein föderales System, während Chile über ein zentralistisches verfügt. Zudem sind die jeweiligen Parteiensysteme und die Merkmale der jeweiligen sozialen Kräfte unterschiedlich. In Argentinien sind die Gewerkschaften ein wichtiger Akteur, nicht nur wegen ihrer großen Organisationskraft, sondern auch weil sie eine enge Beziehung zu der Regierungspartei hatten. In Chile ist es nicht der Fall, weil in diesem Land die Gewerkschaften viel schwächer sind. Die jeweiligen Regierungskoalitionen weisen daneben viele Unterschiede auf. In Argentinien regierte Carlos Menem nur mit der Unterstützung von

einer Partei, der PJ. In Chile besteht die Regierungskoalition aus vier Parteien, die zum ersten Mal zusammenarbeiten.

Obwohl die wirtschaftlichen Reformen mehr als die Privatisierung der Unternehmen beinhalten, indem sie auch andere Sektoren umfassen, wurden die Politiken der Privatisierung und Regulierung in den Bereichen Elektrizität und Wasserversorgung ausgewählt, nicht nur weil beide in den beiden Ländern stattfanden, sondern auch weil es sich um Sachgebiete der höchsten wirtschaftlichen und politischen Relevanz handelt, und außerdem sind sie miteinander eng verbunden. Ebenfalls ermöglicht die Beschränkung des Themas auf diese Aspekte eine tiefgreifendere Analyse als das, was möglich wäre, wenn alle Bereiche umfasst wären, in denen man Reformen dieser Natur durchgeführt hat. Schließlich werden sowohl die politischen Prozesse der Privatisierung, als auch der Regulierung analysiert, weil sie, wie es später erklärt wird, in einer engen Beziehung zueinander stehen.

3. Theoretischer Teil.

Anschließend werde ich den analytischen Rahmen darstellen, innerhalb dessen ich die Fallstudien analysieren werde. Zwecks einer geordneten Darstellung wird dieser Teil in vier Punkte aufgeteilt. Der erste Punkt handelt von der Rechtfertigung für die Beachtung der politischen Faktoren, um die wirtschaftlichen Entscheidungen vollständig zu erklären. Im zweiten Punkt werde ich die Bedeutung erklären, die in dieser Arbeit die Konzepte Privatisierung und Regulierung haben werden. Im dritten Punkt werden die politischen Variablen dargestellt, die in der Literatur normalerweise als wesentlich betrachtet werden, um die wirtschaftlichen Entscheidungen zu begreifen. Schließlich, und auf der Grundlage der Darstellung, die im vorigen Punkt gemacht wird, lassen sich die Einflussbereiche jeder einzelnen Variable definieren, welche sowohl in der Beschreibung der Fälle, als auch in ihrem Vergleich getestet werden.

3.1. Das Treffen von ökonomischen Entscheidungen als politischer Prozess.

Die verschiedenen theoretischen Ansätze, die berücksichtigt werden, teilen, auf eine implizite oder explizite Weise, eine grundlegende Prämisse, welche ich auch als richtig einschätze. Diese besteht darin, dass der Prozess des Treffens von ökonomischen Entscheidungen höchst politisiert ist, in dem Sinne, dass die politischen Überlegungen von genauso großer oder größerer Relevanz sind als die ökonomischen als erklärende Variablen der ökonomischen Entscheidungen. Auf diese Weise sollte jeder, der den Grund für eine beschlossene wirtschaftliche Maßnahme oder den Erfolg oder das Scheitern ihrer Implementierung erfahren

möchte, die Politik berücksichtigen, die ihr zugrunde liegt. Peter Hall argumentiert, dass obwohl es stimmt, dass die Wirtschaftspolitik bis zu einem gewissen Punkt eine Antwort auf die ökonomischen Notwendigkeiten sei, solch eine Erklärung unvollständig sei, denn die Entscheidungen werden von den Regierungen getroffen, welche „political creatures“ sind. Deswegen, es sei denn der Staat ist immun gegen jeden externen Einfluss, soll man erwarten, dass die politischen Variablen eine entscheidende Wirkung auf das „outcome“ haben (1986, S. 4). Aus einer gesellschaftszentrierten („society centered“) Perspektive geht Peter Gourevitch von der Annahme aus, dass eine „policy requires politics“. Laut ihm ist es notwendig, dass eine Idee die Unterstützung derjenigen hat, die die politische Macht besitzen, um in die Regierungspolitik einbezogen zu werden. Die Wirtschaftstheorie weist darauf hin, welche Alternativen möglich sind, aber sie hilft wenig, zu verstehen, warum bestimmte Entscheidungen getroffen werden. Die Entscheidungen werden von Politikern getroffen, die Machtpositionen besitzen, die sie behalten sollen (und wollen). Dann brauchen alle Politiken das Wohlgefallen und den Enthusiasmus verschiedener politischen Akteure, um gültig zu werden. So haben die ökonomischen Entscheidungen immer eine politische „Quelle“, welche die Notwendigkeit von Unterstützung ist. Ebenfalls kann die Unterstützung der beschlossenen Maßnahmen nicht nur mit ökonomischen Argumenten erklärt werden. Das vorher Erwähnte ist darauf zurückzuführen, dass einerseits die Entscheidungen, die dieshinsichtlich von den verschiedenen Akteuren getroffen werden, von verschiedenen Faktoren (wie die Position, die sie in der Wirtschaft einnehmen oder haben) stark beeinflusst werden. Andererseits wird die Interaktion zwischen ihnen und ihre Fähigkeit, Bündnisse zu bilden, von einer Reihe von Variablen, wie die Repräsentationsmechanismen, die Staatsorganisation, die Ideologie und die Position des Landes im internationalen Kontext, beeinflusst (1985, S. 17 f).

Die Relevanz der Politik wurde auch in Bezug auf die Privatisierungen analysiert¹. Mariuz Dobek untersucht die Fälle von Großbritannien und Polen, indem er besonders die Logik der Politik hervorhebt, die zu diesen Prozessen führt. Für ihn basieren die Privatisierungen nicht nur auf den ökonomischen Bedürfnissen, als ob diejenigen, die privatisieren, „economic maximizers“ wären. Im Gegenteil sind die Politiker immer, selbst wenn nicht ausschließlich, motiviert, ihre Posten zu erlangen und zu behalten. Demzufolge, so Dobek, „whenever there is a conflict between the economic and political goals of privatization, the political goals will be given priority by the government implementing the program“ (1993, S. 3). Vom anderen

¹ Hier werde ich mich nur auf den Beitrag von Dobek beziehen. Feigenbaum, Henig und Hamnett (1998) analysieren auch dieses Phänomen aus diesem Gesichtspunkt, was später erklärt wird. Aus einer anderen Perspektive ist die Wichtigkeit des „political milieu“ beim ökonomischen Policy-Making auch von Wirtschaftswissenschaftlern hervorgehoben worden. Dazu s. Williamson (1994).

Gesichtspunkt aus hat die Privatisierung immer politische Wirkungen. Einerseits, in dem Fall, dass sie einen wirtschaftlichen Ursprung hat, ist die Politik relevant, denn die Regierung soll sie politisch durchsetzbar machen, d.h. sie muss genügend politische Unterstützung für die Privatisierung erzeugen. In einem zweiten Fall kann sie in den politischen Zielen der regierenden Partei begründet sein, hauptsächlich die Macht zu erhalten und zu vergrößern. In solch einem Fall kann die Privatisierung entworfen sein, um Gruppen zustatten zu kommen, deren Unterstützung man zuzusichern versucht. Drittens hängt der Erfolg der Privatisierungen, egal welchen Ursprung sie haben, davon ab, dass man die „politische Logik der Privatisierung“ verfolgt, welche drei Aspekte einbezieht: a) Die wichtigsten betroffenen Akteure zu identifizieren und die Alternativen zu suchen, um zu vermeiden, dass sie zum Gegner der geplanten Privatisierungen werden und gegen sie handeln (Nutzen zukommen lassen, insbesondere materiellen); b) Einen Umsetzungsplan festzulegen, der mehr Akzeptanz in der Bevölkerung gewährt², und c) Sie als eine so technische wie möglich Operation erscheinen lassen, indem man Finanzfachleute einbezieht, um die Möglichkeiten einer erfolgreichen Implementierung zu vergrößern, genauso wie, um die Kritiken zum Schweigen zu bringen (Dobek 1993, S. 5).

3.2. Privatisierung und Regulierung.

3.2.1. Privatisierung.

Dieser Begriff wird in der Literatur in verschiedenen Formen definiert, ohne dass ein klarer Konsens darüber existiert, was es genau bedeutet. Wie Feigenbaum, Henig und Hamnett hinweisen, benutzt man diesen Begriff, um verschiedene Maßnahmen zu bezeichnen, manchmal verschiedenartige, aber die einige grundlegende Merkmale teilen. Für einige ist es die Umsetzung des öffentlichen Eigentums in den privaten, für andere eine Reduzierung der Regulierungsrolle des Staates. Andere Autoren bringen sie mit Techniken in Verbindung, die dazu dienen, „competitive bidding among private firms to provide publicly defined services“ einzuführen (Feigenbaum/Henig/Hamnett 1998, S. 5). Ebenfalls verbindet man sie, aus einer größeren Perspektive heraus, mit „all tendencies to increase individuals` responsibilities for their own needs“ (ebd., S.5). In diesem Rahmen wird es auch behauptet, dass der Begriff

² In diesem Kontext behauptet der Autor, dass “Privatization should begin with enterprises that are perceived to be non controversial by the public, are easy to sell (e.g. economically viable), and are simple as far as the technical issues of privatization are concerned... The success of the easy cases can be used to promote further privatization, thus generating political support“ (1993, S. 7).

Privatisierung auch unterschiedlichen Interpretationen „because of the legacies of previous public policies“ gehabt hat³.

Im Allgemeinen unterscheidet man folgende Privatisierungstechniken:

Managementreformen: Reformen innerhalb der staatlichen Unternehmen, die das Ziel haben, sie mehr „business-like und market-oriented“ operieren zu lassen.

Load Shedding: Es ist der vollständige Rückzug des Staates von der Erbringung gewisser Dienstleistungen, üblicherweise mit der Erwartung, dass die abgeschafften Dienstleistungen durch private Institutionen freiwillig gedeckt werden können.

Asset values: Teil- oder Gesamtverkauf der staatlichen Unternehmen oder Güter.

Contracting out: Es besteht darin, dass die staatlichen Behörden (public officials) wie „service arrangers“ handeln, indem sie darüber entscheiden, was gemacht werden muss, und die privaten Unternehmen dazu aufrufen, Angebote zu machen, um die für sie bestimmten Aufgaben auszuführen.

User Fees: Es besteht in der Einführung einer Zahlung (charge) für den Gebrauch von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, was auf eine andere Art und Weise über die Steuern finanziert werden müsste (z. B. einen Preis für den Eintritt in einen öffentlichen Park zu berechnen).

Voucher System: Es besteht in der Ausgabe von „Coupons“ an die Bürger, die sie für den Kauf spezifischer Güter oder Dienstleistungen im privaten Sektor benutzen können. Man benutzt sie als Alternative zur direkten Versorgung durch den Staat.

Publi-Private Partnerships. Dabei wirken die Regierung und private Unternehmen zusammen, um gemeinsame Pläne zu verwirklichen .

Auch wenn keine totale Übereinkunft darüber herrscht, welche Maßnahmen der Begriff Privatisierung wirklich umfasst, ist es möglich zwei große Strömungen in der Literatur hinsichtlich der Bedeutung, die man diesem Konzept zuschreibt, festzustellen. Einerseits, interpretieren einige diesen Begriff in einem weiten Sinne, indem Privatisierung eine breite Palette von Maßnahmen einschließt, durch die sich der Raum des Marktes in der ökonomischen Tätigkeit vergrößert und der des Staates sich verkleinert. Andererseits gibt es Autoren, die diesen Begriff in einer beschränkten Form anwenden, indem sie es mit bestimmten Maßnahmen identifizieren, im Allgemeinen mit dem Verkauf staatlicher Güter.

³ Z.B. werden sie in den USA mit bestimmten Techniken in Verbindung gebracht, wie die Verpflichtung privater Unternehmen, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Im Gegensatz dazu wird der Begriff in Europa hauptsächlich mit dem Verkauf staatlicher Aktiva in Verbindung gebracht. Der Grund dieses Unterschieds liegt darin, dass man in den USA, um mit den Problemen mit dem Marktversagen umzugehen, nicht auf die Gründung staatlicher Unternehmen zurückgriff, sondern vor allem auf die Errichtung staatlicher Institutionen, um die Tätigkeit von Monopolunternehmen zu überwachen.

Feigenbaum, Henig und Hamnett entscheiden sich für ein weit reichendes Konzept von Privatisierung⁴. Sie argumentieren, dass die oben dargestellten Techniken durch etwas sehr Wichtiges verbunden seien, was das entgegengesetzte Wesen zu seiner gegensätzlichen Alternative sei: das Modell der direkten Regierung (direct governmental model). In Übereinstimmung damit finanziere und erbringe der öffentliche Sektor die Schlüsseldienstleistungen, was er als Antwort auf die politischen Anreize und mehr als die des Marktes mache. Implizit gibt es eine duale Perspektive: Die Regierung sei anders als der Rest der Welt, und eine Unterscheidungslinie zwischen ihr und dem Rest der Gesellschaft könne festgelegt werden. Man vermutet auf diese Weise die Existenz von zwei Sphären, der öffentlichen und der privaten, die unterschiedlich und gegenseitig ausschließend seien. Trotzdem ist die Wirklichkeit komplexer als dieses, denn weder in die autoritativeren Handlungen der Regierung noch in die „privateren“ sind ausschließlich öffentliche oder private Aspekte eingeschlossen⁵.

Um die Privatisierung richtig zu betrachten, braucht man einen Rahmen, der die unterschiedlichen Dimensionen umfasst, die die Unterscheidung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten bestimmen, und die laut den Autoren folgende sind: *financing, delivery, responsibility and decision making*. Wenn man diese Dimensionen berücksichtigt, kann die Privatisierung eine Verringerung der Rolle des Staates in irgendeiner oder mehreren Dimensionen mit sich bringen, auf die Weise, dass sie relativ und gerichtet mehr als absolut ist. Andererseits kann eine Bewegung in irgendeiner Dimension eine Bewegung in eine andere auslösen und sich somit gegenseitig verstärken.

Trotzdem ist es auch üblich, dass die Bewegungen in eine Richtung „ergänzende Wechsel“ (cambios compensatorios) erzeugen, um die Rolle des öffentlichen Sektors in anderen Dimensionen zu stärken, wie im Fall der Privatisierung, der die Errichtung einer regulierenden Behörde folgt. Angesichts des oben Erwähnten, argumentieren sie, dass die Privatisierung durch „aggregate shift“ beurteilt werden solle, auf die Weise, dass „a nation that fully compensates shifts away from the public sector along one dimension with

⁴ Hier werde ich mich nur auf den Beitrag von Feigenbaum, Henig und Hamnett (1998) beziehen. Dennoch ist es diesbezüglich den Beitrag von Starr hervorzuheben, nach dessen Konzept die Privatisierung alle Wechsel vom Öffentlichen zu Privaten in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen umfasst. (1993, S. 34). Dieser Wechsel, so Starr, kann aus mehreren Politiken entstehen: Veräußerung an Private von staatlichen Aktiva, partielle oder totale Aufgabe von Seiten des Staates von der Lieferung einer Dienstleistung, staatliche Finanzierung einer Dienstleistung (statt einer direkten staatlichen Tätigkeit), Deregulierung des Marktes durch die Öffnung eines Marktes für private Unternehmen.

⁵ Um ihr Argument zu stützen behaupten die Autoren, dass z.B. all die Austausche zwischen Private von Gesetzen reguliert werden, und dass mehrere Regierungsmaßnahmen die Kooperation von Privaten benötigen, um umgesetzt werden zu können (Feigenbaum/Henig/Hamnett 1998, S. 9)

corresponding increases in public sector involvement on other dimensions cannot be said to be privatizing in aggregate terms“ (Feigenbaum/Henig/Hamnett S. 11).

Abbildung 1.1. Dimensionen der Privatisierung.

Vor der Privatisierung	Dimension	Nach der Privatisierung	Beispiel
Regierung finanziert eine Aktivität über allgemeine Einnahmen	Finanzielle	Die Individuen bezahlen die Dienstleistung zu wahren Kosten	User Fees
Die Dienstleistung wird durch öffentliche Angestellte erbracht	Delivery	Dienstleistung wird durch private Firmen erbracht	Die Regierung beauftragt ein privates Unternehmen, die Dienstleistung in einem öffentlichen Krankenhaus zu erbringen
Durch Gesetze und Normen bleibt die Regierung verantwortlich für die Bedingungen	Verantwortung	Man erwartet, dass die Individuen die Verantwortung für ihre eigenen Handlungen übernehmen	Die Regelungen oder die Fähigkeit, sie zur Einhaltung zu bringen, wird in Bereichen wie Umweltschutz reduziert
Die Entscheidungen, die die Öffentlichkeit betreffen, werden gemeinsam durch formelle Verfahren und Institutionen getroffen und anerkannt	Decision-making	Die Entscheidungen, die die Öffentlichkeit betreffen, werden von den Individuen getroffen, wobei sie ihre eigenen Interessen berücksichtigen.	Man beseitigt die Befugnis des gewählten Rates einer Schule, um den Studienplan festzulegen, zugunsten eines „market-based choice system“, in dem die Schulen den Studienplan einrichten sollen auf der Grundlage der Forderungen der „Studenten-Konsumenten“.

Quelle: Feigenbaum/Henig/Hamnett (1998, S.10).

Andererseits, einschränkend versteht man die Privatisierung normalerweise als eine Gesamtheit der gewählten festgesetzten Policies, um die Größe und den Einfluss des öffentlichen Sektors mittels des Verkaufs der öffentlichen Aktiva zu reduzieren (Dobek 1993, S. 1). Trotzdem erkennt man an, dass die Techniken der Privatisierung viele andere Maßnahmen umfassen können, jenseits des Verkaufs der staatlichen Güter. In dieser Arbeit werde ich den Begriff in einem weitreichenden Sinne benutzen, wobei ich in dieser Arbeit mich auf den Verkauf von staatlichen Aktiva oder die Vergabe von Konzessionen konzentrieren werde.

3.2.1.2 Die politischen Ziele der Privatisierung.

Die Privatisierungen sind fast nie politisch neutral. Tatsächlich, und darauf weisen Feigenbaum, Henig und Hamnett hin, betrifft die ganze öffentliche Politik ungleichermaßen jede Person oder Gruppe, denn sie nützt den einen und schadet den anderen. Im spezifischen Fall der Privatisierungen ändern sie das institutionelle Schema, über welches die Bürger, Unternehmen und Organisationen ihre individuellen und gemeinsamen Interessen artikulieren, vermitteln und fördern. Wie die Autoren behaupten „in a more privatized arena some groups would find their interests more clearly defined and more readily promoted. Other groups would find the opposite“ (1998, S.37). In diesem Kontext kann die breite Palette von Politiken, die mit dem Begriff Privatisierung bezeichnet werden, besser als ein politisches Phänomen als ein reines ökonomisches verstanden werden.

Auf dieser Grundlage bieten Feigenbaum, Henig und Hamnett eine Typologie von den Privatisierungen, die auf den „motivations of key actors responsible for promoting privatization in the public arena“ stützt (ebd., S. 42). Mit diesem Schema, sagen die Autoren, ist es möglich die Schwierigkeiten von anderen zwei Konzepten⁶ zu überwinden, denn es erlaubt über die schweren Konflikte, die die Privatisierung normalerweise erzeugt, angemessen zu berichten (ebd., S. 55).

Die vorgeschlagene Typologie unterscheidet drei Typen von Privatisierungen ausgehend von den Motivationen der Schlüsselakteure, die für ihre Förderung verantwortlich sind. Die Kategorien sind folgende: a) Pragmatische: Betrachtet die Privatisierungen grundsätzlich als eine Alternative zwischen verschiedenen möglichen, aber sie ist nicht als universell anwendbar, sondern „discrete and context-dependent“ (ebd., S. 42). Sie werden normalerweise durch Einheiten der Bürokratie ausgeführt, die vom „push and pull“ der Politik isoliert sind, und werden als technische Lösungen für ein Problem gesehen. Wenn man darüber entscheidet, zu privatisieren und die Gelegenheit dafür, diejenigen die es machen, konzentrieren sich auf die Charakteristika des Problems und seinen Kontext, ohne die ideologischen Überlegungen oder politische Konsequenzen zu berücksichtigen. Diese Privatisierungen sind kurzfristige Lösungen für unmittelbare Probleme (wie die „need of cash“). Es ist eine sehr viel gebrauchte Form in den USA, besonders auf der städtischen Ebene (in der Privatisierung der städtischen Dienstleistungen, oder user fees); b) Taktische: Sie haben die Verwirklichung der kurzfristigen politischen Ziele der politischen Parteien oder Interessengruppen zum Gegenstand. Mit ihnen sucht man das Gleichgewicht der Macht zu

⁶ Die erste ist die Administrative Perspective, nach der die Privatisierung als ein „tool box“ von Optionen betrachtet werden muss, die zur Verfügung der politischen Beamten steht. Diese geht davon aus, dass es eine Gruppe von bestimmten „public goals“ gibt, die „broadly accepted as legitimate“ sind, da sie aus einem demokratischen Prozess entstanden. Ebenfalls geht sie davon aus, dass die Beamten den „öffentlichen Interessen“, so gut sie können, dienen wollen, dass sie dabei sich mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontieren müssen, und dass ihr Erfolg auch von organisatorischen und ökonomischen Umständen abhängt. Zuletzt ist es zu erwähnen, dass es für diese Perspektive eine einzige und weltweit geltende beste Option für die Ausführung der Dienstleistungen nicht gibt. Demzufolge gibt man zu, dass in einigen Fällen andere Optionen, wie z.B. die staatliche Intervention oder die Einführung von Subventionen, auch angemessen sein können (Feigenbaum/Henig/Hamnett 1998, S. 37). Die zweite ist die Economic Perspective. Für diese ist die Privatisierung eine „unvermeidbare Folge“ der neoklassischen Wahrheit, die für eine Entziehung des „massigen, aufdringlichen und parasitären“ Staates aus der ökonomischen Aktivität plädiert. Diese Perspective hat Mikro und Makroargumenten. Das Makroargument behauptet, dass es „strukturelle Grenze“ für die Intervention des Staates in die Wirtschaft gibt. Diese Grenze zu überschreiten, ist dann nur für kurze Periode möglich, denn langfristig führt die staatliche Intervention zu Stagnation (ebd., S. 38). Das Mikroargument wird von der Public Choice Theorie entwickelt, die auf der Basis von mikroökonomischen Prinzipien die Irrationalität der „state capital allocations“ erklärt. Laut der Theorie ist die Expansion des Staates Folge des Verhaltens der Politiker, der Beamten und der Interessengruppen, die nur ihren eigenen Interessen dienen wollen. Das Ergebnis dieser Situation ist dann, so die Theorie, die ökonomische Ineffizienz. Die Autoren kritisieren beide Ansätze, da sie u.a. folgende Mankos haben: a) Diese vernachlässigen einige wichtige Probleme, z.B. wie eine Privatisierung organisiert und implementiert wird. Um es zu rechtfertigen, sagen die Autoren „it is one thing to sell a state-owned industry that is demonstrably inefficient, that has been reconfigured to promote greater competition in the private sector, and that will be effectively overseen by an appropriate regulatory apparatus; it is another to sell off valuable public simply to close a short-term budget gap, to transfer a public monopoly into a private monopoly..“ (ebd., S. 40); b) Sie vernachlässigt die Wichtigkeit der politischen Dimensionen der Privatisierungen, die im Interessenkonflikt zwischen „competing classes and groups“ verwurzelt sind (ebd., S. 40).

ändern, indem man versucht, Verbündete für sich zu gewinnen und die Anhänger zu belohnen oder auch kurzfristige Ziele wie die Senkung des Haushaltsdefizits, zu verwirklichen. In einigen Fällen nimmt diese Privatisierung die „form of 'political product differentiation'“ an⁷. Die taktischen Privatisierungen sind, wie die Label andeutet, nicht Selbstzweck, sondern normalerweise werden sie durch den politischen Opportunismus und der Betrag des „booty at stake“ geführt. Angesichts dieser Charakteristika ist es üblich, dass gewisse Unbeständigkeiten zwischen ihnen existieren (idem, S.50)⁸, und; c) Systemische: Es sind diejenigen, die ein höheres und langfristiges Ziel sowie eine größere ideologische Last in ihren Ursprüngen haben. Mit ihnen versucht man die gesamte Gesellschaft sowohl mittels der Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Institutionen, als auch durch die Transformation der politischen und wirtschaftlichen Interessen umzugestalten. Ihr Ziel ist es, zu versuchen, die Erwartungen der Öffentlichkeit hinsichtlich dessen, wofür die Regierung verantwortlich ist oder sein sollte, zu senken, und die Größe des Staates zu reduzieren. Daneben wird ebenfalls versucht, die „interest group landscape“ zu transformieren, „to make it less supportive of governmental growth“ (Feigenbaum/Henig/Hamnett 1998, S. 43). Letzten Endes zielen sie auf einen permanenten Wechsel in den Klassenbeziehungen und darauf, die Größe des Staates global zu reduzieren.

Grundsätzlich können diese „systemic privatizations“ drei Formen annehmen: a) Power Shift. Impliziert ein „nontransient change in the capacity of already mobilized interests to pursue their agendas as currently conceived“ (ebd., S. 51). Es ist eine Situation, in der sich der Rückzug des Staates als eine grundlegende (und nicht „readily reversible“) Verringerung der Macht der Arbeiterklasse gegenüber der von der wirtschaftlichen Elite erweist⁹; b) Perceptual Shift: Es nimmt an ein „nontransient change in the values, culture, and expectations of the active public, resulting in a broadening in the sphere of activities regarded as personal and private and shrinking the sphere of activities considered to constitute legitimate areas for public scrutiny and intervention“ (ebd., S. 51). In diesem Sinne ist der Effekt der Privatisierung, den öffentlichen Sektor (aber nicht die Exekutive) zu delegitimieren. Wie die Autoren behaupten „the intent of the policy is subtly to imbue broader constituencies with the

⁷ Als Beispiel dafür wird ein Programm für den Verkauf von Aktien der SU, welches von der Regierung Chiracs in Frankreich im Jahr 1986 eingeleitet wurde. Laut den Autoren ist die Umsetzung dieses Programms auf Wahlziele der Regierung zurückzuführen, nämlich ein Versuch, sich von den Sozialisten, die vorher konservative Politiken implementiert hatten, zu differenzieren (Feigenbaum/Henig/Hamnett 1998, S. 47).

⁸ Ein Beispiel dafür ist die Privatisierung von British Gas im Jahr 1986, welches, obwohl sich die Regierung verpflichtet hatte, wettbewerbliche Märkte zu fördern, als Monopol privatisiert wurde.

⁹ Dies ist der Fall z.B. „when privatization efforts primarily function to undermine the power of organized labor, for example by relocating jobs from a unionized public sector to a nonunionized private sector“ (Feigenbaum/Henig/Hamnett 1998, S. 51).

ideological perspective already shared by the advocates of privatization“ (ebd., S. 51), und; c) Institutional Shift: Es bezieht mit ein ein „nontransient restructuring of the institutional arrangements of the society (legal, political, economic) in such a way that the array of incentives presented to individuals and groups encourages a greater reliance on private and market oriented solutions“ (ebd., S.52). Es handelt sich folglich darum, die institutionelle Zuweisung der Verantwortlichkeiten neu zu definieren, indem die grundlegenden Entscheidungsprozesse des öffentlichen Bereichs zum privaten wechseln, und somit die Mechanismen der sozialen Kontrolle zu verändern von der bürokratischen Struktur hin zu den „less accountable and more subtle forces of the market“ (ebd., S. 52).

Diese systemische Privatisierung ist besonders relevant wegen der Effekte, die sie haben kann. Einerseits, ändern sie die Spielregeln, unter denen die Akteure ihre Interessen definieren und sich ihre Strategien überlegen. Indem sie die Prämissen ändert, durch die man beurteilt, was der öffentlichen und was der privaten Verantwortung unterliegt, indem sie die Gesamtheit der Gelegenheiten für den privaten Vorteil umgestaltet, und indem sie die Staatskapazität reduziert, definiert diese Privatisierung für gewisse Gruppen ein sehr günstiges Umfeld für die Entwicklung ihrer Interessen. Ebenfalls hat sie das Potenzial, neue Akteure zu schaffen (verbunden z.B. durch die Tatsache, dass sie neue Eigentümer von Aktien sind), welche versuchen werden, den Policy-Making-Prozess zu beeinflussen, um ihre Interessen zu verteidigen bzw. zu fördern.

Dieses Modell ist besonders nützlich für die Ziele dieser Arbeit, denn durch seine Anwendung auf die Fallstudien, wird es eine wichtige Ergänzung beitragen, um die Komplexitäten der Privatisierungen zu verstehen. Es handelt sich jedoch nicht darum, die Aufmerksamkeit von den Variablen, die in diesem Kapitel definiert werden, abzulenken, sondern darum, sich diese Beobachtungen vor Augen zu führen, um vollständiger die Politik zu verstehen, die solchen Prozessen zugrunde liegt.

3.2.2. Regulierung

Die Privatisierung von Staatsunternehmen führt notwendigerweise nicht zu einem vollständigen Rückzug des Staates von der jeweiligen ökonomischen Aktivität. Im Gegensatz dazu geschieht es, dass in vielen Fällen die Privatisierung von der Schaffung neuer Institutionen begleitet wird, durch die der Staat bestimmte Aufgaben zu erfüllen versucht, die vom Markt nicht erfüllt werden können. Auf diese Weise behält der Staat in mehreren Fällen eine bestimmte Rolle in dem jeweiligen Sektor, aber nicht mehr als Produzent von Güter oder Dienstleistungen, sondern als Regulator durch spezialisierte Institutionen. Dann, wie Majone

behauptet, "neither privatization nor deregulation have meant a return to laissez-faire or an end to all regulation" (Majone 1994, S. 80). In diesen Fällen ändert sich demzufolge die "Interventionsform" des Staates, um die Marktversagen zu korrigieren (Feigenbaum/Henig/Hamnett 1998, S. 6).

Auf diese Weise führen die Privatisierungsprozesse zu einem Paradox bezüglich der Beziehung Öffentliches- Privates. Einerseits findet ein Rückzug des Staates als intervenierende Institution im wirtschaftlichen Bereich statt, womit der Raum des Marktes größer wird. Andererseits geschieht dennoch, dass das „Öffentliche“ an Relevanz gewinnt. Zuvor, als der Staat die Rolle des Marktes übernahm, waren seine Entscheidungen staatlich, aber nicht notwendigerweise transparent (Muñoz 1993, S. 45). Jetzt, mit der Entstehung des "demokratischen Regulierungsstaates" (estado regulador y democrático), verfügt der Markt über eine größere Autonomie, aber die Politik bestimmt seine Grenzen und Spielregeln, d.h. behält der Staat seine Aufgabe von „Marktregierung“ (gobierno del mercado) (ebd., S. 45). Staat und Markt sind dennoch nicht jeweils Synonyme für Öffentliches und Privates, da die Märkte ein öffentlicher Raum sind. Dies, weil die Akteure des Marktes, wenn sie Waren austauschen, eine öffentliche Aktivität betreiben, wobei sie die Regeln, die ihre Aktivitäten regulieren, einhalten müssen. In diesem Rahmen, wie Muñoz behauptet, ist der Staat „weniger ein ökonomischer Agent als ein Gestalter der Institutionalität“ (constructor de Institucionalidad), d.h. Gestalter des öffentlichen Raums, in dem die privaten Akteure ihre Aktivität betreiben und Verantwortungen übernehmen (ebd., S.45). Die Privatisierung der Entscheidungen bedeutet nicht, dass ihre Effekte nur „private Angelegenheiten“ sind, da sie Auswirkungen auf den Rest der Gesellschaft und auf andere Akteure hat. Daher gibt es eine „öffentliche Dimension“ der privaten Entscheidungen, die in Bezug auf den Markt getroffen werden. Dieser ist dann der zentrale Punkt, der erklärt, warum Privatisierung und Liberalisierung nicht zur Eliminierung der Wichtigkeit des Staates als „führender Gestalter des Allgemeinwohls“ führen.

Sowohl die Regulierung, im Allgemeinen verstanden als die "rules issued for the purpose of controlling the manner in which private and public enterprises conduct their operations" (Majone 1996a, S. 9), als auch seine normative Rechtfertigung, das Marktversagen zu korrigieren, sind auf keinen Fall neue Phänomene. Was sich dennoch geändert hat, ist die Form, durch die der Staat mit dem Thema umgegangen ist, d.h. die Regulierungsformen. Im Allgemeinen lassen sich zwei Mechanismen unterscheiden, die man benutzt hat, um mit diesem Problem umzugehen. Einerseits hat sich in den USA, vor allem seit 1887, als die Interstate Commerce Act verabschiedet wurde, ein System entwickelt, das auf der Errichtung

von unabhängigen (staatlichen) Ämtern basiert, die administrative, gerichtliche und legislative Funktionen ausüben (Majone 1994, S. 78). Diese öffentlichen Institutionen, deren Aufgaben darin bestehen, die Normen über eine bestimmte Aktivität zu erlassen und ihre Einhaltung von Seiten der privaten Unternehmen zu sichern, genießen normalerweise einen hohen Autonomiegrad. Darunter versteht man, dass sie ihre Aufgabe nicht unter der direkten Kontrolle der zentralen Regierung ausüben. Diese „American-Style-Regulierung“, die dem Privatsektor das Eigentum der wichtigsten Industrien überlässt, basiert auf der Überzeugung, dass die Märkte unter normalen Umständen gut funktionieren und dass der Staat nur in spezifischen Fällen von Marktversagen intervenieren muss. Unter den Gründen für die Bevorzugung dieses Modells werden mehrere erwähnt. Erstens wird behauptet, dass diese „Public Agencies“ geschaffen wurden, da sie über die technische Kompetenzen verfügen, um Probleme in hoch spezialisierten Bereichen zu lösen und auf diese Weise die Regulierungsaufgaben zu erfüllen. Dank diesen technischen Kompetenzen haben sie einen großen Vorteil gegenüber anderen Institutionen, wie der Judikative oder der Legislative, die über diese (notwendigen) Kompetenzen nicht verfügen. Zweitens wird argumentiert, dass es einfacher ist, Experten für ein unabhängiges Amt zu verpflichten als für ein regierungsabhängiges. Drittens ist laut Majone die Entstehung dieser Institutionen auf die Machtkonflikte zwischen der Regierung einerseits, und dem Kongress, den Interessengruppen und der Judikative andererseits, zurückzuführen. Demzufolge wurden sie nach Majone nicht nur geschaffen, um wichtige ökonomische Probleme zu lösen, sondern auch als Mechanismus, um die Macht der Exekutive in den jeweiligen Bereichen einzuschränken (1996a, S. 16).

In Europa hatte jedoch das US-amerikanische Modell kaum Platz bis zu den 1980er Jahren. Dies, weil die Mehrheit der Länder dieser Region sich für ein alternatives Modell entschied: Das staatliche Eigentum. Gegenüber dem Problem von Marktversagen, vor allem im Bereich der Dienstleistungen, dachte man, dass das staatliche Eigentum das öffentliche Interesse gegenüber den privaten Interessen besser schützen würde. Ebenfalls hatte diese Politik zum Ziel, die wirtschaftliche und technologische Entwicklung zu fördern, die „democratic accountability“ zu erhöhen und die nationale Sicherheit zu schützen (Majone 1994, S.79). In diesem Rahmen sollten die SU, durch ihre Preis- und Produktionspolitik, die ökonomische Struktur des Landes bestimmen. Nichtsdestotrotz wurden die erwähnten Ziele nicht erreicht. Erstens, weil zahlreiche Probleme bezüglich der Überwachung und der Bestimmung der Ziele dieser Unternehmen entstanden, die ihre Fähigkeit als Regulierungs- und Kontrollagenten der Wirtschaft beeinträchtigen. Trotz der Bemühungen, die Ziele der Unternehmen genau zu

präzisieren, führte die ständige Intervention des Staates in die SU dazu, dass sie ständig an Autonomie verloren und demzufolge langfristige Politiken nicht entwickeln konnten. Zweitens wurden die Ziele hinsichtlich der „public accountability“ auch nicht erreicht. Dies ist ebenfalls auf die kontinuierlichen Einwirkungen der politischen Beamten in die Preis- und Personalpolitik der SU zurückzuführen, die eine konkrete Definition der Verantwortungen, die jeder übernehmen sollte, vermieden. Drittens übten weder die Parlamente noch die Judikative eine effektive Kontrolle über die Aktivität der SU aus, da sich diese Institutionen nicht in die Entscheidungen der politischen Beamten einmischen wollten. In diesem Rahmen waren die Europäer, so Majone, gegenüber den SU schlechter geschützt als die Bevölkerung der USA gegenüber den (regulierten) privaten Monopolen (1996a, S.13). Letztens lässt sich dennoch unterstreichen, dass staatliches Eigentum und Regulierung als Synonyme nicht behandelt werden können. Dies, weil das Erstgenannte nicht nur die Preisregulierung oder die Kontrolle der Qualität der Dienstleitungen zum Ziel hat, sondern auch andere (s.o.).

In mehreren europäischen Ländern wurden ab den 1980er Jahren Privatisierungsprozesse durchgeführt, was auch eine Verstärkung der Regulierungskapazität des Staates zur Folge gehabt hat. Darunter ist insbesondere der Fall von Großbritannien hervorzuheben. Dort wurde, zusammen mit der Privatisierung von Unternehmen wie British Telecommunications und British Gas, eine neue Regulierungspolitik betrieben, die „rests on a body of economic law involving specific obligations and license conditions placed on the privatized industries, and on a new breed of regulatory agencies- the regulatory offices (ROs).“ (Majone 1994, S. 80). Diese ROs haben verschiedene Aufgaben: Die Preise zu bestimmen; Die Einhaltung von Seiten der Unternehmen von ihren legalen und vertraglichen Pflichten zu überwachen und zu sichern; Den Wettbewerb zu fördern; Als Kanal für die Beschwerden der Verbraucher zu handeln. Für die Zwecke dieser Arbeit versteht man den Begriff „Regulierung“ als die Aktivität, die spezialisierte Ämter ausüben, die, auf der Basis eines gesetzlichen Mandates, die Tätigkeit der Unternehmen in einem bestimmten Wirtschaftssektor überwachen und kontrollieren. Auf diese Weise wird der Begriff nach der Bedeutung verstanden, die er in den USA gehabt hat und die er in den letzten Jahren auch in Europa und in vielen Ländern Lateinamerikas, wo auch in mehreren Fällen die Privatisierung von SU von der Errichtung der Regulierungsämter begleitet wurde, bekommen hat (Rodríguez 1995, S. 445 f).

Zuletzt sind bezüglich der Regulierung zwei wichtige Punkten zu unterstreichen. Der erste bezieht sich auf die Kritik, die an der „normativen Theorie“ der Regulierung ausgeübt wird. Wie bereits erwähnt, wird die Regulierung vor allem mit dem Argument gerechtfertigt, dass der Markt nicht dazu fähig sei, ein „soziales Optimum“ zu erzeugen. Dies findet vor allem

statt, wenn es ein "Market failure" gibt (z.B. natürliche Monopole, negative Externalitäten, unangemessene Verteilung der Information). In diesem Zusammenhang hat die Regulierung zum Ziel, die Effizienz des Wirtschaftssystems durch die Korrektur des Marktversagens zu fördern. Diese Auffassung ist von der „ökonomischen Theorie der Regulierung“ kritisiert worden, deren Hauptvertreter George Stigler ist. Er wirft der normativen Theorie vor, sich nicht mit den relevantesten Aspekten des Problems zu beschäftigen, wie die Konsequenzen der Regierungsprogramme und des politischen Prozesses, aus denen dieser Programme entstehen. Stigler behauptet, dass diese Programme nicht von Ideen über das "öffentliche Interesse" abhängen, sondern von wichtigeren Faktoren, wie das institutionelle System, die Anreize, die jeder Akteur bekommt, und die (wechselnden) Machtkonfigurationen. Laut Stigler wird die Regulierung dann nicht im Dienst des "öffentlichen Interesses" (also für seinen Schutz) eingeführt. Im Gegensatz dazu geschieht es, so Stigler, dass die Ämter von den Unternehmen „erbeutet“ werden. Dies führt dann dazu, dass diese Ämter nur den Interessen dieser Unternehmen dienen (Majone 1994, S. 82). Dagegen wird argumentiert, dass die Kritik der Gültigkeit der normativen Theorien nicht schadet. Dies soll laut Majone von der europäischen Erfahrung bestätigt werden, wo "much of the recent growth of regulation can be explained in normative, public interest, terms" (ebd., S. 83)¹⁰.

Zuletzt soll geklärt werden, dass Regulierung von Selbstregulierung unterschieden werden muss, welche trotzdem ähnliche Ziele verfolgt. Selbstregulierung ist grundsätzlich ein Mechanismus, durch den die Verantwortung für die Überwachung der Tätigkeit privater Akteure an private oder halbprivate Institutionen übertragen wird. Diese Modalität hat eine lange Tradition, vor allem in Bezug auf Berufsverbände. In den letzten Jahren hat man auch damit angefangen, sie in anderen Bereichen anzuwenden, wie Qualitätsüberprüfung und industrielle Sicherheit (Majone 1996 b, S. 23 f).

3.3 Die politischen Variablen bei dem ökonomischen Policy-Making.

Auf den folgenden Seiten werde ich sechs theoretische Ansätze darstellen, die die Rolle verschiedener Variablen bei den ökonomischen Reformprozessen hervorheben. Obwohl sie dieses Thema aus verschiedenen Gesichtspunkten in Betracht ziehen, haben alle gemeinsam, dass sie die Rolle eines spezifischen politischen Faktors bei einer oder mehreren Etappen des Policy-Making-Prozesses hervorheben. Damit wird dennoch nicht ausgeschlossen, dass ökonomische Variablen auch eine wichtige Rolle dabei spielen können. Daher geht es hier

¹⁰ Zu Details s. Majone (1996b).

darum, die politischen Variablen zu identifizieren, die bei solchen Prozessen Einfluss ausüben. Obwohl die verschiedenen Ansätze den Akzent auf eine bestimmte Variable setzen, bedeutet es trotzdem nicht in allen Fällen, dass sie die Rolle anderer Variablen absolut ausschließen. Im Gegenteil werden sogar einige von ihnen als Ergänzungen zu anderen dargestellt. Bei dieser Darstellung werde ich mich auf die zentralen Aussagen jedes Ansatzes konzentrieren, obwohl ich in einigen Fällen auch auf die Unterschiede zwischen ihnen eingehen werde.

3.3.1. Die Rolle der Interessengruppen.

Der erste Ansatz hebt die Rolle der Interessengruppen bei der Bestimmung der Entscheidungen der Regierung hervor. Der Ursprung dieses Ansatzes liegt in den USA, wo man seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts auf die Vorherrschaft in der Politikwissenschaft von reinen legalen Studien reagierte, auf deren Basis man das politische Phänomen erklären wollte (Garson 1974, S. 1506). Dieser Ansatz, bekannt als „Pluralismus“ lehnt die Nützlichkeit dieser legalen Studien für die Erklärung des politischen Phänomens ab. Stattdessen behauptet er, dass sich die Analyse auf die sozialen Klassen und Gruppen konzentrieren muss, die innerhalb der Polity um die Verwirklichung ihrer Interessen kämpfen. Auf diese Weise setzt der Pluralismus den Akzent auf „the processes creating and resulting from, individuals combining their efforts in groups and institutions in the competition for power“ (Held 1987, S. 187).

Die grundsätzliche Schlussfolgerung der Pluralists ist, dass die politischen Entscheidungen als Ergebnis des Konflikts der konkurrierenden Gruppen verstanden werden müssen. Die Machtkonfiguration ist demzufolge „basically the configuration of competing and struggling interests organized groups“ (Macridis 1977, S. 223). In diesem Kampf sind die eigenen Interessen jeder Gruppe ihre „primary propelling force“. Auf diese Weise werden die Ideologien, Werte, die formelle Organisation des Policy-Making-Prozesses und der Inhalt der Entscheidungen durch ein Parallelogramm aus Interessengruppen bestimmt (ebd., S. 223). Die wichtigsten Vertreter dieses Ansatzes sind Arthur Bentley, David Truman, Robert Dahl und Theodor Lowi, die trotz einiger Meinungsverschiedenheiten, die zentrale Aussagen teilen. Da es hier nicht möglich ist, die Position aller Autoren darzustellen, werde ich mich auf den Beitrag von einem der wichtigsten Vertreter des Ansatzes, David Truman, konzentrieren. Nichtsdestotrotz werde ich die Darstellung auch mit den Beiträgen anderer Autoren ergänzen. Ausgangspunkt von Truman ist, dass der Mensch ein „social animal“ ist, der immer mit anderen verbunden ist und durch diese Verbindungen sich als Mensch entwickelt. Daher sind

isolierte Menschen eine Ausnahme (Truman 1962, S. 48). Dies hat zur Folge, dass die Gesellschaft ein Mosaik von „overlapping groups“ bildet, an denen die Menschen teilnehmen (obwohl sich nie eine Person an allen beteiligt). Die Menschen erfahren dann die Gesellschaft durch die Gruppen, an denen sie sich beteiligen und die ihr Verhalten und ihre Einstellungen (attitudes) bestimmen. Die Kontakte zwischen den Menschen innerhalb einer Gruppe erzeugen einen „group frame of reference“, nach dem die Mitglieder der Gruppe die gesellschaftlichen Situationen erfahren und interpretieren. Da die Menschen normalerweise sich an mehreren Gruppen beteiligen, geschieht es dennoch, dass die Einstellungen der Menschen durch verschiedene „frames of reference“ bestimmt werden¹¹.

Bezüglich der Gründe des Wachstums der Anzahl der Gruppen behauptet Truman, dass diese an mehreren Faktoren liegen wie „the complexity of techniques for dealing with the environment, in the specialization that these involve, and in associated disturbances of the manifold expectations that guide individual behavior in a complex and interdependent society“ (1962, S. 502). Ebenfalls wird die Verschiedenartigkeit von „political practices“ gefördert, die die Vereinigungsfreiheit ermöglichen und begünstigen. Dahl (1978) fügt hinzu, dass die Anzahl der Gruppen auch von der Anzahl der „cleavages“ der Gesellschaft, der Kontrolle über die Produktionsmittel und dem institutionellen System abhängt.

Truman baut den Begriff „Gruppe“ auf zwei Bedingungen auf: a) Dass es eine Sammlung von Einzelnen gibt, die bestimmte gemeinsame Charakteristika besitzen, und; b) Dass diese Einzelnen, regelmäßig und auf der Basis dieser gemeinsamen Charakteristika, miteinander handeln. Dann sind diese Interaktionen zwischen den Mitgliedern der Gruppe diejenigen, die ihr (der Gruppe) ihre „molding and guiding powers“ geben (1962, S.23). Auf der Basis der Art und Weise ihres Handelns unterscheidet Truman zwei Kategorien von Gruppen: a) Interessengruppen (groups of interests). Diese sind diejenigen, die auf der Basis einer oder mehreren „shared attitudes“, „make certain claims upon other groups in the society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes“ (idem, S. 33). Diese unterscheiden sich von den oben genannten Gruppen dadurch, dass sie eine „share attitude“ haben, in Bezug darauf, was sie wollen oder für nötig halten, welche sich durch bestimmte Handlungen beobachten lässt; b) Politische Interessengruppe (political interest group). Diese sind Interessengruppen, die ihre Forderungen „through or upon the institutions of governments“ stellen (ebd., S.35).

¹¹ Laut Truman werde dadurch nicht angedeutet, dass die Handlungen von Einzelnen absolut unwichtig seien. Trotzdem behauptet er, dass normalerweise die Menschen durch Gruppen handeln und es demzufolge notwendig sei, das politische Phänomen aus diesem Gesichtspunkt zu analysieren (1962, S.48).

Demzufolge hängt es nur von bestimmten Umständen ab, eine politische Interessengruppe zu sein, da der Unterschied zwischen beiden nur in dem Weg liegt, den die Gruppen für die Vorlage ihrer Forderungen auswählen. Dennoch ist die Vorlage von Forderungen durch staatliche Institutionen eine übliche Vorgehensweise und demzufolge „most interest groups become politicized on a continuing or intermittent basis“ (ebd., S.502).

Wie bereits gesagt, sind ihre Interessen die „propelling force“ der Gruppen, welche subjektiv sind und durch die Aktivität der Gruppen bekannt werden. Um ihre Interessen zu verwirklichen, haben die Gruppen bestimmte Ressourcen, die verschiedener Arten sein können (Geld, Organisation, Kontakte). Ebenfalls geht man davon aus, dass keine von diese Ressourcen vorherrschend ist und demzufolge „nearly every group has some advantage that can be utilized in the democratic process to make an impact“ (Held 1987, S.189). Ebenfalls, da die Gruppen verschiedene Ressourcen haben, ändert sich ihre Einflussmacht je nach Bereich.

In diesem Rahmen ist die Macht laut dem klassischen Pluralismus „non-hierarchically and competitively arranged. It is an inextricable part of an ‚endless process of bargaining‘ between numerous groups representing different interests, for example business organizations, trade unions, ethnic groups..“ (Held 1987, S. 189)¹². Daneben ist zu betonen, dass dieser Ansatz, als Folge der Voraussetzung, dass die Gesellschaft in verschiedene Gruppen geteilt ist, die Existenz eines „allgemeinen Interesses“ der Gesellschaft, das über den Interessen der Gruppen stehen würde, verneint. Wie Truman behauptet, die „Assertion of an inclusive ‚national‘ or ‚public interest‘ does not describe any actual or possible political situation within a complex modern nation. In developing a group interpretation of politics, therefore, we do not need to account for a totally inclusive interest, because one does not exist“ (1962, S.50).

Trotz dieser Teilung der Gesellschaft in verschiedene Gruppen und des Konfliktgrades, der daraus entsteht, geht der Pluralismus von einer natürlichen Stabilität des politischen Systems aus. Dazu tragen laut diesem Ansatz hauptsächlich zwei Faktoren bei. Der erste ist die Mehrfachmitgliedschaft (overlapping membership). Da sich die Menschen an mehreren Gruppen beteiligen, erfahren die Mitglieder einer bestimmten Gruppe die Forderungen dieser Gruppe durch verschiedene „frames of reference“. Daher hängt der Zusammenhalt und die

¹² Laut Truman sei diese Funktionierensweise kompatibel mit einem „guten gesundheitlichen Zustand“ der US-Amerikanischen Demokratie. Im Gegensatz dazu macht Lowi „clear his general opposition to what McConnell considers small constituency politics, which parcels „out to private parties the power to make public policy, (and) as a result, sovereignty itself““. Ebenfalls behauptet Lowi, dass dieses „pattern heavily weights „access and power in favor of the established interests“ and against the general public“ (Greenstone 1975, S.281).

Einflussmacht einer Gruppe davon ab, wie sie verschiedene Interessen in Einklang miteinander bringt, um die Loyalität ihrer Mitglieder aufrechtzuerhalten. Auf diese Weise wird diese Vielfältigkeit von Gruppen zu einem Hindernis für die Aktivitäten der Gruppen. Der zweite Faktor ist Rolle der „potentiellen Gruppen“. Man geht davon aus, dass sich nicht alle Interessen (oder „shared attitudes“) in Gruppen organisieren, d.h. dass „continuing interaction resulting in claims upon other groups does not take place on the basis of all such attitudes“ (1962, S. 511). Dennoch wird es behauptet, dass jede „share attitude“ eine „potentielle Gruppe“ ist, die sich, sobald „perturbances“ auftauchen, organisieren kann. Deswegen üben die „potentiellen Gruppen“ einen wichtigen Einfluss aus, da die Möglichkeit, dass sich eine Gruppe (für die Verteidigung eines bestimmten Interesses) organisiert, dazu beiträgt, dass bestimmte „Grenzen“ eingehalten werden. Dieser Begriff schließt hauptsächlich Interessen ein, die normalerweise von der großen Mehrheit der Gruppen geteilt werden und vor allem sich auf die Organisation des politischen Systems (die „rules of the game“) beziehen (Truman 1962, S. 511 f).

Die Rolle, die laut den Pluralists der Staat und die Regierung spielen, ändert sich je nach Autor. Laut Truman ist es nicht richtig zu behaupten, dass der Pluralismus die Rolle des Staates nicht berücksichtige. Dies, weil laut ihm dieser Ansatz die Existenz des Staates, durch die Aussage, dass das politische System nicht eine reine Summe von Gruppen sei, behaupte. Daneben argumentiert er, dass einer der Gründe, warum die Gruppen sich einigen können, sei dass es ein „System“, welches Staat heißt, gebe. Seinerseits hebt Dahl die Rolle der Wahlen in einer Demokratie hervor, die laut ihm eine gewisse „responsiveness“ der Politiker gegenüber den Bürgern sichere und den politischen Wettbewerb aufrechterhalten (1956, S. 125).

In Bezug auf die Beziehung zwischen Regierung und politischen Gruppen argumentiert Truman, dass „both, the form and the functions of the government are a reflection of the activities and claims of such groups“ (Truman 1962, S. 505). Daher entstehen sowohl die Regierung, als auch die politischen Institutionen aus den „sozialen Beziehungen“ und ihre Funktion besteht darin, einen Ordnungsrahmen für die Aktivität dieser Gruppen zu schaffen. Die Gruppen stehen im Zentrum der politischen Auseinandersetzung und im permanenten Kontakt mit den politischen Institutionen. Diese können dann nicht verstanden werden, ohne ihre Beziehung zu den Gruppen zu berücksichtigen. Ebenfalls ist die Entwicklung des institutionellen Systems ein Ergebnis der Aktivität der Gruppen. In diesem Rahmen sind die Entscheidungen der Regierung „...the resultant of effective access by various interests, of which organized groups may be only a segment“ (idem, S. 507). Ebenfalls hängt die Stabilität der Entscheidungen von der Stärke der Interessen ab, die sie unterstützen. Nordlinger

beschreibt diese Beziehung in einer noch radikaleren Form und behauptet, dass für den Pluralismus die Regierung nicht mehr als ein "cash register" sei, „that accurately totals up the resource credits and debits of contending social groups ("the balance of power") and then authoritatively "ratifies" the outcome of societal competition" (1981, S. 42 f).

In diesem Zusammenhang ist es dennoch zu unterstreichen, dass laut Truman jede Gruppe nicht die selbe Einflussmacht habe. Dies ist auf zwei Gründe zurückzuführen: a) Die Einflussmacht einer Gruppe hängt von ihrem "effektiven" Zugang zu den Entscheidungsinstanzen ab, und; b) Die Regierung berücksichtigt ebenfalls beim Entscheidungstreffen die Interessen, die "widely held in the society" werden und nicht organisiert sind (1962, S. 506). Auf diese Weise, um einen realen Einfluss ausüben zu können, müssen die Gruppen die Kernentscheidungspunkte des Systems erreichen, die sich in verschiedenen Punkten des politischen Systems befinden¹³. Der „effektive“ Zugang, den jede Gruppe erreichen kann, hängt hauptsächlich von mehreren Umständen ab, wie ihre strategische Position (z.B. Kontakte zu den Beamten), institutionelle Faktoren (das institutionelle System bestimmt „handicaps und advantages“ für die verschiedenen Akteure), interne Charakteristika der Gruppen (interne Kohäsion, finanzielle Ressourcen). Dahl, auf der Basis einer Analyse darüber, wie viel die Wahlen von den Präferenzen der Wähler sagen, kommt zu einem ähnlichen Schluss. Er behauptet, dass sie wenig darüber sagen und dass die Definition der Politiken von der Aktivität von (relativ) kleinen Gruppen bestimmt werde (1956, S. 130). Dies, so Dahl, müsse dennoch nicht zu dem Schluss führen, dass die Wahlen keine Bedeutung haben, aber die Realität sei, dass bei der Funktionierensweise der Demokratie "we can only distinguish groups of various types and sizes, all seeking in various ways to advance their goals, usually at the expense, at least in part, of others" (idem, S.131). Dazu fügt er dennoch hinzu, dass das institutionelle System eine relevante Rolle spielte, da es hilfreich zu bestimmen "what particular groups are to be given advantages or handicaps in the political struggle" sei (idem, S.137). Damit geht dieser Autor davon aus, dass nicht alle Gruppen dieselbe Einflussmacht besitzen, da die Macht ungleich verteilt wird¹⁴. Zuletzt ist der Beitrag von Dahl in Bezug darauf hervorzuheben, dass er die Rolle der Politiker nicht, wie viele Pluralists machen, vernachlässigt. Im Gegensatz dazu behauptet er, dass sie dazu fähig

¹³ Diese befinden sich nicht notwendigerweise innerhalb der Regierung, sondern es gibt auch andere Kanäle, wie die Parteien, die auch nützlich sein könnten. Auf diese Weise gibt es laut der Pluralismus kein "Entscheidungszentrum". Die Zugangswege zur Macht sind nicht in einer bestimmten hierarchischen und stabilen Struktur festgesetzt. Abhängig von dem politischen Kontext und der relativen Stärke jeder Gruppe kann ein oder anderes "Machtzentrum" innerhalb des institutionellen Systems zum "Apex" des Systems werden.

¹⁴ Ein Beispiel der Wichtigkeit des institutionellen Systems in Bezug auf diesen Punkt ist das Wahlsystem, welches die Überrepräsentation einiger Sektoren begünstigen kann.

sein, Initiativen zu unternehmen und zu vollenden, und dies abhängig von dem Einfluss der Gruppen.

Dieser Ansatz wird aus verschiedenen Standpunkten kritisiert. Bachrach und Baratz werfen ihm vor, ein falsches Konzept von Macht zu benutzen, weil es sich auf die Beschlüsse, die „first face of power“, konzentrierte und deswegen andere Formen der Ausübung von Macht ausschliesse (1962, S. 632). Auch Held kritisiert diesen Ansatz, weil er von einer natürlichen Stabilität des politischen System ausgeht und deswegen nicht nützlich ist, um wichtige Konflikte, wie diejenigen, die Ende der 1960er Jahre stattfanden, zu erklären (1987, S. 199). Drittens wird kritisiert, dass der Pluralismus von einem relativen Gleichgewicht der Interessen ausgehe. Dies wäre falsch, da man berücksichtigen solle, wie Held hervorhebt, dass „it is abundantly clear that... many groups do not have the resources to compete in the national political arena with the clout of, for instance, powerful corporations, national or multinational.“ (1987, S. 201; s. auch McFarland 1987, S. 139). Zuletzt wird ihm vorgeworfen, dass, durch die Aussage, dass die Regierung nur verschiedene Interessen aneinander anpasse, er den Begriff „flawed policy“ vernachlässige. Dies führt dann dazu, dass er davon ausgeht, dass alle Entscheidungen richtig seien (Laranson/Ingram 1997, S.13).

3.3.2 Der Staat als autonomer Akteur.

Gegenüber dem “society-centered“ Argument der Pluralists hat eine Gruppe von Autoren seit den 1970er Jahren einen Ansatz entwickelt, nach dem der Staat fähig sein könne, selbst Politiken zu bestimmen und durchzusetzen. Skocpol (1985) hebt diesen großen “upsurge“ des Interesses für das Studium der Rolle des Staates hervor, wobei die aktive Rolle des Staates sowohl bei der Formulierung und Implementierung von tiefgreifenden Reformen, als auch bei internationalen Verhandlungen unterstrichen wird, unabhängig davon, ob diese Staaten autoritär oder demokratisch sind. Laut Skocpol bedeute dies einen “sea change“ in der akademischen Forschung, da „not long ago the dominant theories and research agendas of the social science rarely spoke about states“ (1985, S.4). Dies war vor allem auf die Vorherrschaft von Ansätzen (also die pluralist und structure-functionalist Ansätze) zurückzuführen, die den Staat als ein “old fashioned“ Begriff betrachteten, „associated with dry and dusty legal-formalist studies of nationally particular constitutional principles“ (ebd., S. 4). In diesem Rahmen wurde die Regierung nur als eine Arena betrachtet, in der die ökonomischen Gruppen kämpfen bzw. zusammen handeln, um die Entscheidungen der Regierung zu bestimmen. Daher werden weder der Staat noch die Regierung als unabhängige Akteure gesehen, sondern nur als „Schiedsrichter“ des Kampfes zwischen den sozialen Gruppen.

Ähnlicher Auffassung sind die neomarxistischen Ansätze, die ebenfalls den Staat als eine Institution betrachten, die durch den sozialen Kampf gebildet werde und nicht dazu fähig sei, mit Autonomie zu handeln (ebd., S.5).

Laut Krasner gibt es fünf Merkmale, durch die sich diese neue Literatur charakterisieren lasse: a) Sie betrachtet die Politik mehr als ein Regierensproblem (rule and control problem) als eins der Ressourcenverteilung; b) Der Staat wird als ein Akteur „in its own right“ behandelt, der „cannot be understood as a reflection of societal characteristics or preferences“ (1984, S. 225); c) Diese Ansätze unterstreichen die „institutional constraints, both formal and informal, on individual behavior“. Auf diese Weise wird betont, dass die Institutionen die Definition der eigenen Interessen und die Ressourcen der Akteure beschränken und sogar bestimmen. Daher wird behauptet, dass die „political outcomes“ nicht als „simply the resolution of vectors resulting from interest and resources“ verstanden werden können (ebd., S. 225)¹⁵; d) Sie haben die Analyse der Entwicklung der Institutionen als notwendiges Instrument aufgenommen, um die „current institutional structures“ besser zu verstehen¹⁶, und; e) Sie beschäftigt sich vornehmlich mit den Unterschieden und Spannungen innerhalb des politischen Systems, da die Politik ein Konfliktstraum sei, nicht nur in Bezug auf die Ressourcenverteilung, sondern auch auf die Spielregeln (1984, S.225 f).

Staatsautonomie bedeutet laut Skocpol, dass der Staat als eine Organisation, die die Kontrolle über ein begrenztes Gebiet und die Menschen, die darin leben, beansprucht, seine eigenen Interessen formulieren und verfolgen könne, die nicht nur die Forderungen oder Interessen sozialer Gruppen widerspiegeln und außerdem ihre Interessen gegen den Willen der Gruppen durchsetzen kann (1985, S.9). In diesem Rahmen sind zwei Punkte von besonderer Bedeutung. Der erste bezieht sich auf die Frage, wer und warum im Namen des Staates handelt. Der zweite bezieht sich darauf, auf welcher Grundlage diese Autonomie basiert und welche Bedingungen, diese autonome Tätigkeit begünstigen oder erschweren. Bezüglich des erstens Punktes gibt es mehrere Erklärungen. Zum einen wird behauptet, dass die Verbindung des Staates „into transnational structures and into international flows of communication“ die Beamten dazu fördern könne, Reformversuche zu unternehmen, auch wenn diese nicht im Einklang mit den Interessen der mächtigsten Gruppen stehen. Zweitens wird argumentiert,

¹⁵ Skocpol und Weir argumentieren in dieselbe Richtung. Sie behaupten, dass der Staat aus zwei Perspektiven betrachtet werden muss: Einerseits als „sites of potentially autonomous official action“, und andererseits als „complexes of preexisting policies and institutions arrangements“. Ohne den Wert der „society centered“ Ansätzen zu verneinen, behaupten sie, dass die Staaten das „policy outcome“ beeinflussen und Räume für autonomen Handeln seien. Dies, weil die Beamten, sowohl die gewählten als auch die ernannten, Interessen (z.B. Karriereinteressen) haben, die sie verwirklichen wollen (1985, S.117 f).

¹⁶ Hinter dieser Aussage steht die Überzeugung, dass die Entscheidungen, die in einem bestimmten Moment getroffen werden (z.B. bezüglich einer bestimmten Institution), den Rahmen künftiger Entscheidungen beschränken, da sie einige Optionen begünstigen und andere ausschließen.

dass die Einleitung von Reformen aus dem Staatsapparat damit verbunden sei, die Notwendigkeit die Kontrolle und die Ordnung in einem Land aufrechtzuerhalten¹⁷ (ebd., S.9; s. auch Rueschmeyer/Evans 1985, S. 46 f). Diesbezüglich lässt sich ebenfalls die Frage stellen, wer mehr dazu geneigt ist, in seinem Namen zu handeln. In Bezug darauf wird behauptet, dass normalerweise Gruppen von Staatsbeamten, „especially collectivities of career officials relatively insulated from ties to currently dominant socioeconomic interests“, diejenigen seien, die wahrscheinlich die Durchsetzung von Reformprogrammen in Krisenzeiten unternehmen werden (Skocpol, 1985, S. 9). Ebenfalls kann eine autonome Tätigkeit im Rahmen der bereits existierenden Politiken stattfinden, d.h., wenn sie von Staatsbeamten wieder formuliert werden. In dieser Arbeit werde ich mich auf das Handeln der Exekutive als Akteur konzentrieren, der fähig ist (oder nicht), um unabhängig von Interessen von Dritten Politiken zu formulieren und durchzusetzen.

Die „autonome Tätigkeit“ des Staates ist jedoch nicht Synonym für Unparteilichkeit. Dies, weil die Politiken, die der Staat einleitet, absichtlich oder nicht, immer einige Interessen (hauptsächlich die von den Staatsbeamten), zu Ungunsten von anderen, begünstigen. Daher ist laut Skocpol der zentrale Punkt, „that policies different from those demanded by societal actors will be produced“ (1985, S. 15).

Bezüglich des zweiten Punktes werden drei Bedingungen erwähnt, ohne die keine autonome Tätigkeit des Staates möglich ist. Diese sind: a) Eine absolute und stabile Kontrolle des Territoriums des Landes; b) Die Existenz einer Bürokratie, die loyal und leistungsfähig ist, um diese Politiken zu entwickeln, und; c) Über genügend finanzielle Mittel zu verfügen. Diese Elemente bilden die „allgemeine Fähigkeit“ (overall capacity) des Staates, was jedoch nicht bedeutet, dass der Staat in allen Bereichen so stark sein müsse, um seine Interessen durchzusetzen (Skocpol 1985, S.17). Daneben muss betont werden, dass diese Bedingungen nicht nur bezüglich der Implementierungsphase von Bedeutung sind, sondern auch der Formulierungsphase, da es davon auszugehen ist, dass die Beamten die Durchsetzung von machbaren Politiken vorhaben.

Die Fähigkeit des Staates, um Finanzmittel zu sammeln und anzuwenden, ist von zentraler Bedeutung, da diese seine Fähigkeiten bezüglich einer Reihe von Aspekten bestimmt: Ämter zu schaffen bzw. zu verstärken; kompetentes Personal zu verpflichten; Unterstützung zu

¹⁷ Stepan (1978) analysiert die Entstehung des korporativistischen Experiments in Peru von 1968. Diesbezüglich behauptet er, dass, weil eine tiefe Krise bevorstand, eine Gruppe von Beamten innerhalb des Staates Reformen einleiteten, um diese Krise zu vermeiden.

bekommen; redistributive Reformen zu unternehmen¹⁸. Dennoch ist die Verfügbarkeit von Finanzmitteln nicht ausreichend, wenn es keine Bürokratie gibt, die groß genug ist, bis zu einem gewissen Punkt von externen Einflüssen abgeschirmt bleibt, über eine hohe interne Kohäsion verfügt (ihre Mitglieder müssen Ziele, Prioritäten und Erwartungen teilen und auch müssen die Aufgaben jedes Mitglieds präzise definiert sein), und die notwendigen technischen Kompetenzen hat. Die Erfüllung dieser Bedingungen ist nötig für die autonome Tätigkeit, aber dennoch wird damit nicht gesichert, dass in jedem Policybereich der Staat genauso fähig ist. Erstens, weil die Bürokratien keine „austauschbaren Werkzeuge“ (fungible tools) sind. Stattdessen, wie Evans und Rueschmeyer behaupten, „bureaucratic organizations are geared to do certain things relatively well and, as organizations, cannot easily switch to or expand into other field of actions. Organizational structures tend to mesh with specific sets of policy instruments“ (1985, S. 52). Daher sind sie nur begrenzt einsetzbar, was zur Folge hat, dass die Macht des Staates sich je nach Bereich ändert. Zweitens wird behauptet, dass „effective state action requires a minimum of coherence and coordination within and among different state organizations, and that in turn presupposes a minimum of autonomy from forces in civil society“ (ebd., S. 55). Diesbezüglich betonen Evans und Rueschmeyer, dass wenn die unteren Ämter den höheren Ämtern zu stark untergeordnet sind, haben die erstgenannten wenige Anreize dazu, Initiative zu übernehmen und die Informationen, die sie über spezifische Situationen haben, zu benutzen, was eine erfolgreiche Implementierung beeinträchtigen könne. Diese notwendige Autonomie der unteren Ämter habe jedoch seine Grenze an dem Punkt, an dem sie die notwendige Zusammenhaltung des Staatsapparates beeinträchtigt (1985, S. 55 f)¹⁹.

In diesem Zusammenhang, aber in Bezug auf die Beziehung Staat-Gesellschaft, behauptet Evans, dass die Fähigkeit des Staates, um mit Autonomie zu handeln, nicht mit einer absoluten „Isolierung“ verbunden sein. Im Gegensatz dazu sagt er, dass diese Reformkapazität eine „combination of internal coherence and external connectedness, that can be called embedded autonomy“ verlange (1992, S. 176). Daher sind Autonomie und „embeddedness“ notwendige Ergänzungen, da die Politiken der Probleme der verschiedenen Gruppen berücksichtigen müssen und sie (die Gruppen) eine wesentliche Rolle bei der Implementierung der Politiken spielen. Diese „embeddedness“ ist dann von zentraler Bedeutung, da eine „concrete network of external allies allows the state to assess, monitor, and

¹⁸ Dieser letzte wird als der Bereich bezeichnet, in dem der Staat den höheren Autonomiegrad benötigt, um Reformen durchsetzen zu können.

¹⁹ Zu einer Analyse der Mechanismen, durch die dieses Gleichgewicht zwischen Autonomie und Zentralisierung besser erreicht werden kann, s. Rueschmeyer/Evans (1985, S.55 f.)

shape private responses to policy initiatives, prospectively and after the fact” (idem, S. 179). In diesem Kontext kann man sagen, dass die Verbindung Staat-Gesellschaft mehr ein Teil der Lösung als des Problems ist.

Da, wie gesagt, es nicht davon auszugehen ist, dass der Staat fähig dazu sein wird, mit Autonomie zu handeln, hat man die Faktoren untersucht, die eine höhere Autonomie begünstigen. Diese haben vor allem mit der Stärke und Schwäche der potentiellen Gegner der autonomen Tätigkeit des Staates zu tun. In diesem Rahmen behaupten Evans und Rueschmeyer, dass die Kernelemente die interne Spaltung der beherrschenden Schichten und der Druck, den die unteren Schichten ausüben können, seien. Damit wird angedeutet, je länger die herrschenden Schichten zusammenhalten, desto weniger Raum gebe es für eine autonome Tätigkeit des Staates. Diesbezüglich wird dennoch gleichzeitig unterstrichen, dass eine höhere Teilung nicht notwendigerweise zu einer höheren staatlichen Autonomie führe, da es auch zu einer „Balkanisierung“ des Staates führen könnte, d.h., dass die verschiedenen staatlichen Institutionen von verschiedenen sozialen Gruppen erbeutet werden (1985, S. 64).

Almond kritisiert diesen Ansatz aus zwei Gesichtspunkten. Einerseits behauptet er, dass die Kritik am Pluralismus, nach der dieser den Staat nur als eine abhängige Variable betrachtet, nicht richtig sei. Dies, weil seiner Meinung nach diese Kritik nur hinsichtlich der Beiträge von Bentley oder Latham (für die, die Variable Interessengruppen „all powerful“ ist) gültig sei, aber nicht der Beiträge von Truman oder Dahl. Für Almond ist der Pluralismus kein „one sided“ Paradigma, sondern eins, das in zwei Richtungen handle: Der Staat beeinflusst die Gesellschaft und diese den Staat. Andererseits verneint er die Superiorität dieses Modells, da laut ihm seine Konzepte (wie Staat und Gesellschaft) nicht genug präzisiert seien (Almond 1988, S. 866 f).

3.3.3 Das institutionelle System.

Aus einem anderen Gesichtspunkt hat man die Rolle des institutionellen Systems²⁰ beim Policy-Making-Prozess hervorgehoben (Thelen/Steinmo 1992, S.3). Die politischen Institutionen sind seit langer Zeit Gegenstand der akademischen Forschung. In der Literatur sind vor allem zwei wichtige Denkschulen zu unterscheiden. Die erste ist die sog. „Old Institutionalism“, die sich durch detaillierte Studien über die administrative, legale und politische Strukturen charakterisiert. Diese Arbeiten sind normalerweise sehr normativ und

²⁰ Hier bezieht man sich auf die Rolle der Institutionen als der Raum, in dem die politische Auseinandersetzung stattfindet und wie er diese Auseinandersetzung mit beeinflusst. Damit unterscheidet sich dieser Ansatz von dem, der die Rolle des Staates als Institution hervorhebt und gerade dargestellt wurde.

deswegen beschränkten sich die wenigen vergleichenden Analysen nur auf „juxtaposing descriptions of different institutional configurations in different countries“ (ebd., S. 3). Damit förderte das „Old Institutionalism“ nicht die Entwicklung von „intermediate-level“ Kategorien oder Begriffen, die nützlich für die vergleichende Analyse sein können (ebd., S.3). Gegenüber diesem Ansatz, und mit dem Ziel, einen besseren Rahmen für das Verstehen des Funktionierens der Politik zu entwerfen, entstand das „Behaviorism“. Laut diesem Ansatz sind die formellen Regeln und die administrativen Strukturen wenig nützlich, um weder das politische Verhalten noch die politischen Entscheidungen zu erklären. Die Herrschaft des Behaviorisms endete nicht mit dem Studium der Institutionen, aber führte in meisten Fällen dazu, dass die Rolle des Raums, in dem sich die politische Auseinandersetzung stattfindet, sehr wenig berücksichtigt wurde. Damit geschah ebenfalls, dass man nicht zentrale Fragen beantworten konnte, wie z.B. warum sich die Ressourcenverteilung zwischen den verschiedenen sozialen Akteuren von Land zu Land ändert²¹.

In diesem Rahmen entstand ein neuer Ansatz, das „New Institutionalism“. Sein ursprünglicher Zweck war, zu erklären, warum die „policy outcomes“ in verschiedenen Ländern unterschiedlich sind, obwohl sie sich mit ähnlichen Herausforderungen und ähnlichem Druck konfrontieren müssen. Auf der Basis einer Kritik am Behaviorism stellte man die Frage, warum die Interessengruppen für verschiedene Politiken in verschiedenen Ländern plädierten und warum sich die Klasseninteressen in verschiedenen Ländern unterschiedlich ausdrücken. Ebenfalls ließ man die Begriffe, wie Tradition und Modernität, die „tended to homogenize whole classes of nations“, weg (ebd. S. 5). Stattdessen begann man andere Begriffe zu benutzen, durch die die Unterschiede zwischen den Ländern geklärt werden können. Auf diese Weise förderte die empirische Herausforderung (die verschiedenen Antworten auf die gleichen Anreize zu erklären) die Entwicklung eines „midlevel“ Modells. Nach diesem Modell soll sich die Analyse auf institutionelle Faktoren von mittleren Niveau (intermediate level institutional factors) (korporatistische Abkommen, Netze zwischen Wirtschaftsgruppen und der Bürokratie, Organisation der Parteien) und auf die Rolle, die diese Faktoren bei der Bestimmung der Anreize und Einschränkungen spielen, mit denen sich die sozialen Akteure konfrontieren müssen, konzentrieren²². Damit versucht man zu klären, dass die institutionellen Faktoren sowohl die Ziele der verschiedenen sozialen Akteure, als auch die Machtverteilung zwischen Ihnen mit bestimmen kann. Demzufolge seien die

²¹ In diesem Kontext ist der Ansatz nicht nützlich, um zu erklären, warum die Einflussmacht von zwei Gruppen, die einen hohen Organisationsgrad haben und genauso stark sind, viel höher in einem Land ist als in anderem.

²² Durch die Betonung der Rolle dieser „midlevel institutions“ unterscheidet sich dieser Ansatz vom „Old Institutionalism“.

Institutionen laut diesem Ansatz von Bedeutung, nicht nur weil sie die formellen Merkmale des Staates und des politischen Systems bestimmen, sondern auch wegen der „relational character of institutions“, d.h., weil sie die „interactions“ zwischen den Einzelnen gestalten (Thelen/Steinmo 1992, S.6; Hall 1986, S.19).

Innerhalb des „New Institutionalism“ lassen sich zwei Strömungen unterscheiden: Das „Rational Choice Institutionalism“ und das „Historical Institutionalism“²³. In dieser Arbeit werde ich den letzten benutzen, und vor allem den Beitrag von Peter Hall.

Nach dem „Historical Institutionalism“ spielen die politischen Institutionen eine wesentliche Rolle bei der Erklärung der politischen Entscheidungen. Dies aus zwei Gesichtspunkten: a) Die Institutionen bilden den Raum, in dem die Akteure ihre Strategien bestimmen, um ihre Interessen zu verwirklichen; b) Die Institutionen beeinflussen die „Interessenbestimmung“ der sozialen Akteure (demzufolge sind sie nicht im voraus bestimmt). Damit wird dennoch die Wichtigkeit anderer Variablen nicht verneint. Im Gegenteil versucht man damit, alle Faktoren in einem Kontext aufzustellen und zu zeigen, wie sie miteinander handeln (Thelen/Steinmo 1992, S. 13).

Peter Hall schlägt in seinem Buch *Governing the Economy* ein Modell vor, durch das er sowohl die Kontinuitäten der Politiken innerhalb der Länder als auch die Unterschiede zwischen ihnen erklären will. Dieses Modell setzt den Akzent auf die institutionellen Beziehungen, formelle und informelle, „that bind the components of the state together and structure its relations with society“ (1986, S.19). Diese institutionellen Beziehungen, die normalerweise „subject to incremental change“ sind (aber auch in speziellen Fällen „to more radical changes“), bestimmen den Kontext, in dem „most normal politics is conducted“ (Hall 1986, S. 19). Grundsätzlich behauptet Hall, dass die Institutionen zwei wesentliche Rollen spielen. Die erste ist, dass die Organisation des Policy-Making Prozesses die Macht, die jeder Akteur über das Resultat hat, bestimme. Zweitens wird die Definition der eigenen Interessen der Akteure von seiner eigenen Position im System beeinflusst (durch die Festsetzung ihrer institutionellen Verantwortung und die Beziehung zu den anderen Akteuren). Demzufolge ist der Einfluss zweierlei: Die Institutionen betreffen den Druck, den jeder Akteur ausüben kann und die Richtung dieses Drucks. Mit diesem Modell erklärt Hall, dass die Wirtschaftspolitik mehr als ein reines Ergebnis eines Zusammenspiels verschiedener Gruppen ist, weil der

²³ Beide Ansätze haben gemeinsam, dass sie untersuchen, wie die Institutionen die politischen Strategien der Akteure bilden und das „political outcome“ beeinflussen. Dennoch unterscheiden sie sich hauptsächlich dadurch, dass das „Rational Choice Institutionalism“ davon ausgeht, dass die Akteure rational sind und dementsprechend von Anfang an wissen, welches ihr Interesse ist. In diesem Kontext beschränkt sich der Einfluss des institutionellen Systems nur auf die Strategien der Akteure. Im Gegensatz dazu beeinflusst laut dem „Historical Institutionalism“ das institutionelle System auch die Bestimmung, die jeder Akteur von seinem Interesse macht (Thelen/Steinmo 1992, S. 9).

Einfluss dieser Gruppen „mediated by an organizational dynamic that imprints its own image on the outcome“ sei (ebd., S. 19).

Bezüglich des Begriffes „Institutionen“ erklärt Hall, dass er sowohl die formellen Regeln (compliance procedures) als auch die informellen (standard operating practices) einschließt, die die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren sowohl innerhalb der Polity, als auch der Wirtschaft strukturieren. In diesem Rahmen umfasst der Begriff die Merkmale des institutionellen Kontextes, wie die Struktur des Parteiensystems, die Wahlregeln und die Struktur und Organisation der ökonomischen Akteure (Thelen/Steinmo 1992, S.2).

Hall unterscheidet fünf Faktoren (sets of structural variables), die die wichtigsten für die Bestimmung der Wirtschaftspolitik eines Landes sind²⁴: a) die Organisation der Arbeitnehmer; b) Die Organisation der Unternehmer; c) die Organisation des Staates; d) die Organisation des politischen Systems und; e) Die Position des Landes in der Weltwirtschaft. Diese Faktoren spielen miteinander zusammen, so dass laut Hall der Effekt jedes von ihnen nicht getrennt werden könne (als ob jeder Faktor eine unabhängige Variable wäre) (Hall 1986, S. 259 f). Das Zusammenspiel dieser Faktoren hat zur Folge, dass die Polity ein System komplexer Verbindungen (complexely interrelated system) ist. Diese Interdependenz hat zwei Seiten. Einerseits werden die Anreize (oder wird die „matrix of incentives“), die jeder Akteur bekommt, von einer Gruppe von Institutionen bestimmt, die untereinander verbunden sind (also nicht von einer einzigen Institution). Andererseits kann eine bestimmte Policy Folgen jenseits „the initial sphere of action“ haben, gerade wegen dieser „institutionellen Verbindung“. Obwohl die Institutionen die erwähnten Effekte auf das Verhalten der Personen haben, muss auch gesagt werden, dass diese Theorie nicht behauptet, dass es ein „superordinate“ System gibt, das einen Status jenseits der Institutionen hat und ihre Effekte und die Tätigkeiten der Personen absolut bestimmt. Es gibt dann hier keine Teleologie und es wird für möglich gehalten, dass die Institutionen und die Tätigkeit der Personen einen negativen Einfluss auf das politische System ausüben können (ebd., S. 261)²⁵.

Ein anderer wichtiger Punkt dieses Ansatzes bezieht sich auf die Reform der Institutionen. Angesichts der Kontinuität der Politiken, die bei mehreren Politiken und Institutionen zu beobachten ist, behauptet Hall, dass die Institutionen gegenüber Änderungen nicht besonders „offen“ sind (1986, S. 266). Dennoch hat das System eine eigene Dynamik, die sich in Policyänderungen beobachten lässt. Normalerweise (mit der Ausnahme von kritischen

²⁴ Nichtsdestotrotz verneint Hall nicht, dass andere Faktoren, wie das Handeln einiger individuellen Akteure (wie führender Politiker) auch potentiell eine wichtige Rolle spielen könnten.

²⁵ Hall behauptet, dass sich damit sein Modell von der Mehrheit der „System Analysis“ trenne, die dem System eine „overarching causal priority“ zuweisen und damit es (das System) zu seiner Aufrechterhaltung neigt.

Situationen) sind diese Änderungen „incremental“. Diese Änderungen setzten eine komplexe Staat-Gesellschaft-Beziehung voraus, wobei jede Sphäre auf die andere wirkt (ebd., 266). Einerseits ist der Staat ein Ergebnis von sozialen Auseinandersetzungen, während andererseits die Wirtschaftspolitik eines Staates Effekte auf die soziale Organisation und die Machtbilanz zwischen den verschiedenen sozialen Schichten hat. Auf diese Weise können die Politiken eines Staates (allmählich) die soziale Organisation ändern, aber die Formulierung dieser Politiken ist zunächst von dieser Organisation beeinflusst (Hall, 1989, S. 268).

Zuletzt ist zu behaupten, dass sich laut Hall die Analyse nicht auf die Struktur des Staates und die Merkmale der sozialen Organisation beschränkt, sondern auch auf andere Faktoren, wie das Parteiensystem und die Regeln, nach denen sie handeln²⁶. Laut dem Autor spielen das Parteiensystem und seine Konfiguration zwei wesentliche Rollen. Einerseits seien sie der wichtigste Weg, durch den die Wähler auf die Entscheidungen über die Wirtschaftspolitik Einfluss ausüben können und ebenfalls „the nature of electoral competition renders the government more or less responsive to certain economic demands“ (ebd., S. 271). Daneben wird behauptet, dass die „expressive capacities“ der Wählerschaft dadurch eingeschränkt werden, dass das Parteiensystem nicht immer schnell auf die neuen Probleme und den Druck der Wähler reagiere, entweder durch die Vorlage für Lösungen für diese Probleme oder durch die Entstehung neuer Parteien. Im Gegensatz dazu sei die Reaktion fast immer sehr langsam (obwohl diese sich je nach Land ändere)²⁷. Auf der anderen Seite ist das Parteiensystem auch eine „Innovationsquelle“. Die Parteien spielen eine wesentliche Rolle bei der Einführung neuer Politiken, da sie Verantwortlich für die Lösung der Probleme seien, wobei die Fähigkeit einer Partei, Lösungen anzubieten, eine Quelle von „electoral appeal“ sei (ebd., S 273). Ebenfalls sei es üblich, dass der Versuch, neue Koalitionen zu bilden, mit der Einführung neuer Politiken verbunden sei. Dies war der Fall des Privatisierungsprogramms der Regierung Thatcher, einer dessen Gründe die Notwendigkeit war, die Wählerschaft der Tories zu vergrößern.

3.3.4 Die politischen und ökonomischen Ideen.

Diese Variable wird ebenfalls als ein wichtiger Einflussfaktor beim ökonomischen Policy-Making hervorgehoben. Laut Keynes “the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly

²⁶ Die Rolle des Parteiensystems wird später aus einem anderen, aber ergänzenden, Gesichtspunkt in Betracht gezogen.

²⁷ Die Ideologien tragen viel dazu bei, da die Parteien, vor allem wegen der Wichtigkeit, die diese für ihre interne Einigkeit haben, an ihnen fest hängen.

understood” (zitiert in Hall 1989a, S. 3). Auf diese Weise, wenn man davon ausgeht, dass die Ideen eine wichtige Rolle beim Policy-Making spielen, müssen zunächst folgende Punkte in Betracht gezogen werden: Wie beeinflussen die Ideen das Policy-Making, welche Faktoren die Verbreitung und Popularität der Ideen ermöglichen bzw. erschweren, und was dazu führt, dass einige Länder eine bestimmte Gruppe von Ideen aufnehmen, während andere es nicht machen. Um diese Punkte zu erklären werde ich mich auf die Beiträge konzentriert, die in Bezug auf den Fortschritt der keynesianischen Ideen gemacht worden sind.

Es gibt verschiedene Ansätze, die versuchen, den Fortschritt dieser Ideen zu erklären. Erstens gibt es den sog. “economic-centered” Ansatz. Dieser erklärt das Problem auf der Basis des hohen Einflussgrades, den diese Ideen unter den Wirtschaftswissenschaftlern erreichten. Dementsprechend geht dieser Ansatz davon aus, dass die Wirtschaftsexperten einen hohen Einfluss auf die Entscheidungen über die Politiken ausüben (Hall 1989a, S.8). In diesem Kontext, so der Ansatz, üben die Ideen ihren Einfluss durch einen Prozess aus, in dem sie zunächst die Aufmerksamkeit der Wirtschaftsexperten gewinnen, die danach ihre Macht benutzen, um diese Ideen umzusetzen. Auf diese Weise hängt die Einflussmacht der Ideen zum einen von ihrer “Fähigkeit” ab, die Aufmerksamkeit der Wirtschaftsexperten zu gewinnen. Diese Fähigkeit hänge ihrerseits von der Form ab, in der sie die Probleme eingehen und eine Lösung für sie vorschlagen. Zum zweiten wird ebenfalls behauptet, dass das institutionelle System eine wesentliche Rolle dabei spiele, da dies die Mechanismen bestimmt, durch die die Wirtschaftsexperten und die politischen Entscheidungsträgern miteinander handeln. Laut Hall ist ein Verdienst dieses Ansatzes, dass er die Qualität der Ideen beachtet, aber er überschätzt dennoch die Einflussmacht der Wirtschaftsexperten, die nicht immer einen so großen Einfluss ausüben. Zweitens gibt es den sog. “state-centered” Ansatz, nach dem die Aufnahme einer Gruppe von Ideen von den Merkmalen des institutionellen Systems und der vorigen Erfahrung eines Landes mit ihnen abhängt. In diesem Rahmen wird gesagt, dass „the relative openness of policy-making institutions to advice from outside economists is said to affect the speed with which developments in economic theory can be incorporated into policy, and the administrative biases implicit in the institutional division of responsibility within the state will condition the receptiveness of key agencies to new ideas” (Hall 1989a, S. 11). Daneben üben die Fähigkeiten der Verwaltung eine wichtige Rolle bei der Aufnahme einer Gruppe von Ideen aus. Damit wird auch angedeutet, dass die Verwaltung im voraus einige Gruppen von Ideen, mit denen man bereits gearbeitet hat, zu Ungunsten von unbekanntem Ideen bevorzugen würde (ebd., S. 11). Laut Hall ist der Ansatz richtig, insofern er auf das Problem der Verwaltung eingeht und zu

erklären hilft, warum einige Gruppen von Ideen bevorzugt werden. Dennoch hat er den Nachteil, dass die Einflussmacht der Politiker absolut unterschätzt (ebd., S. 12). Der dritte Ansatz wird als "coalition-centered" bezeichnet und geht davon aus, dass die effektive Durchsetzung von bestimmten Politiken von der Existenz einer breiten Koalition abhängt, deren Mitglieder diese Politiken für vorteilhaft halten. Daher hängt die Aufnahme einer Gruppe von Ideen von der Fähigkeit der Politiker ab, breite Koalitionen zu bilden, die die Umsetzung einer Gruppe von Ideen unterstützen. Der Ansatz hat den Vorteil, dass er die Wichtigkeit der politischen Gruppen beachtet, aber trotzdem berücksichtigt er nicht, wie diese ihre Interessen bestimmen.

In seiner Analyse über die Verbreitung der keynesianischen Ideen behauptet Hall zunächst, dass die Ideen, in der Form einer Wirtschaftstheorie, wichtig für die Bildung eines großen Konsenses über bestimmte Lösungen einer Krise seien. Ebenfalls, die Ideen darüber, was gerecht, effizient und effektiv ist, bestimmen den Wechsel von einer Gruppe von Politiken zur anderen (Hall 1989b, S. 361). Daneben muss trotzdem beachtet werden, dass nicht alle Komponenten einer Gruppen von Ideen denselben Einfluss haben, und dass der Einfluss der Ideen verschwinden kann²⁸. Zweitens hatten die keynesianischen Ideen auf der politischen Ebene eine große Wirkung, da sie mit ihren Argumenten über die Instabilität des Marktes und über die Nützlichkeit der staatlichen Intervention, zum "ideological pillar of the social consensus endorsing a managerial state and the mixed economy in the postwar world" wurde (Hall, 1989b, S. 365). Unabhängig davon, ob sie der Grund für die Vergrößerung des Staates waren, gaben sie eine Rechtfertigung gegenüber dem „laissez faire“. Durch den Aufbau eines Image von einem "managerial State" schlugen diese Ideen eine Art und Weise von staatlicher Intervention vor, die trotzdem die kapitalistische Struktur nicht beseitigt, aber womit man einerseits die „very terms of political discourse“ stark änderte. Mit ihrer neuen "Sprache" machten sie die Entstehung neuer Koalitionen möglich, die später tiefe Reformen durchsetzten. Andererseits, und obwohl es seltsam sein könnte, basierte die Stärke darauf, eine „general posture“ zu sein (im Gegensatz dazu, ein spezifischer Kredo zu sein). Diese Vieldeutigkeit verstärkte ihre politische Macht, da unter einem selben "Schirm" viele verschiedene Akteure vereinigt werden konnten. Auf diese Weise spielen die Ideen die Rolle eines „binding agent“, der die Wahrnehmung der Akteure sehr stark beeinflusst, verschiedene Elemente in einer neuen Weise integriert sowie Kohäsion und Unterstützung für bestimmte Entscheidungen gibt (Hall 1989b, S. 367).

²⁸ Z.B. wurden einige spezifische Vorschläge des Keynesianismus nur selten angewandt und das nur für kurze Zeitperioden (1989b, S. 367).

Wie bereits gesagt, ist dennoch die Macht der Ideen nicht in allen Fällen dieselbe. Manchmal üben sie einen großen Einfluss auf den Policy-Making-Prozess aus und in anderen Fällen betreffen sie nur begrenzte Bereiche. In diesem Kontext stellt sich die Frage, warum sie in manchen Zeiten und Ländern einflussreich sind und in anderen nicht. Hall versucht diese Frage zu beantworten und kommt zu dem Schluss, dass „a combination of factors seems to have affected the reception given to Keynesian ideas in each nation“ (1989b, S. 369). Um sie zu bestimmen, sagt Hall, muss es zuerst die wechselseitige Beziehung zwischen Ideen und materiellen Bedingungen analysiert werden. Einerseits haben die Ideen ihre eigene Kraft, unabhängig von den materiellen Bedingungen. Sie spiegeln private Interessen nicht wider und können gleichzeitig die Wahrnehmung ändern, die man über seine eigenen Interessen hat. Andererseits hängt jedoch ihr Einfluss auf den Policy-Making-Prozess von drei Umständen ab: a) Wie sie auf die aktuellen ökonomischen Probleme eines Landes eingehen, d.h. von einer Übereinstimmung zwischen Ideen und materiellen Bedingungen; b) Wie sie interpretiert werden, was wichtig ist, weil sie normalerweise nicht absolut eindeutig sind und; c) Ob sie die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger gewinnen, was von der Organisation des Policy-Making-Prozesses mitbeeinflusst wird (ebd., S. 369 f). Demzufolge ist die Existenz von Ideen nicht das Wichtigste, sondern die Beziehung zwischen Erfindung, Verbreitung und Implementierung.

Um zu bestimmen, wie die Verbreitung der Ideen erfolgt, müssen die Faktoren berücksichtigt werden, die für die Entscheidungsträger am wichtigsten sind. Laut Hall hänge die Verbreitung von Ideen unter den Entscheidungsträgern von ihrer Durchführbarkeit in drei Bereichen ab: a) Administrative: Es bezieht sich darauf, dass sie kompatibel mit den „long-standing administrative biases“ der wichtigsten Entscheidungsträger sein müssen. Ebenfalls müssen sie im Lichte der Implementierungskapazitäten des Staates durchsetzbar sein; b) Politische: Sie müssen kompatibel mit den Interessen der relevanten Parteien sein, weil sie von den Politikern immer in Bezug auf ihre Wirkung auf die anderen Themen der Agenda und der Koalitionsbeziehungen betrachtet werden; c) Ökonomische: Es handelt sich darum, ob sie eine Lösung für die Probleme anbieten und auf diese Weise ist ihr Erfolg mit den Merkmalen der gegenwärtigen Probleme verbunden²⁹ (Hall 1989b, S. 370 f).

Um zu erklären, warum einige Gruppe von Ideen in einigen Ländern zu bestimmten Zeiten aufgenommen wurden und in anderen aber nicht, erwähnt Hall, auf der Basis des Beispiels

²⁹ Z.B. wird diesbezüglich hervorgehoben, dass bei der Aufnahme des Keynesianismus entscheidend war, dass er auf das Problem der Arbeitslosigkeit einging, welches zu dieser Zeit eines der wichtigsten war. Zweitens wird hinzugefügt, dass die Qualität der Ideen als ökonomische Theorie, die Struktur der ökonomischen Organisation und die Position des Landes in der Weltwirtschaft auch wichtige Faktoren waren, damit sie in Politiken umgesetzt werden konnten (Hall 1989, S. 372).

der keynesianischen Ideen über „countercyclical demand management“ vier Faktoren, die laut ihm entscheidend für ihre Aufnahme waren. Diese sind: a) Die Orientierung der Regierungspartei. Die keynesianischen Ideen wurden vornehmlich von Parteien aufgenommen, die enge Verbindungen zu den Arbeiterschichten hatten. Laut Hall ist dieses vor allem darauf zurückzuführen, dass diese Parteien ein „special concern“ über die Effekte der Arbeitslosigkeit auf die Arbeiterschicht hatten; b) Die Struktur des Staates und die Staat-Gesellschaft-Beziehungen. Das institutionelle System, welches die „flow of advice“, die die Politiker bekommen, bestimmt, gebührt ebenfalls einigen Beamten mehr Kompetenzen im ökonomischen Bereich als anderen, und bestimmt außerdem die institutionelle Fähigkeiten eines Staates, um Politiken zu implementieren. In diesem Kontext gab es drei Elemente, die laut Hall besonders wichtig für die Aufnahme einer Gruppe von Ideen seien: die „Permeabilität“ des „Civil Services“, der Konzentrierungsgrad des ökonomischen Managements und die Rolle der Zentralbank; c) Die Struktur des politischen Diskurses (political discourses). Der Policy-Making-Prozess findet nicht nur innerhalb eines institutionellen Rahmens statt, sondern auch „within the context of a prevailing set of political ideas“ (Hall 1989b., S. 383). Dies bildet den „politischen Diskurs des Landes“, der der Rahmen ist, in dem die Ideen bewertet werden. Der politische Diskurs umfasst normalerweise eine Konzeption über die „Nature“ der Gesellschaft und der Wirtschaft, sowie die Rolle der Regierung und die „collective memories of past policies experiences“³⁰. Auf diese Weise kann der politische Diskurs, der in jedem Land anders sein kann, zu Gunsten oder zu Ungunsten einer bestimmten Gruppe von Ideen wirken, was davon abhängt, ob sie, im Rahmen des Diskurses, aufnehmbar sind oder nicht; d) Der Effekt des Zweiten Weltkrieges. Laut Hall spielten der Krieg und seine Effekte eine wichtige Rolle bei der Aufnahme des Keynesianismus, da diese die politischen Diskurse der Länder stark änderte und so in einigen Fällen zu Gunsten der Aufnahme und in anderen zu Ungunsten wirkte (1989 b, S.386 f).

3.3.5 Politische Führung, Merkmale des ökonomischen Teams und das Parteiensystem.

Kaufman und Haggard (1995) heben bei ihrer Analyse der Wirtschaftspolitik verschiedener Länder, die vor kurzem den Übergang zur Demokratie erlebt haben³¹, die Rolle des

³⁰ Laut Hall „over time, each nation builds up a set of politically evocative concepts and collective reference points that define the terms of political debate and provide participants in political arena with a discursive repertoire to be used there“ (1989b, S. 383 f).

³¹ Insgesamt werden 12 Länder analysiert, von denen zehn bereits ein demokratisches System angenommen hatten. Die Ausnahmen waren Taiwan und Mexiko.

Regierungschefs und seines ökonomischen Teams und des Parteiensystems bei der Bestimmung, Konsolidierung und Implementierung von liberalen Reformen hervor.

3.3.5.1 Die politische Führung. Die Autoren gehen davon aus, dass einerseits am Anfang der Reformprozesse die potentiellen Gewinner keine Sicherheit haben, welche Vorteile die geplanten Reformen für sie haben werden und sie deswegen haben keine klaren Anreize, um (kollektiv) diese Reformpläne zu unterstützen. Andererseits sei es für diejenigen, die von dem bisher gültigen System profitieren, ziemlich klar, welche ihre Präferenzen sind (sie lehnen die vorgeschlagene Reformen ab) und damit sie haben starke Anreize dafür, kollektiv gegen die Reformen zu handeln. In diesem Kontext, so die Autoren, sei eine zentralisierte exekutive Behörde absolut notwendig, um die Hindernisse zu überwinden, mit denen jeder Reformversuch konfrontiert wird. Ein erfolgreicher Anfang eines Reformprozesses hängt laut den Autoren von Präsidenten (bzw. Regierungschefs) ab, die: a) Den Decision-Making-Prozess persönlich kontrollieren; b) Ein „Reformteam“ rekrutieren und unterstützen, und; c) Die politische Autorität haben, um die politische und bürokratische Opposition zu überwinden. In diesem Rahmen ist es nötig, dass am Anfang eines Reformprozesses die Exekutive über die notwendigen Mächte verfügt, um die Probleme, die mit dem kollektiven Handeln der künftigen Gewinner der Reformen zu tun haben, zu überwinden, und, dass die vorgeschlagenen Reformen am Ende tatsächlich durchgeführt werden. Obwohl die Zentralisierung der Macht für den Anfang des Reformprozesses notwendig sei, wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass sie langfristig unangemessen sein kann, weil sie zu großer Ungewissheit (über die künftigen Richtlinien der Wirtschaftspolitik) führen kann, was eine effiziente Wirtschaftssteuerung erschweren könne (Haggard/Kaufmann 1995, S. 9f). Deswegen hänge die Konsolidierung der Reformen von anderen Bedingungen ab, die fast im Gegensatz zu dieser Zentralisierung stehen. Einerseits können die Erwartungen bezüglich der Pläne der Regierung stabilisiert werden, wenn die Chancen eines willkürlichen Verhaltens durch „checks on executive discretion“ und die Abgabe bestimmter Funktionen an „policy making agencies“ reduziert werden. Andererseits muss versucht werden, die Unterstützung der Bevölkerung für die jeweiligen Reformen zu gewinnen (also „effective networks of support“ für die Reformen zu bauen), um damit ihre Stabilität zu gewährleisten. Trotz der Wichtigkeit der Präsenz einer starken Exekutive für den Anfang der Reformen und der Fähigkeit der Regierung, diese Reformen aufrechtzuerhalten, behaupten die Autoren gleichzeitig, dass eine starke Exekutive kein „Ersatz“ für eine zusammenhaltende Partei sei, die der Regierung eine solide und stabile Legislative und Wahlunterstützung für ihre Reformpläne garantiert. Dazu

wird ebenfalls hinzugefügt, dass wenn die Parteien schwach und die Mehrheiten im Parlament nicht stabil sind, die Gefahr bestehe, dass die Exekutive isoliert werde und damit einen Reformplan nicht durchsetzen könne (1995, S. 165).

Die Rolle der politischen Führung bei den Reformprozessen wird ebenfalls von Haggard und Williamson (1994) hervorgehoben. In ihrer Analyse über die Faktoren, die eine erfolgreiche Durchsetzung der Wirtschaftsreformen begünstigen bzw. erschweren, behaupten sie, dass es in allen erfolgreichen Fällen starke Regierungschefs gab, die ebenfalls eine große Kompromissbereitschaft in Bezug auf die Reformen hatten (1994, S. 577).

3.3.5.2. Die ökonomischen Mannschaften. In Bezug auf diesen Punkt hebt Waterbury die Rolle der „change teams“ in vier Ländern hervor, die wichtige Reformen des Staatsapparats durchführten³². Diese Teams setzen sich aus „technocrats with few or no links to the political arena although their prominence in the realm of macrostrategy may lead to such links“ zusammen (1992, S. 191). Sie sind das „brain trust“ der politischen Führung und deswegen müssen sie von den externen politischen Konflikten abgeschirmt werden. So sind sie nur auf den Präsidenten angewiesen, dessen Unterstützung absolut notwendig ist, um das Reformprogramm erfüllen zu können. Außerdem muss dieses „Change Team“ einige Merkmale haben, wie interne Einigkeit und Kohäsion, die es ihm erlauben, ein kohärentes Programm zu entwickeln. Daneben ist es nötig, dass es vom externen sozialen Druck abgeschirmt wird, wodurch garantiert wird, dass die Vorschläge aus der Regierung kommen und nicht Ergebnis des Druckes dritter Akteure sind. In diesem Rahmen, behauptet Waterbury, findet bei den Reformprozessen ein Delegationsprozess statt, bei dem die politische Führung, die ihre eigenen Ziele und Präferenzen hat, eine Gruppe von Experten auswählt, die diese Präferenzen teilen und die Reformprogramme entwerfen (ebd., S. 192). Im selben Zusammenhang heben Haggard und Williamson hervor, dass in allen von ihnen studierten Fällen, in den ein Reformprogramm erfolgreich durchgesetzt wurde, eine zusammenhaltende Wirtschaftsmannschaft eine zentrale Rolle spielte. Dennoch fügen sie gleichzeitig hinzu, dass die Anwesenheit dieses Faktors keine hinreichende Bedingung dafür sei, sondern, dass die ökonomischen Mannschaften von externen Einflüssen (z.B. Interessengruppen und sogar anderen Regierungsämtern) abgeschirmt werden müssen, um dazu fähig zu sein, Reformen zu entwerfen und sie zu implementieren (1994, S. 579).

³² Obwohl der Autor sich auf Reformprozesse konzentriert, die eine liberale Richtung haben, behauptet er, dass die ökonomischen Mannschaften auch eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung von Reformen in andere Richtung spielen können. Zu einer Analyse der Merkmale dieser Change Teams s. Silva/Centeno (1998).

3.3.5.3. Das Parteiensystem. Im engen Zusammenhang mit den vorigen erwähnten Faktoren werden ebenfalls einige Merkmale des Parteiensystems als eine relevante Variable bei der Durchsetzung und Konsolidierung von ökonomischen Reformen hervorgehoben. Haggard und Kaufmann behaupten, dass, um die Rolle des Parteiensystems verstehen zu können, es einerseits nötig sei in Betracht zu ziehen, dass ein erstes Ziel der Politiker sei, wiedergewählt zu werden oder, dass ihre Parteien an Unterstützung in der Bevölkerung gewinnen. Deswegen müssen sie „responsive“ gegenüber den Interessen der Wähler sein, d.h. dass ihre Reformvorschläge im Einklang mit den Interessen der Wähler stehen müssen. Andererseits wird behauptet, dass die Politiker nicht nur nach den Präferenzen der Wähler ihre Entscheidungen treffen, sondern auch sowohl nach dem Druck, den ein wettbewerblicher Kontext ausübt, als auch nach dem Druck der „organizational structures“, an denen sie sich beteiligen (1995, S. 166). Das Parteiensystem ist ein Kernelement dieses Kontextes. Auf diese Weise stehen sie in einer „strategic Interaction“ gegenüber ihren politischen Gegnern, was dazu führt, dass ihre Positionen gegenüber Reformplänen teilweise „a function of the strategy and tactics of their opponents“ sind (ebd., S. 166). Ebenfalls müssen sie aufmerksam auf die Interesse der internen Fraktionen der Partei, der Backbenchers und der Basismitglieder sein.

Laut Haggard und Kaufmann gibt es zwei Merkmale des Parteiensystems, die von besonderer Bedeutung sind, um die „policy outcomes“ zu verstehen: Die Fragmentierung (Zersplitterung) und die Polarisierung. Fragmentierung des Parteiensystems wird auf der Basis der Anzahl der Parteien, die in einem politischen System handeln, definiert: Fragmentierte Parteiensysteme charakterisieren sich durch eine hohe Anzahl von (relevanten) Parteien³³. Aus dieser Sicht kann man sagen, je mehr Parteien es gibt, desto größer ist die Fragmentierung. Laut den Autoren tragen sowohl institutionelle, als auch soziopolitischen Faktoren zur Entstehung eines fragmentierten Parteiensystems bei. Z.B. behaupten sie, dass ein Verhältniswahlssystem, mit großen Bezirken und ohne Sperrklausel die Entstehung zahlreicher Parteien fördere. Ebenfalls sind sie der Meinung, dass die Fragmentierung auch von der Stabilität der “social and organizational roots”, die die Parteien unter den Wählern aufbauen, beeinflusst werde. So charakterisieren sich die “weakly institutionalized party systems” durch sehr instabile Unterstützung unter den Wählern und große Änderungen bei den Wahlergebnissen der Parteien zwischen einer und anderer Wahl. Dies kann dann zu einer höheren Fragmentierung beitragen, da in diesem Kontext viele Parteien verschwinden und neue gegründet werden. Ihrerseits wird die Polarisierung auf der Basis des ideologischen Abstands zwischen den

³³ Die Fragmentierung wird normalerweise nach der “effective number of parties” oder Rae fractionalization index gemessen. Zu Details dazu s. Sartori (1976., S. 304-315).

Parteien bestimmt. Obwohl die Autoren zugeben, dass sie schwierig zu messen ist, schlagen sie ein Modell dafür vor, das auf zwei Indikatoren basiert. Der erste ist die Anwesenheit von links-orientierten Parteien, die eine kapitalistische Reform ablehnen. Der zweite ist die Existenz von Parteien, die das System homogenisieren wollen, obwohl ihre Vorschläge nicht zu radikal sind. Je mehr links-orientierte und hegemonische Parteien also vorhanden sind, desto größer ist die Polarisierung des Systems (1995, S. 167 f). Bezüglich der Gründen der Polarisierung erwähnen die Autoren vor allem soziale Faktoren, wie die Einkommensverteilung oder den Ausschluss von einigen Gruppen.

In Bezug auf die Rolle dieser zwei Merkmale beim Policy-Making-Prozess behaupten Haggard und Kaufmann zum einen, dass eine hohe Fragmentierung negative Effekte auf die notwendige Koordinierung innerhalb der Regierungskoalition sowie zwischen den Regierungsbehörden habe. Im Gegensatz dazu haben andere Parteiensysteme, die nicht so stark fragmentiert sind, den Vorteil, dass die Regierungen eine stabilere Unterstützung, sowohl in der Bevölkerung, als auch im Parlament, haben. Zum zweiten wird gesagt, dass ein polarisiertes Parteiensystem ein Hindernis für die Reformpläne darstelle, da es große Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb habe und wegen des Einflusses, die eine starke linke Partei ausüben könne. Zuletzt wird ebenfalls behauptet, dass die Chancen für die Reformvorschläge reduziert werden, wenn Zersplitterung und Polarisierung des Systems gleichzeitig hoch sind, weil sie u.a. zu „bidding wars“ zwischen den Parteien (die sich gegeneinander differenzieren wollen) führen können, was die erforderliche Koordination verhindert. Ebenfalls vergrößern solche Parteiensysteme die distributiven Inputs, die von den Gegnern der Reformen gemacht werden (ebd., S. 171).

3.3.6 Internationale Faktoren.

Aus einem anderen Gesichtspunkt haben einige Autoren die Rolle internationaler Faktoren als eine entscheidende Variable beim ökonomischen Policy-Making hervorgehoben. Stallings (1992) analysiert ihre Wichtigkeit bei den Reformprozessen, die in vielen Länder der Dritten Welt während der 1980er Jahre stattfanden und eine Änderung des Entwicklungsmodells dieser Länder mit sich brachte. Ohne den Einfluss interner Faktoren abzustreiten, behauptet Stallings, dass die Rolle einiger internationalen Faktoren entscheidend sind, um die Frage zu beantworten, warum diese Länder solchen Policy-Wechsel unternommen haben.

Bezüglich der Mechanismen, durch die das internationale System Einfluss auf das Policy-Making ausübt, hebt die Autorin drei Faktoren hervor.

a) **Die internationalen Märkte:** Hier geht es um das Funktionieren und die Wirkung der internationalen Märkte, die die Handlungsspielräume (constraints and opportunities) der Länder bestimmen. Sowohl die kurzfristigen Schwankungen, als auch die langfristigen Tendenzen der Märkte sind sehr wichtig für diese Länder, da sie die Verfügbarkeit der Ressourcen bestimmen, die die Regierungen dieser Länder für die Verwirklichung ihrer politischen und ökonomischen Ziele brauchen. Selbstverständlich können die Einflüsse der internationalen Märkte negativ oder positiv sein, was davon abhängt, ob sie neue Ressourcen zur Verfügung stellen oder die Investitionen ankurbeln, oder, auf der anderen Seite, den Handlungsspielraum der Länder enger machen oder ihnen einige Lösungen für bestimmte Probleme verhängen. Die größte Wirkung der internationalen Märkte erfolgt durch ihren Einfluss auf den Exportvolumen, die die Länder der Dritten Welt im Ausland verkaufen können, wobei ihre wichtigsten Märkte die industrialisierten Länder sind. Fast alle diese Länder sind „price takers“ und demzufolge werden die Preise ihrer Produkte durch externe Faktoren bestimmt, wie die internationale Nachfrage und technologische Fortschritte. Nichtsdestotrotz wird gleichzeitig hervorgehoben, dass der Einfluss der internationalen Märkten sich auch nach der Struktur der jeweiligen Länder ändert. In diesem Kontext sind laut Stallings zwei Punkte von besonderer Bedeutung. Der erste bezieht sich auf die Verletzbarkeit eines Landes durch die „trade shocks“, welche von folgenden Faktoren abhängen: i) Die Struktur der Exporte und Importe des Landes (die Preise der Rohstoffe fallen manchmal sehr tief, während eine hohe Diversifizierung ein Land vor einem externen Shock mehr schützen kann); b) Die Verletzbarkeit des Landes vor Krisen auf den finanziellen Märkten (Wenn die Einnahmen von Exporten oder das interne Sparen sinkt, steigt die Verletzbarkeit im Falle von „cutoffs“ bei der Finanzierung. Im diesem Rahmen ist auch das Thema der Auslandsverschuldung eines Landes von zentraler Bedeutung, welches noch schwieriger wird, falls die Zinsraten steigen).

b) **Linkage.** Dies bezieht sich auf die Tendenz einiger Gruppen in der Dritten Welt, sich mit den Interessen und Zielen internationaler Akteure zu identifizieren und demzufolge Koalitionen und Politiken zu unterstützen, die diese Interessen und Ziele vertreten (Stallings 1992, S. 52). Die Gruppen, die normalerweise mehr Verbindungen zum Ausland haben, sind die Unternehmen, die Technokraten, die Mitglieder der Streitkräfte und die Mittelschichten. Die Unternehmen sind diejenigen, die die wichtigsten Netzwerke mit dem Ausland bauen. Die Unternehmen, die sich nach außen orientieren, sind mit den industrialisierten Ländern sowohl durch kulturelle, als auch kommerzielle Interessen verbunden, was ebenfalls durch gemeinsame Ausbildungserfahrungen oder „consumption patterns“ verstärkt wird. Zweitens

behauptet Stallings, dass die Technokraten auch starke Verbindungen zu ausländischen Eliten haben können, die vor allem durch Ausbildungserfahrungen im Ausland aufgebaut werden. Drittens bauen die Mitglieder der Streitkräfte ihre Verbindungen mit ausländischen Akteuren während gemeinsamer Übungen auf.

Wenn die Regierungskoalitionen von nach außen orientierten Gruppen geführt werden, wird es laut Stallings wahrscheinlicher, dass Politiken gefördert werden, die sich von denen unterscheiden, die von Koalitionen vorgeschlagen werden würden, die von Gewerkschaften, Bauern oder nach innen orientierten Unternehmern geführt werden. In diesem Kontext behauptet Stallings, dass eine „internationalist“ Koalition mehr dazu neigen würde, bestimmte Politiken vorzuschlagen (Aufrechterhaltung der Haushaltsbilanz, Privatisierungen, Öffnung des Außenhandels), die im Einklang mit denen stehen, die von den führenden Gruppen der ersten Welt befürwortet werden. Dennoch wird ebenfalls behauptet, dass der Einfluss dieser „international linkage networks“ von zwei Faktoren abhängt. Der erste hat mit der ökonomischen Struktur des Landes zu tun: Je offener die Wirtschaft ist, desto dichter wird das Netzwerk mit dem Ausland. Demzufolge ist die Verbindung stärker und das Einflusspotenzial auch höher. Zweitens sind die Lage auf den internationalen Märkten und die Einschränkungen, mit denen ein Land in einem bestimmten Moment konfrontiert ist, von zentraler Bedeutung (z.B. wenn ein Land sich in einer tiefen Krise befindet, ist es wahrscheinlicher, dass die Einflussmacht der nach außen orientierten Gruppen wächst) (Stallings 1992, S.54).

c) **Leverage**. Diese ist die am wenigsten „subtile“ Form, durch die externe Akteure Einfluss auf die Wirtschaftspolitik eines Landes ausüben. Diese Form schließt den direkten Gebrauch von Macht ein, durch das Versprechen von bestimmten Vorteilen, falls bestimmte Politiken durchgeführt werden, oder das Versprechen von bestimmten Sanktionen, falls es nicht gemacht wird. Die Effektivität des Druckes dieser Akteure hängt dennoch von einigen Faktoren ab, wie die Verfügbarkeit der Ressourcen oder die Einigkeit des internationalen Finanzsektors. Im Umfeld des ökonomischen Policy-Making sind die bekanntesten Beispiele dieser Art von externen Einfluss die bedingten Verhandlungen mit den IFI, wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank (WB)³⁴. Der Einfluss, den jede Institution ausüben will, und die Anforderungen, die sie an die Länder stellen, ändern sich jedoch nach dem jeweiligen Akteur. Die Forderungen, bestimmte Politiken durchzuführen,

³⁴ Dennoch schließt die Autorin nicht aus, dass andere Akteure (z.B. internationale private Banken, multinationale Unternehmen) auch diese Art von Einfluss ausüben können.

ändern sich ebenfalls je nach dem Angebot der IFI und gehen von einfachen Managementreformen bis zu strukturellen Reformen.

Stallings fügt dennoch hinzu, dass der Einfluss dieser Faktoren nicht „automatisch“ sei und dass seit den 1940er Jahren die Einflussmacht der IFI enorm variiert hat (1992, S. 56). Auf diese Weise hat es Perioden von geringerer und höherer „Conditionality“ gegeben, was vor allem von der Verfügbarkeit von Ressourcen, der Einigkeit der Darlehensgebern, und der Existenz eines Konsenses über die notwendigen Reformen abhing. In diesem Kontext stellt Stallings die folgenden vier Bedingungen fest, von denen die Einflussmacht der IFI abhängt:

a) Time Period (Zeitperiode). Der Einfluss ändert sich je nach den ökonomischen Einschränkungen eines Landes und der Existenz eines breiten Konsens über gewisse ökonomische und politische Ideen (z.B. die Notwendigkeit, liberale Reformen durchzusetzen, um eine Krise zu überwinden). Das heißt, je tiefer die ökonomischen Probleme eines Landes sind und je größer dieser Konsens ist, desto größer ist der Einfluss. Dieser Argument basiert auf dem Vergleich der Rolle der IFI in den 1970er und in den 1980er Jahren. Während der 1970er Jahre verfügten die Länder der Dritten Welt über einen größeren Handlungsspielraum gegenüber diesen Akteuren, da zu dieser Zeit mehr Ressourcen zur Verfügung standen und es wenig ideologischen Konsens über liberale Reformen (damals gab es noch eine tiefe Konkurrenz zwischen zwei Modellen) gab. Anders war die Situation während der 1980er Jahre, als der Handlungsspielraum vieler lateinamerikanischer Länder gegenüber internationalen Akteuren, aufgrund ihrer akuten wirtschaftlichen Krisen, des Auftauchens eines neuen ökonomischen Konsenses (was auch die Einigkeit der Darlehensgebern förderte) und der mangelnden Ressourcen, viel geringer wurde; b) die Etappe des Policy-Making-Prozesses. Der Einfluss auf die Agenda Setting- Formulierung und Beschlusstappen ist groß, da laut Stallings während dieser Etappen weniger Personen mitwirken und demzufolge es einfacher sei, dass die internationalen Akteure die Entscheidungen mit beeinflussen. Dieser Einfluss ist aber viel niedriger in der Implementierungsetappe, weil sie vor allem auf andere Faktoren angewiesen ist, wie die Interessenverbände oder die Leistungsfähigkeiten des Staatsapparats (ebd., S. 85); c) Der ökonomische Bereich. Stallings analysiert drei Bereiche und kommt zu dem Schluss, dass der Einfluss im Bereich Auslandsverschuldungspolitik (als die Gläubiger zusammenwirkten und die Länder nicht, und auch die Gläubiger mit Sanktionen drohten) größer ist, als in den anderen (z.B. Stabilisierungspolitik) und; d) Die Merkmale des Landes. Die internen Faktoren eines Landes (Regierungsregime, ideologische Auseinandersetzungen) bestimmen auch mit, wie es den verschiedenen externen Druck aufnimmt. Z.B. wird im Falle Chiles und Mexikos hervorgehoben, dass der „leverage“

geringer ist, da es dabei um Länder ging, deren Regierungen auch Marktreformen befürworten (dann war es nicht nötig zu versuchen, mehr Einfluss auf die Entscheidungsträger auszuüben, da sie auch für die Durchsetzung von liberalen Reformen waren) (ebd., S. 87).

3.4 Der Policy-Making-Prozess. Der Einflussbereich der Variablen.

3.4.1 Die Etappen des Policy-Making-Prozesses.

Auf den vorigen Seiten wurden die verschiedenen Faktoren dargestellt, die in der politikwissenschaftlichen Diskussion am meisten als einflussreich beim ökonomischen Policy-Making hervorgehoben werden. Ebenfalls wurde dabei erklärt, dass laut den verschiedenen theoretischen Ansätzen jeder Faktor nicht den selben Einfluss ausübt. In diesem Rahmen gibt es einerseits einige Ansätze, nach denen der Einfluss des von ihnen hervorgehobenen Faktors sich auf alle Etappen des Policy-Making-Prozesses erstreckt, während laut anderen der Einfluss des hervorgehobenen Faktors sich auf bestimmte Etappen beschränkt. Angesichts dieser Situation, und mit dem Ziel, den Gegenstand dieser Arbeit besser darzustellen, ist es hier notwendig, die Etappen des Policy-Making-Prozesses zu definieren.

Bezüglich dieses Punktes gibt es eine breite Diskussion in der Politikwissenschaft und daher mehrere Vorschläge in Bezug darauf, welche Etappen beim Policy-Making-Prozess zu unterscheiden werden³⁵. Da der Zweck dieser Arbeit nicht eine Diskussion darüber ist, welche Position über diesen Punkt die richtige ist, habe ich mich dafür entschieden, ein Modell zu benutzen, nach dem während des Prozesses vier Etappen zu unterscheiden werden. Angesichts der Ziele der Arbeit scheint diese eine richtige Entscheidung zu sein, da man damit über ein nützliches Instrument verfügt, um die Vorhersagbarkeit der verschiedenen theoretischen Ansätze zu testen. Ebenfalls hat das ausgewählte Modell den Vorteil, dass es nicht nur die Entscheidungsphase (“the first face of power”) berücksichtigt, sondern auch das zweite und das dritte “face of power”, d.h. die Etappen, die mit der Bestimmung der Themen, die in die öffentliche Diskussion einbezogen werden, und ihren möglichen Lösungen, zu tun haben. In diesem Kontext wird hier das von Larason und Ingram (1997, S. 18 f) vorgeschlagene Modell angewandt, welches auch im Wesentlichen von anderen Autoren benutzt wird (s. dazu Kingdon 1995, S.2). Die vier Etappen des Policy-Making-Prozesses sind nach diesem Modell folgende:

³⁵ Zu einer Darstellung dieser Diskussion s. Sabatier (1999).

a) Agenda Setting. Hier geht es um den Prozess, durch den Themen oder Probleme die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger gewinnen und dann in die Agenda für ihre Lösung einbezogen werden. Der Punkt ist von besonderer Bedeutung. Dies, weil, wie Kingdon hervorhebt, das „pattern of public policy“ auch von der Tatsache geprägt wird, dass einige Themen eigentlich von den Entscheidungsträgern berücksichtigt werden, während andere vernachlässigt werden (1995, S.2). Bachrach und Baratz haben ebenfalls den Punkt hervorgehoben und sagen, dass die Macht nicht nur ausgeübt werde, wenn eine Maßnahme ergriffen wird, sondern auch im Bereich des „Nondecision-Making“³⁶. Auf diese Weise übt man laut Autoren Macht auch dann aus, wenn der Raum der öffentlichen Diskussion auf bestimmte Themen begrenzt wird und dadurch andere ausgeschlossen werden, die wichtig für manche Personen oder Gruppen sein können (1963, S.640).

In diesem Rahmen versteht man unter dem Begriff „Agenda“ „the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention over time“³⁷ (Kingdon 1995, S.3). Auf diese Weise, was durch den „agenda setting process“ gemacht wird, wird die Anzahl der „conceivable subjects“ auf diejenigen zu begrenzt, die eigentlich berücksichtigt werden werden.

b) Formulierung. In dieser Etappe werden die möglichen Lösungen für die in der Agenda aufgelisteten Probleme ausgewählt. Laut Kingdon gebe es neben den Themen, die die Entscheidungsträger für ihre Lösung auswählen, eine Gesamtheit von möglichen Lösungen, die von den Entscheidungsträgern bevorzugt werden. Auf diese Weise werden dadurch auch einige mögliche Lösungen von Anfang an weggelassen und so nur die von den Entscheidungsträgern bevorzugten Optionen berücksichtigt (1995, S.3).

c) Beschluss (Decision). Er ist die Entscheidung, die getroffen wird, um ein bestimmtes Problem zu lösen zu versuchen und;

d) Implementierung: Diese Etappe umfasst all die Maßnahmen, die die Regierung ergreift, um die getroffene Entscheidung durchzusetzen³⁸.

³⁶ Das „Nondecision-Making“, welches stattfindet, wenn vermieden wird, dass einige Themen zu „Probleme zu lösen“ werden, muss von den negativen Aspekten des Decision-Making, d.h. wenn man entscheidet, nicht zu entscheiden oder nicht zu handeln. Das „Nondecision-Making“ bezieht sich auf keine Tat und ist deswegen nicht „sehbar“. Dies betrifft dennoch laut Autoren die analytische Nutzbarkeit des Begriffes nicht, da das „Nondecision Making“ ein „wahrnehmbares“ Phänomen ist (1963, S. 641 f).

³⁷ Kingdon bezieht sich auf die Agenda der Regierung, in der ebenfalls mehreren „Agendas“ identifiziert werden können. Auf einer Seite gibt es die Agenda des Regierungschefs, die die „biggest items“ einschließt. Auf der anderen gibt es die „Agenda“ der anderen Beamten, die spezifische sektorbetreffenden Aspekten einschließen (z.B. die Agenda der Gesundheitsbeamten).

³⁸ Zu einer Diskussion über die Implementierung als Phase des Policy-Making-Prozesses s. Palumbo/Calista (1990).

3.4.2. Der Einflussbereich der Variablen.

Wenn die beschriebenen Etappen des Policy-Making-Prozesses und die Vorschläge der theoretischen Ansätze zusammen betrachtet werden, stellt man zunächst fest, dass nach diesen Ansätzen drei der ausgewählten Variablen in allen Etappen des Policy-Making- Prozesses Einfluss ausüben. Dies ist der Fall der Variablen bezüglich des Staates als autonomer Akteur und der politischen Führung, des Parteiensystems und der ökonomischen Teams. Für die Variable institutionelles System wird auch ein Einfluss in allen Etappen vorhergesagt, da sich durch die Definition der Einflussmacht der verschiedenen Akteuren ihr Einfluss auf alle Etappen erstreckt. Zweitens gibt es drei andere Variablen, deren Einfluss laut den theoretischen Ansätzen sich nur auf einigen Etappen erstreckt. Wie gesagt, wird zunächst die Rolle der Interessenverbände vor allem auf die dritte und vierte Etappe hervorgehoben, aber nicht auf die ersten zwei, was auch für Kritik am Argument der Pluralists gesorgt hat. Zweitens wird die Rolle der Internationalen Akteure (vor allem der IFI) in erster Linie bezüglich der drei ersten Etappen hervorgehoben, während sie in der vierten eine eher bescheidene Rolle spielen würden. Zuletzt beschränkt sich die Rolle der politischen und ökonomischen Ideen auf die ersten drei Phasen.

Wenn die beschriebenen Etappen des Policy-Making-Prozesses und die Vorschläge der theoretischen Ansätze zusammen betrachtet werden, kann man den vermutlichen Einflussbereich jeder Variable folgendermaßen zusammenfassen, was ich in der Analyse der Fälle und in ihrem Vergleich testen werde.

Abbildung 1.2. Einflussbereich der ausgewählten Variablen.

Etappe	VARIABLEN					
	Interessengruppen	Staat als autonomer Akteur	Institutionelles System	Exekutive, ökonomische Mannschaft und Parteien	Politische und ökonomische Ideen	Internationale Faktoren
Agenda Setting	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Formulierung	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beschluss	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Implementierung	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein

Kapitel 2. Grundzüge der politischen und ökonomischen Entwicklung Argentiniens 1989-1995.

1. Einführung. Das Ende der Regierung Alfonsín und die Wahlen von 1989.

Am 30. Oktober 1983 fanden in Argentinien demokratische Präsidentschaftswahlen statt, bei denen der Kandidat der Unión Cívica Radical (UCR) Raúl Alfonsín mit 51,7% der Stimmen gegen den Kandidaten der Partido Justicialista (PJ), Italo Luder (40,1%), gewann.

Ende 1983 befand sich das Land in einer schwierigen Wirtschaftslage. Die Auslandsverschuldung betrug über 45 Mrd. USD (fast 70% des BIP), 1983 wuchs das BIP nur 2,6% (damit entsprach es dem Niveau von 1975), das Haushaltsdefizit erreichte mit 15,6% des BIP ein Rekordniveau und die Inflation betrug 334%. Als sie an die Macht kam, hatte die UCR, die seit den 1960er Jahren nicht mehr an der Macht gewesen war, keine klare Strategie zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise. Unter Grinspun als Wirtschaftsminister entwickelte man zunächst eine Strategie, die darin bestand, die Arbeitslosigkeit, durch klassische Instrumente der Nachfragesteigerung (billige Kredite und öffentliche Ausgaben) niedrig zu halten. Gleichzeitig sollte die Inflation allmählich durch eine Einkommenspolitik bekämpft werden. Bezüglich der Auslandsverschuldung hatte man geglaubt, dass die Re-Demokratisierung eine Erleichterung der Situation mit sich bringen würde, da deswegen das Land bessere Bedingungen für ihre Bedienung der Schulden verhandeln könnte (Gerchunoff/Llach 1998, S.394)¹. Der Plan erwies sich bald als ungeeignet, um die Inflation unter Kontrolle zu bringen (die Inflation betrug 1984 626%) und das Wachstum anzukurbeln. Grinspun trat im Februar 1985 zurück.

Zum Nachfolger Grinspuns wurde Juan Sorrowille ernannt, der bis dahin Planungssekretär war. Nach kurzer Zeit erkannte das neue Team, dass die bisherige Strategie keinen Erfolg haben würde und entschied sich er deshalb, den „gradualist approach“ für die Bekämpfung der Inflation zugunsten eines Schockprogramms aufzugeben (Manzetti/Dell'Aquila 1988, S.5). Als sich im Juli 1985 das Land am Rande einer Hyperinflation befand, wurde das „Programm der wirtschaftlichen Reform“ vorgestellt, welches als „Plan Austral“ bekannt wurde. Seine Hauptziele waren die Stabilisierung der Wirtschaft und die Kontrolle der Inflation. Er umfasste verschiedene Maßnahmen im Bereich Haushalts- und Preispolitik, der Fiskal- und Währungspolitik (sogar eine Umbenennung der Währung)².

In seiner ersten Phase (Juli 1985 - Januar 1986) zeitigte der Plan Austral gute Resultate: Die Inflation begann zu fallen und auch andere Indikatoren wiesen eine deutliche Verbesserung

¹ 1983 hatte Argentinien die Bedienung der Schulden mit den wichtigsten Gläubigern unterbrochen (Manzetti/Dell'Aquila 1988, S.4)

auf³. Dennoch konnten diese positiven Ergebnisse nicht lange aufrechterhalten werden. Die Notwendigkeit, das Wachstum anzukurbeln und der politische Druck zu einer flexibleren Währungspolitik brachten die Regierung im April 1986 dazu Maßnahmen zu ergreifen, die von den zentralen Punkten des Plans abwichen (Manzetti/ Dell`Aquila 1988, S.12). Während 1986 und 1987 wurden mehrere Maßnahmenpakete implementiert, denen ebenfalls nicht gelang, das Wachstum anzukurbeln und die Inflation zu kontrollieren (Mitte 1988 betrug die Jahresinflation ca.300%) (Bodemer 1988, S.237; s. auch Manzetti/Dell`Aquila 1988, S.12 f). Daneben geriet man im April 1988 in ein De-facto-Moratorium der Auslandsschulden.

Abbildung 2.1. Hauptwirtschaftsindikatoren von Argentinien 1983-1989

Indikator/Jahr	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
BIP (1)	2.6%	2.4%	-4.4%	6.0%	2.1%	-2,8%	-4.4
BIP pro Kopf	1.2%	1.0%	-5.7%	4.6%	0.8%	-4.0%	-5.6
Inflation (2)	433.7	688.0	385.4	81.9	174.8	387.7	4.923.0
Auslandverschuldung (3)	45.069	46.171	49.326	51.422	58.324	58.303	63.314
(davon öffentliche)	(31.709)	(35.527)	(40.868)	(44.726)	(51.793)	(53.265)	(58.397)
Non- Financial Public Sektor Defizit (4)	k.A	k.A.	5.4	4.1	6.7	8.6	4.8
Arbeitslosigkeit	4.7%	4.6%	6.1%	5.6%	5.9%	6.3%	7.8%
Exports (3)	7.836,2	8.107,4	8.396,1	6.851,9	6.360,2	9.134,8	9.573,0
Imports (3)	4.504.3	4.584,9	3.814,2	4.724,2	5.818,8	5.322,0	4.200,0
Handelsbilanz (3)	3.331,9	3.522.5	4.581,9	2.127,7	541,4	3.812,8	5.372,9
Kapital Bilanz (Balance of current account) (3)	-2.461	-2.391	-953	-2.859	-4.238	-1.572	-1.294

(1)Wachstumsrate. (2) Von Dezember bis Dezember. (3) In Mrd. Dollar. (4) % des BIP. Hier werden nur die zentrale Regierung und die öffentlichen Unternehmer betrachtet. Quelle: Eclac (1992) für die erste 5 Indikatoren; Canitrot (1994).

Im Mai 1989 sollten Präsidentschaftswahlen stattfinden, wobei angesichts der Wirtschaftslage der Kandidat der UCR, Eduardo Angeloz, wenige Chancen hatte. In diesem Kontext und unter dem Druck des IWF und Angeloz kündigte die Regierung im August 1988 den sog. „Frühlingsplan“ an. Das Ziel war dieses Mal jedoch weniger ambitioniert und bestand nur darin, die Hyperinflation zu vermeiden und damit die Chancen ihres Kandidaten zu verbessern (Gerchunoff/Llach 1998, S.417). Der Plan, der auf einer Übereinkunft mit den Unternehmerverbänden UIA (Unión Industrial Argentina) und CAC (Cámara Argentina de Comercio) basierte⁴, hatte zwei Hauptkomponenten: Einerseits setzte sich die Regierung im Rahmen des „Programa para la Recuperación Económica y el Crecimiento Sostenido“ wieder Ziele „für grundlegende Strukturveränderungen der Volkswirtschaft“ (Birle 1995, S.258). So sah er Maßnahmen im Bereich Marktöffnung und Reform des öffentlichen Sektors vor (z.B.

² Zu Merkmalen und Etappen des Plan Austral, s. Manzetti/Dell`Aquila (1988).

³ Im dritten und vierten Quartal stieg die Inflationsrate im Durchschnitt um 3,8% und 2,5%, im zweiten Quartal 1985 waren es jedoch 28,5%. Das Haushaltsdefizit bewegte sich in den letzten zwei Quartals des Jahres 1984 zwischen 2,1% und 2,4%, die Handelsbilanz betrug im Jahr 1985 4,5 Mrd. USD. Zu Details s. Manzetti /Dell`Aquila (1988, S. 9f).

⁴ Dazu behauptet Acuña, dass diese Verbände den Plan unterstützten, weil sie sich große Sorgen um einen eventuellen Sieg Menems machten. Trotzdem wurde der Plan nicht von allen Unternehmerverbänden unterstützt. Besonders kritisch ihm gegenüber waren die Agrarverbände (SRA-Sociedad Rural Argentina; CONINAGRO, und FAA- Federación Agraria Argentina), die ihn als negativ für den Agrarsektor und die Verbraucher bezeichneten (1995, S.36).

Privatisierung, Verwaltungsreform). Obwohl fast niemand an der Fähigkeit der Regierung, diese Pläne durchzusetzen, glaubte, betrachte die Regierung diese Ankündigungen als notwendig, um die Unterstützung der Gläubiger und internen Akteure für die zweite Stufe des Plans zu gewinnen. Diese umfasste u.a. folgende Maßnahmen: Abwertung des Austral in Höhe von 11,4%; Einführung eines neuen Wechselkursystems⁵; Verteuerung der öffentlichen Dienstleistungen und der Treibstoffpreise um 30%; Reduzierung der Staatsaufgaben und Reformierung der Zolltarife. Außerdem wurde ein Abkommen („acuerdo desindexatorio“) zwischen der Regierung und UIA und CAC bekannt gegeben, durch das die Preise kontrolliert werden sollten. Die USA unterstützten den Plan. Die WB begrüßte die angekündigten Reformen ebenfalls. Der Plan hatte am Anfang gute Ergebnisse bei der Inflationsbekämpfung, die, nachdem sie im August auf 27,6% angestiegen war, ab September deutlich zu fallen begann (9% in Okt. und 5,7% in Nov.). Die Tendenz konnte jedoch nicht aufrechterhalten werden und die Inflation begann ab Dezember 1988 wieder zu steigen (Acuña 1995, S. 36). Daneben tauchten zu dieser Zeit andere Probleme auf, die die Macht der Regierung weiter einschränkten. Im Dezember 1988 erhöhte eine neue Militärrevolte die politische Unsicherheit und machte deutlich, dass die Militärpolitik gescheitert war. Hinzu kam eine lange Dürre, die eine Getreidemissernte verursachte und den Agrarsektor hart traf und dadurch die optimistischen Außenhandelserwartungen enttäuschte. Darüber hinaus musste die Regierung Anfang 1989 einen Energienotstand erklären, da aufgrund der Dürre und anderer Faktoren nicht genug Elektrizität erzeugt werden konnte.

Das Scheitern des Frühlingsplans war bereits Ende 1988 abzusehen. Laut Gerchunoff und Llach lagen seine Schwäche vor allem in zwei Faktoren: a) der Mangel an Reserven (die bisher nur durch Spekulationskapital gedeckt wurden) und, b) die politische und ökonomische Ungewissheit, die der wahrscheinliche Sieg des Kandidaten der PJ, Carlos Menem, verursachte (1998, S.417). Außerdem glaubte Anfang 1989 niemand an den Plan und in die Fähigkeit der Zentralbank, den überbewerteten Kurs des Dollars stützen zu können. Auf der Basis dieser Erwartung nutzten die großen Wirtschaftsgruppen die hohen Zinssätze aus und benutzten die Rendite, um Dollars zu kaufen (Acuña 1995, S.37). Zu diesem Zeitpunkt war klar, dass sich die Krise verschärfen musste. Eine nicht offizielle Information, dass die WB ihre Zahlungen aussetzen würde, hatte die Funktion des „Auslösers“. Ende Januar begann ein

⁵ Der Wechselkurs wurde in drei separate Kurse aufgespaltet, deren Quotierung die Zentralbank bestimmte. Für die traditionellen Exporte und einige Importe galt ein Handelskurs (1 USD= 12 Australes). Die übrigen Importe wurden über einen Finanzkurs (1 US= 14,4 Australes) abgerechnet und die geförderten Exporte über einen gemischten Kurs (1 USD=13,2 Australes). Dieses System sollte zur Reduzierung des Haushaltsdefizits beitragen: Der Staat kaufte den Agrarexporteurern ihre Devisen zum Handelskurs ab und verkaufte sie den Importeuren zum teureren Finanzkurs. Die Agrarexporteurern lehnten es ab, da ihrer Meinung nach nicht angemessen abgewertet wurde.

großer Run auf den Dollar. In wenigen Tagen musste die Zentralbank, um den Preis der Währung zu stützen, 900 Mio. USD verkaufen. Trotz der Bemühungen setzte sich der Run fort. Am 6.2.89 wurde der Verkauf von Dollars zu einem festen Kurs eingestellt und ein neues Wechselkurssystem eingeführt. Dieses bedeutete das Ende des Frühlingsplans und auch den Fall des letzten Damms gegen die Hyperinflation (Gerchunoff/Llach 1998, S.418). Trotz dieser Maßnahmen konnte man den Run auf den Dollar nicht mehr kontrollieren: Die Abwertung des Wechselkurses erreichte im April 193% und im Mai 111%. Der rapide Anstieg des Dollars verursachte einen „wechelseitigen Verstärkereffekt zwischen Inflations- und Wechselkursentwicklung: Die Inflation verstärkte die Nachfrage nach Dollars, wodurch deren Kurs weiter stieg, was wiederum die Inflation zusätzlich anheizte“ (Birle 1995, S. 271). Die Inflation stieg ständig in den nächsten Monaten (17% im März, 33,4% im April und 78,5% im Mai), während der Austral an Wert verlor. Die Regierung verlor mit der Ausweitung der Krise noch mehr an Unterstützung. Ende Februar kündigten die UIA und CAC, die mit der neuen Wechselkurspolitik nicht einverstanden waren und sich von der Regierung distanzieren wollten, das Ende ihrer Allianz mit der Regierung an (und damit des Preisabkommens). Die WB kündigte ihrerseits am 3. März die Aussetzung einer Zahlung von 350 Mio. USD an. Angeloz schloß sich den Kritiken an und bat um den Rücktritt des Wirtschaftsteams, welches Ende März zurücktrat. Nachfolger Sourrouilles wurde Juan Carlos Pugliese, der sofort neue Maßnahmen ergriff (z.B. zwei Änderungen des Wechselkurssystems), um die Inflation zu kontrollieren und die Beziehungen zu den Unternehmern wiederum aufzubauen. Nichtsdestotrotz, und vor allem wegen der von den bevorstehenden Wahlen ausgelösten Unsicherheit, trugen diese Bemühungen nicht zu einer Stabilisierung der Situation bei.

2. Die Wahlkampagne 1988-1989 und das Szenario vor dem Amtsantritt.

2.1 Menem und die Kandidatur der PJ

Wie bereits erwähnt, sorgte der mögliche Sieg Menems für große Sorgen im Unternehmensektor, der eine Rückkehr zum alten Populismus befürchtete. Diese Befürchtungen entstanden aus dem Lebenslauf des Kandidaten und der Gestaltung seiner Wahlkampagne.

Wer war Carlos Menem?. Er studierte Rechtswissenschaften an der Universidad de Córdoba. Nach seinem Studium (1955) ging er in seine Heimat, die Provinz La Rioja, zurück. Dort arbeitete er als Rechtsanwalt und begann gleichzeitig seine Tätigkeit in der PJ. 1973 wurde er zum Gouverneur von La Rioja gewählt während der Diktatur ins Gefängnis gebracht und

nach seiner Entlassung unter Hausarrest gestellt. 1983 gewann er erneut die Gouverneurswahlen in La Rioja. Als Gouverneur wusste Menem, dass Alfonsín gute Beziehungen zu den Gouverneuren bilden musste und nutzte die Chance, um daraus Profite zu schlagen. Er unterstützte die Regierung in einigen wichtigen Momenten, z.B. beim Plebiszit von 1984⁶. Im Austausch dagegen erhielt er Subventionen der Regierung, die notwendig für die Finanzierung des provinziellen Haushaltsdefizits waren. Als Gouverneur betrieb Menem eine in vielen Aspekten klassisch „klientelistische“ Politik. Ebenfalls warf man ihm in dieser Zeit neben Korruption bei der Verwaltung öffentlicher Gelder auch die Manipulation (oder den Versuch) der Kontrollinstitutionen vor. Laut Llanos war sein Stil so, dass er einen typischen Caudillo darstellte, „since it combined populist policies with a feudal administrative style in which the lack of accountability was the norm“ (2002, Kap. 4). 1987 wurde er zum Gouverneur wiedergewählt. In Bezug auf seine Position innerhalb der PJ muss man diese im Kontext der internen Entwicklung der Partei betrachten. 1983 befand sich die PJ in einer schwierigen internen Situation. Das Hauptproblem war die interne Machtverteilung, d.h. der Einfluss, der den „Gewerkschaftlern“ und den „Politikern“ innerhalb der Partei eingeräumt wird⁷. In diesem Kontext entstanden in der Partei einige Sektoren, die unzufrieden mit der Führung und der Herrschaft der Gewerkschaften waren und befürchteten, dass die Wähler dieses „korporatistische Profil“ ablehnen würden und damit die PJ Stimmen verlieren könnte (Mustapic 2000, S.24). So bildete sich in parlamentarischen Kreisen der PJ eine Gruppe, die sog. „Erneuerer“ (Renovadores), der sich bald einige Gouverneure anschlossen, und deren wichtigste Mitglieder Antonio Cafiero, Carlos Grosso und Carlos Menem waren. Hauptziel der Gruppe war die Institutionalisierung und Demokratisierung der Partei. Zwischen 1984 und 1987 entwickelte sich ein langer Kampf zwischen den „Erneuerer“ und den Gewerkschaftlern um die Kontrolle der Partei. Schritt für Schritt konnten die „Erneuerer“ Machtpositionen gewinnen und letztendlich übernahmen sie im November 1987 die Führung der PJ. Während ihrer Amtszeit setzten sie einige Reformen in der Binnenstruktur der PJ durch, die der PJ eine demokratischere Struktur gab. Die wichtigste war die Einführung der direkten Wahl (durch die Parteimitglieder) des Präsidentschaftskandidaten und des Parteivorstands. Obwohl andere Strukturen nicht geändert, waren diese Reformen von großer Bedeutung, da, wie Mustapic

⁶ Am 25.11.1984 fand ein (nicht verbindliches) Plebiszit über die Ratifizierung des „Tratado de Paz y Amistad“ mit Chile statt, durch das die Länder den sog. Beagle-Konflikt lösten. Die Führung der PJ rief zur Enthaltung auf. Dennoch sprachen sich einige Mitglieder der PJ (unter diesen Menem) für die Zustimmung aus. Die Zustimmung zum Abkommen setzte sich bei der Volksabstimmung durch (San Martino 1996, S. 1091 f)

⁷ Von 1946 bis 1973 blieb die Partei immer unter der Führung ihres Gründers, Juan Perón. Er löste immer selbst die internen Konflikte und fungierte so als „Schiedsrichter“ der Partei. Trotz seiner unbestrittenen Führung waren die Gewerkschaften eine wichtige Kraft, deren interner Einfluss nach dem Putsch von 1955 sogar mehr wuchs. 1973 übernahm zwar die Witwe Peróns offiziell die Führung der Partei, trotzdem waren die Gewerkschaftsmitglieder die führende Kraft.

hervorhebt, dadurch die PJ ein demokratischeres Profil bekam und ihre interne Dynamik geändert wurde (ebd.).

Die vorher gute Beziehung zwischen Menem und Cafiero begann sich etwa 1988 zu verschlechtern, als sich die Vorwahl für die Präsidentschaftswahlen näherte, bei denen Cafiero und Menem antreten wollten. Cafiero, der 1987 zum Gouverneur der Provinz Buenos Aires gewählt worden war, hatte am Anfang den Vorteil. Menem konnte jedoch seine Chancen, die ihm die anfänglich schwächere Position bot, ausnutzen. Im Gegensatz zu Cafiero, verfügte Menem als Gouverneur einer kleinen Provinz über genug Zeit um das Land zu durchreisen und eine breite Kampagne zu machen. Cafiero musste außerdem, als Vorsitzender ständig versuchen, die Einheit der Partei aufrechtzuerhalten, was ihn in manchen Fällen dazu zwang, „schlechte“ Parteimitglieder zu verteidigen oder Korruptionsskandale zu verschweigen. Während Cafiero sich mit diesen Problemen beschäftigen musste, konnte sich Menem an diejenigen wenden, die vom Prozess der Institutionalisierung ausgeschlossen waren und so die Unterstützung für seine Kandidatur zu gewinnen⁸. Andererseits profitierte Menem auch von der engen Beziehung zwischen Cafiero und Alfonsín, die sogar eine Verfassungsreform auszuhandeln begannen. Menem nutzte diese Situation, um die „peronistische Identität“ zu mobilisieren, auf der Basis des Antagonismus gegen die UCR. (Palermo/Novaro 1996, S.195 f). Die Strategie brachte ihm am Ende gute Ergebnisse, da er aus den Vorwahlen vom Juli 1988 als Sieger hervorging.

2.2. Die Wahlkampagne.

Bei der Wahl traten Carlos Menem und Eduardo Angeloz als aussichtsreichste Kandidaten an⁹. Angeloz begann seine Kampagne bereits 1987, als er die Unterstützung Alfonsíns und der Mehrheit der UCR für seine Kandidatur bekam, was ihm anfänglich einen gewissen Vorteil gegenüber Menem verschaffte. Trotzdem sah er sich bald mit großen Schwierigkeiten konfrontiert, da er der Kandidat der Regierungspartei war. In der Kampagne schlug Angeloz die Durchsetzung Reformen vor, die zu einer Umwandlung des Wirtschaftssystems führen sollten: Privatisierung von SU, Liberalisierung, bessere Bedingungen für die ausländischen Investitionen und Aufbau einer wettbewerbsfähigen Exportwirtschaft (Birle 1995, S. 276).

Menems Kampagne charakterisierte sich durch andere Elemente. Erstens distanzierte er sich von Alfonsín und der Regierung durch die Ausübung starker Kritik an ihrer Militärpolitik

⁸ Unter diesen waren die Gewerkschaften die aussichtsreichste Gruppe. Trotzdem versuchte Menem nicht, eine Allianz nach dem traditionellen peronistischen Vorbild zu bilden, sondern auf der Grundlage eines veränderten (neuen) Verhältnissen zwischen Unternehmen und Arbeitern (Palermo/Novaro 1996, S. 197)

nach den Putschen von Villa Martelli (1988) und von La Tablada (1989), als auch ihrer Wirtschaftspolitik. Zweitens versuchte er, eine hinter ihm geschlossene Partei zu formieren und die peronistische Option als „fortschrittlich“ zu präsentieren. Dafür integrierte er erstens wichtige Vertreter der Erneuerer in sein Wahlkampfteam, bildete zweitens Allianzen mit Mitte-Links-Parteien (Partido Intransigente (PI) und Democracia Cristiana DC) und, fokussierte drittens seinen Diskurs auf die Fähigkeit der Demokratie, die sozialen Probleme zu behandeln und das Wachstum anzukurbeln. Laut Palermo und Novaro war diese Strategie besonders nützlich, da mit dem selben Diskurs gleichzeitig die Unterstützung sowohl der Peronisten, als auch der öffentlichen Meinung zu gewinnen (1996, S.205). Drittens führte er einen Wahlkampf, in dem der Akzent auf seinen persönlichen Qualitäten und Charisma lag und er sich als „Hoffnungsträger“ präsentierte. Menem entwickelte einen neuen Stil im Wahlkampf: Den direkten Kontakt mit den Wählern. Menem besuchte viele Städte mit seinem „Menemobil“ und führte viele Gespräche mit den Leuten auf der Strasse über ihre Probleme, wobei er eine „ad hoc“ Sprache benutzte. Seine Sprache und „Gestensprache“ waren mehr die eines Schauspielers oder einer religiösen Figur¹⁰. In selbem Kontext ist hervorzuheben, dass er den typischen populistischen Jargon nicht benutzte. Er wandte sich nicht an die Arbeiter an, sondern benutzte die Wörter „Brüdern“ und „Schwestern“, um bei jedem anzukommen (ebd., 206 f). Im Zusammenspiel damit schrumpfte die Rolle der Partei im Wahlkampf beständig. Menem vermied es, mit Parteien oder anderen Organisationen in Verbindung gebracht zu werden, und behauptete sogar, dass er keine Kompromisse weder mit Machtfaktoren noch Interessenverbänden eingehen würde, sondern nur mit dem Volk und dass er „freie“ Hände habe. Er bat auch nicht um die Hilfe der Gewerkschaften, weil er seine Kandidatur nicht als klassische populistische Bewegung vorstellen wollte¹¹. Durch die Fokussierung der Kampagne auf seine persönlichen Eigenschaften, vermied Menem die programmatischen Definitionen. Seine Reden waren eher unpräzise und sogar widersprachen sich mehrfach (Llanos 2002)¹². Zum Thema Wirtschaftspolitik machte er nur allgemeine und unklare Behauptungen, wie das Versprechen eines „Salariato“ (große Lohnerhöhung) und die Durchführung einer „Produktiven Revolution“, deren Bedeutung er trotzdem nie erklärte.

⁹ Insgesamt traten 5 Kandidaten an, aber ich konzentriere mich hier nur auf die beiden wichtigsten, die zusammen mehr als 82% der Stimmen erhielten.

¹⁰ Beispiel dafür sind auch einige Ausdrücke, auf die er mehrmals zurückgriff, wie: „Folgt mir, ich werde Euch nicht betrügen, oder „Argentinien, steh` auf und geh`“.

¹¹ Zu einer Diskussion s. Palermo/Novaro (1996, S. 210 f).

¹² So sprach er sich abwechselnd für die Nicht-Zahlung der Auslandsschuld und die Erfüllung der Pflichten des Landes oder für die Privatisierung von SU und später gegen sie, aus (Palermo/Novaro 1996, S. 211).

Vor den Wahlen waren dann die Perspektiven für Menem wenig eindeutig. Einerseits konnte er eine breite Unterstützung und Vertrauen zu den Wählern aufbauen. So wurde er laut Umfragen als der beste Kandidat gesehen für die Lösung der sozialen Probleme und damit als sicherer Sieger (Fraga 1989). Andererseits sorgten sein populistisches Image und seine Amtsführung als Gouverneur für große Besorgnis im Geschäftssektor, dessen Verhalten eine entscheidende Rolle bei der Vertiefung der Krise gespielt hatte.

2.3 Von den Wahlen bis zum Amtsantritt.

Die Präsidentschafts- und Kongresswahlen vom Mai 1989 hatten einen klaren Sieger: Die Partido Justicialista. Bei den Präsidentschaftswahlen gewann ihr Kandidat, Carlos Menem, mit 47,5% der Stimmen, während Angeloz 32,4% erhielt (s. Abb. 2.2). Aus den Abgeordnetenhauswahlen ging die PJ ebenfalls als Sieger hervor, obwohl sie die absolute Mehrheit der Sitze nicht erreichen konnte. Im Senat errang die PJ dagegen die absolute Mehrheit (s. Abbildungen 2.3. und 2.4).

Abbildung 2.2. Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom 14.Mai 1989.

Partei (1)	Kandidaten Präsident/Vizepräsident	Stimmen	%	Wahlmänner	% Wahlmänner
Frente Justicialista Popular	Carlos Menem/ E. Duhalde	8.274.202	49,41	319	53,1
Unión Cívica Radical	Eduardo Angeloz/ J. M. Casella	5.943.969	32,45	213	35,5
Alianza de Centro	Alvaro Alsogaray/Alberto Natale	1.201.051	7,17	33	5,50
Alianza Izquierda Unida	N. Vicente/ L Zamora	409.751	2,45	1	0,1
Sonstige		1.427.110	8,52	34	5,8
Gültige Stimme		16.746.257	100,00	600	100
Ungültige Stimmen/Enthaltungen		337.271	1,98		
Summe abgegebene Stimme		17.083.528			

(1)Hier werden nur die Kandidaturen berücksichtigt, die Wahlmänner bekamen. Quelle: Molinelli/Palanza/Sin 1999, S. 574

Laut Verfassung sollte der Regierungswechsel am 10.12. stattfinden. Nichtsdestotrotz wurde bald klar, dass Alfonsín bis Dezember nicht regieren können würde. Der Sieg Menems brachte keine Entspannung für die Wirtschaftslage. In der Woche nach den Wahlen stieg der Dollarkurs von 106 auf 175 Australes. Pugliese trat zurück. Sein Nachfolger wurde der UCR-Abgeordnete Jesús Rodríguez, der durch steuerliche und Wechselkursreformen versuchte, die Wirtschaft zu stabilisieren, was allerdings fehlschlug (Birle 1995, S.277). Der Dollarkurs stieg weiter und damit die Inflation, die im Juni 1989 114,5% betrug. In dieser Situation entstanden soziale Spannungen, die sich in der letzten Maiwoche in Plünderungen von Supermärkten in mehreren Städten ausdrückten. Die Regierung konnte die Situation aber erst nach mehreren Tagen und Ausschreitungen bei Demonstrationen kontrollieren¹³.

¹³ Bei den Unruhen starben 14 Personen und 80 wurden verletzt, bis die Polizei die Lage unter Kontrolle hatte.

In dieser Lage leitete die Regierung Verhandlungen mit der PJ über eine vorgezogene Übergabe der Amtsgeschäfte ein. Obwohl Menem den Vorschlag zunächst ablehnte, kamen beide Seiten später zu einer Übereinkunft, die die Bedingungen von Menem erfüllte. Darin wurde einerseits vereinbart, dass die Machtübergabe auf 8. Juli vorgezogen werden sollte.

Abbildung 2.3. Sitzverteilung im Senat 1983-1998 .

Partei	1983-1986		1986-1989		1989-1992		1992-1995		1995-1998	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
PJ	21	45.7	21	45.7	26	54.2	29	60.5	37	52.8
UCR	18	39.1	18	39.1	14	29.2	10	20.8	18	25.7
MPN	2	4.3	2	4.3	2	4.2	2	4.2	2	2.9
Partido Liberal	1	2.2	1	2.2	1	2.1	1	2.1	1	1.4
P. Bloquista	2	4.3	2	4.3	2	4.2	1	2.1	1	1.4
P. Autonomista	1	2.2	1	2.2	1	2.1	1	2.1	1	1.4
Sonstige	1	2.2	1	2.2	2	4.2	4	8.3	10	14.0
	46	100.0	46	100	48 (2)	100.0	48	100.0	70 (3)	100.0

Quelle: Molinelli/Palanza/Sin (1999, S.242). (1) Die Anzahl der Senatoren erhöhte sich ab 1991 wegen der Eingliederung der Senatoren von Tierra del Fuego, die 1991 als Provinz anerkannt wurde. (2) Die Reform von 1994 hatte die Anzahl von Senatoren auf 72 erhöht (also 3 pro Provinz und 3 von Capital Federal). Trotzdem werden nur 70 gerechnet, da 2 Sitze von Catamarca unbesetzt waren.

Da diese Klausel einen früheren Amtsantritt der Abgeordneten nicht vorsah (dann würde die PJ bis Dezember über seine relative Mehrheit im Abgeordnetenhaus nicht verfügen können), verlangte Menem einen Kompromiss mit der UCR: Sie musste zusichern, dass sie die Bewilligung aller ökonomischen Gesetzentwürfe, die zwischen Juli und Dezember vorgelegt werden, ermöglicht. Das Abkommen betraf vor allem das Abgeordnetenhaus und bestand darin, dass die UCR, durch die Anwesenheit ihrer Abgeordneten, das notwendige Quorum für die Behandlung der Initiativen garantiert, aber nur bis zu 75 Abgeordneten, so dass die PJ über die Mehrheit verfügt¹⁴.

Abbildung 2.4. Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus. 1983-1999 (1).

Partei	1983-1985		1985-1987		1987-1989		1989-1991		1991-1993		1993-1995		1995-1997		1997-1999	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
PJ	111	43.7	98	38.5	97	38.2	120	47.2	116?	45.1	127	49.4	131	51.0	119	46.3
UCR	129	50.8	129	50.8	114	44.9	90	35.4	84	32.7	84	32.7	68	26.5	66	25.7
PI	3	1.2	6	2.4	5	2.0	2	0.8	2	0.8	1	0.4	1	0.4	-	-
UceDé	2	0.8	3	1.2	7	2.8	11	4.3	10	3.9	4	1.6	2	0.8	1	0.4
MPN	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8
FREPASO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	8.6	38	14.8
P Liberal	1	0.4	1	0.4	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8	2	0.8
P. Autonomista	1	0.4	2	0.8	2	0.8	1	0.4	1	0.4	2	0.8	2	0.8	1	0.4
Sonstige	5	2.0	13	5.1	25	10.0	26	10.3	40	15.5	35	13.5	27	10.4	28	10.8
Gesamt	254	100	254	100	254	100	254	100	257	100	257	100	257	100	257	100

Quelle: Molinelli/Palanza/Sin 1999, S. 277 f. (1) Ab 1991 erhöhte sich die Anzahl auf 257 Abgeordnete wegen der Eingliederung der Abgeordneten von Tierra del Fuego.

¹⁴ Die PJ hatte damals 96 Abgeordnete, aber ab Dezember hätte sie 120 gehabt. Die Zahl 75 entsprach der Anzahl der Fraktionsmitglieder der UCR ab 10.12.1989. Dies wurde als Klausel 75 bekannt.

Danach konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf die Kabinettsbildung. Menem überraschte alle mit der unerwarteten Ernennung des ehemaligen Vizepräsidenten der Wirtschaftsgruppe Bunge & Born (BB), Miguel Roig, zum Wirtschaftsminister Anfang Juni¹⁵. Damit gab er ein starkes Indiz dafür, dass die Wirtschaftspolitik eine ganz andere Richtung einschlagen würde als man angesichts der Wahlversprechen oder der vorigen PJ-Regierungen hätte erwarten können¹⁶. Diese Wende wurde später durch die Ernennung anderer Kabinettsmitglieder und Berater bestätigt, unter denen sich viele befanden, die nicht Mitglieder der PJ waren und eine liberale Position in der Wirtschaftspolitik vertraten. Darunter sind die Ernennungen von Domingo Cavallo, Alvaro Alsogaray, Antonio Salonia und Jorge Triaca hervorzuheben. Cavallo¹⁷ ist ein Ökonom, der während der Diktatur Staatssekretär des Innenministeriums (1981) und Vorsitzender der ZB (1982) war. Seit 1977 leitete er einen Think-Tank, das Institut IEERAL, das eine liberale Vision der Wirtschaftspolitik vertrat und von Unternehmern finanziert wurde. Alsogaray, der zum Berater Menems für die Behandlung der Auslandsverschuldung ernannt wurde, war Vorsitzender der wirtschaftsliberalen Partei UCeDé (Unión de Centro Democrático). Salonia war Unternehmer im Ausbildungssektor, Triaca war ein Gewerkschaftler, der kein Vertreter der „harten Linie“ CGT (Confederación General del Trabajo) in der Regierung war und sich selbst als Minister von Menem und nicht der Gewerkschaften definierte (Clarín 9.7.89)¹⁸.

2.4 Das Szenario vor dem Amtsantritt.

Bevor ich mich mit der Politik der Regierung beschäftige werde ich zuerst das Szenario skizzieren, in dem sich die neue Regierung am Anfang ihres Mandats befand. Angesichts der Ziele der Arbeit wird hier versucht, eine Beschreibung des „Zustands“ der ausgewählten Variablen zu präsentieren. Damit wird versucht, die Hindernisse und Chancen zu erörtern, die sich aus der Krisensituation ergaben, um einen Reformplan zu entwerfen und durchzuführen. Daneben werden die zentralen Merkmale des institutionellen Systems skizziert.

¹⁵ Bunge & Born ist ein multinationaler Agrar-Industrie Konzern, der eine sehr problematische Beziehung zu den peronistischen Regierungen gehabt hatte (Birlé 1995, S. 300; Acuña 1995, S. 39).

¹⁶ Die Wahl von BB als die Gruppe, die die Umwandlung des argentinischen Wirtschaftssystems anführen musste, hat nach Acuña (1995, S. 51) u.a. folgende Gründe: a) Die Präsenz im „inner circle“ einiger wichtiger Berater, die wenige Verbindungen zum alten Peronismus hatten, aber doch gute Verbindungen zu Businessgruppen; b) Nach der Erfahrung Alfonsíns und der folgenden Krise lehnten es die einflussreichsten Berater Menems aufgrund des schlechten Zustands des Staatsapparats die Option ab, eine Konfrontation mit den IFI und den lokalen Unternehmern, und; c) Die Ausgangsposition von BB, eine Transformation einzuleiten, war sehr gut, weil die Gruppe über die notwendigen Kontakte verfügte und keinen wichtigen Vertrag als Staatslieferant hatte, und so seine Amtsführung nicht durch Interessenkonflikte gestört werden würde.

¹⁷ Domingo Cavallo erhielt 1977 sein Ph.D. an der Harvard University. Bei den Abgeordnetenhauswahlen von 1987 trat er als „Unabhängiger“ in der Liste der PJ an und wurde für die Periode 1987-1991 gewählt.

¹⁸ Triaca war Mitglied der sog. „Gruppe der 15“, die im Gegensatz zu dem „harten Flügel“ große Bereitschaft zeigte, mit der Regierung Alfonsíns zu verhandeln. Diese Einstellung führte sogar dazu, dass 1987 ein Mitglied von ihr, Carlos Alderete, zum Arbeitsminister ernannt wurde.

2.4.1. Die Krisensituation im Juli 1989: Hindernisse und Chancen.

Das „staatliche“ Szenario zum Monat des Amtsantritts Menems war extrem komplex. Einerseits musste die Regierung die Führung eines Staates übernehmen, der in den letzten Jahren eine ständige Verschlechterung seiner Steuerungsfähigkeiten erlebt und viel an Legitimität verloren hatte. Laut Palermo und Novaro lässt sich dieser Prozess folgendermaßen zusammenfassen: Zum Ende der 1980er Jahre konstatierte man eine Vertiefung eines langen Prozesses, durch den der Staat sowohl seine Autonomie, als auch seine Steuerungskapazität verloren hatte. Er befand er sich 1989 in einer Situation, in der alle seine Instrumente und Ressourcen von den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen kontrolliert wurden. Auf diese Weise war der Staat, und damit die Regierung, nicht mehr in der Lage, eigene Initiative zu formulieren und sie in einer autonomen Form zu implementieren. Der 1989 verbliebene Rest an Autonomie wurde durch die Hyperinflation vollständig zerstört (1996, S.91 f). Daneben befand er sich in einer extrem prekären Finanzlage (s. Abb. 2.1.). Daran wird deutlich, dass die neue Regierung eine sehr schwierige Aufgabe hätte, wenn sie einen funktionierenden Staat wieder aufbauen wollte, da die notwendigen (staatlichen) Ressourcen dafür nicht zur Verfügung standen. Auf der anderen Seite wird behauptet, dass die Krise der Regierung gute Chancen eröffnete, einen Reformplan in der Bevölkerung zu legitimieren und ihn mit Erfolg durchzusetzen. Llanos ist der Meinung, dass diese kritische Situation durch zwei Faktoren eine tiefe Reform erleichtern könnte: a) Sie erleichtern die Annahme eines Reformprogramms, und; b) Sie tragen zur Schaffung der (unerlässlichen) staatlichen Fähigkeiten bei, die Reformen umzusetzen (2002, Kap. 4)¹⁹. Palermo und Novaro argumentieren ebenfalls, dass die Krise den politischen Raum für globale Reformen eröffnet. Nichtsdestotrotz behaupten auch sie, dass gleichzeitig in solchen kritischen Situationen die notwendigen Elemente für die effektive Durchführung von Reformen nicht zur Verfügung stehen. Damals gab es einerseits keine breite soziale Koalition, die geschlossen hinter einer gemeinsamen Idee oder einem Reformprogramm stand. Ebenfalls gab es, wie gesagt, keinen autonomen und steuerungsfähigen Staat. Auf der anderen Seite ließ sich trotzdem feststellen, dass es mindestens eine Koalition gab, die bereit war, das „alte Modell“ aufzugeben. In diesem Kontext, so das Argument, verfügte Menem über große politische Freiheiten, eine weitreichende Reformentscheidung zu treffen, aber dennoch über wenig Freiheit, um ihre

¹⁹ Trotzdem sind nach der Autorin die Krisen alleine kein hinreichender Grund, um die Nachhaltigkeit des ökonomischen Plans zu erklären. Zu einer interessanten Diskussion über den Punkt siehe auch Corrales (1999), der einerseits einverstanden mit dem Argument ist, dass die Krisen eine Debatte auslösen können, die eine Regierung dazu fordern kann, Reformen durchzusetzen. Dennoch bestreitet er, dass Krisen zwangsläufig eine erfolgreiche Durchsetzung von Reformen erleichtern, weil sie nicht zusichern können, dass die verschiedenen Akteure weder mit der Regierung zusammenarbeiten noch ihre eigenen Interessen, zugunsten des Erfolgs der Regierungspläne, bei Seite legen würden.

Richtung zu bestimmen. Außerdem verfügte Menem über eine große Unabhängigkeit gegenüber der PJ, um das Regierungsprogramm auszuarbeiten²⁰. Auf der anderen Seite hatte er jedoch wenig Freiheit um seine Richtung zu bestimmen. Die Erfahrung Alfonsíns hatte deutlich gezeigt, dass wenn Reformen vorgeschlagen werden, sie von den IFI und dem Unternehmensektor unterstützt werden sollten, falls die Regierung in der Lage sein wollte, nicht nur die Krise zu überwinden, sondern auch das Land zu regieren (1996, S.116).

2.4.2. Die neue Regierung und die wichtigsten politischen Akteure.

2.4.2.1. Die Parteien. Menem hatte innerhalb der PJ eine starke Position aufgebaut. Nach dem Tod Peróns war Menem der erste, der eine „wirkliche“ Führung innerhalb der Partei aufbauen konnte, die auch demokratisch legitimiert war. Die Hyperinflation von 1989 trug auch zu der Festigung seines Führungsanspruchs bei, da sie die Bereitschaft zahlreicher Mitglieder der PJ und sozialer Akteure erhöhte, Politiken zu akzeptieren, die nicht mit den traditionellen Überzeugungen der PJ übereinstimmten. Hilfreich für die Konsolidierung seiner Führung war auch die Schwächung der internen Gruppen, vor allem der Erneuerer, die nach der Niederlage von 1988 ihre Kohäsion als Gruppe zu verlieren begannen. Obwohl sie noch den Vorstand kontrollierten, befanden sich ihre Hauptvertreter in einer zu schwierigen Situation, um eine eventuelle Blockadenpolitik zu betreiben. Die meisten von ihnen hatten Wahlämter oder Parteiposten, die sie behalten wollten und dafür die Hilfe der Regierung brauchten. Sie hatten aber auch eine ideologisch schwache Position. Wenn sie versucht hätten, eine Opposition gegen die Reformpläne aus einer peronistischen-konservativen Perspektive zu betreiben, hätten sie sofort an Glaubwürdigkeit verloren: Wenn sie sich als „konservative“ präsentiert hätten, hätte niemand ihnen geglaubt, nachdem sie für eine Erneuerung der Doktrin der Partei plädiert hatten. In diesem Kontext verfügte Menem über eine (ausreichend solide) Führungsposition, die es ihm erlaubte, die Agenda ohne parteipolitische Rücksichtnahme zu definieren. Ein klares Zeichen dafür war, dass die parlamentarischen Fraktionen vor dem Amtsantritt ihre Unterstützung für die Regierungspläne im Bereich Staatsreform ankündigten (Clarín, 6.7.89)²¹. Die UCR befand sich in einer zu schwachen Position, um eine obstruktive Politik gegen eine liberale Reformpolitik zu betreiben. Einerseits hatte Angeloz Reformpolitiken vorgeschlagen, die der Reform Menems ähnlich waren (Birle 1995, S.285). Andererseits sprach ihr vergangenes

²⁰ Allerdings war diese Unabhängigkeit nicht absolut gegenüber einigen Gewerkschaftsgruppen, deren Unterstützung entscheidend gewesen war, um die Erneuerer zu besiegen.

Scheitern und die folgende Krise, die auch andauernd von der Regierung benutzt wurde, um die Durchführung der Reformpolitik zu rechtfertigen, gegen sie.

2.4.2.2 Die Unternehmer. Gegenüber den Unternehmern war die Situation der neuen Regierung sehr schwierig. Die Ernennung Roigs und die Ankündigung neuer Grundlinien der Wirtschaftspolitik wurden von den Unternehmerverbänden gut aufgenommen. Obwohl sich während der Übergangsphase mehrmals die UIA und andere Unternehmerverbände für die geplanten neuen Maßnahmen einsetzten, unterstrichen sie trotzdem gleichzeitig, dass sie nichts zustimmen würden, was ihre Interessen verletzen könnte (s. z.B. Clarín vom 4.7.89). So bestand das Problem der Regierung darin, diese zwar erklärte aber „diffuse“ Unterstützung in eine „effektive“ umzuwandeln, d.h., dass die Unternehmer nicht nur auf der rhetorischen Ebene, sondern auch durch ihre ökonomischen Entscheidungen die neue Politik unterstützen. Für die Erlangung dieser „effektiven“ Unterstützung sollten gute Anreize (mindestens für die dominierenden Gruppen) gesetzt werden. Die Privatisierungspolitik war eines der zahlreichen Instrumente, auf das die Regierung zurückgriff, um das Vertrauen der Unternehmer zu gewinnen. Im nächsten Teil wird dargestellt, wie dies möglich war. Auf jeden Fall ist es anzumerken, dass die Regierung am Anfang die positive Einstellung der Unternehmer nutzen konnte. Vor dem Amtsantritt begannen Roig und die führenden Unternehmer ein Preisstillhalteabkommen zu verhandeln, das kurz nach dem Amtsantritt von der Regierung und 350 führenden Unternehmern unterzeichnet wurde (Clarín, 18.7.89).

2.4.2.3. Die IFI. Die Beziehung Argentiniens zu den IFI war ein weiteres Problemfeld der künftigen Entscheidungsträger. Argentinien geriet im April 1988 in ein Moratorium und war seitdem natürlich vom Zugang zu neuen Krediten ausgeschlossen. In diesem Kontext war den neuen Entscheidungsträgern klar, dass der Erfolg des neuen Wirtschaftsplans die Unterstützung der IFI benötigte, da ohne sie das Land seinen Zugang zu Finanzquellen nicht wiedererlangen könnte. Angesichts dieses Problems hatten sich bereits ab Juni 1989 die künftigen Verantwortlichen darum bemüht, die Kontakte zum IWF aufzunehmen, um über ein Stand-By-Darlehen zu verhandeln. Als Ergebnis dieser Bemühungen besuchte ein Team des IWF das Land sogar vor dem Amtsantritt, um sich über den neuen Wirtschaftsplan zu erkundigen. Obwohl der IWF seine Grundzüge zunächst nicht ablehnte, gab es vor dem Amtsantritt kein explizites Zeichen, dass man die neuen Politiken unterstützen würde. Damit machte der IWF deutlich, dass das Land in der ersten Zeit kein Darlehen bekommen würde und, dass dies nur erfolgen könnte, wenn der Inhalt der Politiken, und ihre ersten Ergebnisse

²¹ Das heißt jedoch nicht, dass die Unterstützung der Partei für alle künftigen Reformprojekte der Regierung gesichert war, sondern nur, dass in dieser anfänglichen Situation die Position Menems stark genug war, um die Unterstützung der Partei für

vorliegen und über den Kompromiss der Regierung mit dem Reformplan kein Zweifel bestünde²² (Clarín 4. und 9.7.1989). Die WB hatte ihrerseits insbesondere seit dem Frühlingsplan eine „intensive“ Beziehung zu Argentinien aufgebaut, die sich vor allem in Beratung für die Implementierung struktureller Reformen (z.B. Privatisierung) und sogar im Entwerfen des Frühlingsplans ausdrückten. Diese Beziehungen wurden trotzdem Anfang 1989 eingefroren, nachdem die WB die Weiterzahlung eines Darlehens aussetzte (s.o.). Während der Kampagne unterhielten sich wichtige Funktionäre der Bank Kontakte mit dem Team Menems. Trotzdem sollten sich die Beziehungen nicht gleich nach dem Amtsantritt normalisieren, sondern erst, nachdem die Regierung, ihre Bereitschaft, die angekündigten Reformen zu implementieren, bewiesen hätte (Teichmann 2001, S. 107 f).

2.4.2.4. Die Arbeiterbewegung. Während der Regierung Alfonsín spielten die Gewerkschaften und besonders der Dachverband CGT, eine ganz wichtige Rolle, die auch zum Scheitern der Regierung beitrug²³. Die CGT betrieb unter der Führung ihres Generalsekretärs Ubaldini eine starke Opposition gegen die Wirtschafts- und Arbeitspolitik der Regierung. Dies hatte zur Folge, dass ihre Beziehungen zur Regierung durch Konfrontation geprägt waren: Zwischen 1983 und 1989 rief die CGT 13 Generalstreiks aus. Die Erfahrung Alfonsíns zeigte so deutlich, dass die Gewerkschaften eine entscheidende Rolle in Bezug auf den Erfolg der Regierungspolitik, unabhängig von ihrer Richtung, spielen würden. Obwohl in der Krisensituation eine gewisse Loyalität zu einem Präsidenten der PJ zu erwarten war, wusste auch Menem, dass alle Gewerkschaften eine grundlegende Staatsreform ohne Einwände nicht akzeptieren würden und noch weniger, falls sie auf die Schwächung ihrer Macht abzielte. Wie die Gewerkschaften auf die „liberalen“ Reformen reagieren würden, war Anfang Juli 1989 noch eine offene Frage. Menem wusste jedoch, dass er zuerst handeln musste, um seinen Handlungsspielraum gegenüber den Gewerkschaften, vor allem der CGT, zu erweitern und die Spielregeln zu bestimmen. Darauf zielten die bereits genannte Ernennung von Triaca und der Versuch ab, Ubaldini durch das Angebot einer Stelle für ihn in Europa, von der Führung der CGT zu entfernen²⁴. Wie später gezeigt wird, wurde die Strategie nach dem Amtsantritt fortgesetzt und war am Ende teilweise erfolgreich.

die Einleitung einer Reformpolitik zu bekommen, ohne starke internen Konflikten auszulösen.

²² Die Sorge des IWF war nicht unbegründet: Zwischen 1982 und 1989 wurden vier Stand-By Abkommen unterzeichnet und keines erfüllt (Sánchez 1991, S. 130)

²³ Zu einer Analyse der Beziehungen zwischen der Regierung und Gewerkschaften seit 1983 s. Thomson (1987).

3. Das institutionelle System Argentiniens.

In der Verfassung von 1853/60 ist ein Präsidialsystem nach dem Vorbild der USA festgelegt, obwohl auch wichtige Unterschiede vorliegen²⁵. Sie schreibt die klassische Trennung der Staatsgewalten in Exekutive, Legislative und Judikative vor. In diesem Rahmen werden dem Präsidenten die wichtigsten Entscheidungsbefugnisse und Handlungsressourcen zugewiesen. Dies, im Zusammenhang mit der Entwicklung des politischen Systems, hat dazu geführt, dass es als „Hyperpräsidialsystem“ bezeichnet wird²⁶. Erwähnt werden muss, dass trotz der instabilen politischen Entwicklung des Landes bis 1983 nur wenige Verfassungsreformen stattgefunden haben, die ihrerseits die wesentliche Machtverteilung von 1853/1860 nicht betrafen²⁷. Obwohl während der Regierung Alfonsín über eine umfangreiche Verfassungsreform diskutiert wurde, wurde keine umgesetzt (Thibaut 1997, S.139). 1992 wurde das Thema, aufgrund des Wunsches Menems, wiedergewählt zu werden, wieder aktuell. Nach langen Verhandlungen unterzeichneten Menem und Alfonsín im November 1993, damals Vorsitzende der PJ und der UCR, den sog. „Pakt von Olivos“. Dies beinhaltete eine Übereinkunft über eine Verfassungsreform, die im Vertragstext ausführlich beschrieben wurde. Im Dezember 1993 wurde ein neues Abkommen, der „Pakt von La Rosada“, unterzeichnet, das den „Pakt von Olivos“ bestätigte und den Inhalt der Verfassungsreform weiter bestimmte. Einerseits wurde ein „Núcleo de Coincidencias Básicas“ (also spezifische Reformen) vereinbart und andererseits einige Themen aufgelistet (die sog. Materias habilitadas), bei denen die verfassungsgebende Versammlung (VV) auch inhaltliche Kompetenzen bei der Ausgestaltung besaß²⁸. Verfassungsmäßig wurde im Dezember 1993 durch das Gesetz 24.309 die „Notwendigkeit der Verfassungsreform“ erklärt, die eine VV diskutieren musste. Es schrieb ebenfalls vor, dass die VV dem „Nucleo“ nur als Paket zustimmen oder ihn ablehnen dürfe. Im April 1994 wurde die VV gewählt²⁹. Sie begann ihre Arbeit am 25.5.1994. Die Reform wurde am 22.8.1994 verabschiedet.

²⁴ Dies misslang allerdings und Ubalini blieb Vorsitzender der CGT.

²⁵ Zu einer Zusammenfassung dieser Unterschiede s. Saiz (1997, S. 195 f.)

²⁶ Thibaut behauptet, dass nicht einmal die Demokratisierungsforschnitte des Systems, zunächst von 1912 bis 1930 und danach in den 1940er Jahren, weder eine effektive Stärkung des Kongresses noch der Judikative hervorbrachten. Im Gegensatz dazu, sorgten sie im Zusammenhang mit den wachsenden Staatsaufgaben im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung für eine weitere Zuspitzung des politischen Entscheidungsprozesses auf den Präsidenten (1997, S.138). Die Bezeichnung „Hyperpräsidialismus“ geht auf den argentinischen Staatsrechtler Carlos Nino zurück, der sagt, dass: „Having no counterpart in the democratic pluralist world, Argentina is at the head of the presidential scale: we are in the presence of hyperpresidentialism“, zitiert in Llanos (2002, Kap. 2).

²⁷ Seit 1860 wurde die Verfassung nur zwei Mal reformiert. 1949 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die aber trotzdem 1955 abgeschafft wurde. Bei der Gelegenheit wurde die Rechtskraft der Verfassung 1853/60 wieder erklärt.

²⁸ Zu dem Prozess der Verfassungsreform von 1994 s. Bidart (1997).

²⁹ Bei den Wahlen schnitten die wichtigsten Parteien folgendermaßen ab: PJ: 37,9%; UCR: 19,7%; Frente Grande 13,2% und MODIN 9,2% (San Martino 1996, S.1231).

Die Struktur des argentinischen Systems, vor und nach der Reform von 1994 wird auf den folgenden Seiten zusammengefasst.

3.1 Die institutionelle Machtverteilung zwischen den drei Staatsgewalten.

3.1.1. Der Präsident.

Die Verfassung legt eine aus einer Person bestehende Exekutive fest, die in der Person des Präsidenten das Amt des Staatsoberhauptes und des Regierungsoberhauptes vereinigt³⁰. Die Amtszeit betrug bis 1994 6 Jahre, wurde aber danach auf 4 Jahre reduziert, die unmittelbare Wiederwahl des Präsidenten war bis 1994 verboten. Die Reform von 1994 erlaubte sie, diese allerdings beschränkte sich auf eine Wiederwahl. Bis 1994 wurden der Präsident und der Vizepräsident durch ein indirektes System gewählt³¹. Dies wurde 1994 durch ein direktes ersetzt, das auch einen zweiten Wahlgang einführte, falls niemand in der ersten Runde die nach der Verfassung verlangte Mehrheit erringen kann³². Die Befugnisse des Präsidenten können laut Saiz in fünf Bereiche unterteilt werden (1997, S. 209 f).

A) Außen- und Verteidigungspolitik: Der Präsident konzentriert die zentralen Kompetenzen in diesem Bereich: i) Er ernennt und entlässt die Botschafter mit Zustimmung des Senats (Art. 99,7); ii) Er verhandelt und unterzeichnet internationale Abkommen (99,11); iii) Er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte (99,12).

B) Sondervollmachten. Dem Präsidenten werden Sondervollmachten im Bereich der inneren Sicherheit eingeräumt: i) Wenn der Kongress nicht tagt, ordnet er die „föderale Intervention“ der Provinzen an (aber er muss gleichzeitig den Kongress einberufen) (Art. 6 und 99,20 (nach 1994)³³; ii) Er erklärt den Ausnahmezustand im Falle eines externen Angriffs und mit Zustimmung des Senats. Im Falle der Bedrohung der inneren Sicherheit (conmoción interior) darf er den Ausnahmezustand nur erklären, wenn der Kongress nicht tagt (gleichzeitig muss aber der Kongress einberufen werden) (99,16).

³⁰ Der Vizepräsident spielt in Anwesenheit des Präsidenten eine untergeordnete Rolle. Seine wichtigste Funktion ist die des Vorsitzenden des Senats, der das Recht auf Stimmenabgabe nur im Falle eines Patts erhält.

³¹ Nach diesem System wählte jede Provinz und die Capital Federal nach einem Verhältnissystem eine Gruppe von Wahlmännern, die der Anzahl der Senatoren und Abgeordneten entsprach. Nach der Wahl mussten sich die Wahlmänner versammeln und den neuen Präsidenten und Vizepräsidenten in getrennten Wahlen wählen. Der Kandidat, der die absolute Mehrheit der Stimmen bekommt, wurde zum Präsidenten bzw. Vizepräsidenten ernannt (Art. 81-85)

³² Im ersten Wahlgang gewinnt die Liste (die Kandidaten für die Präsidentschaft und Vizepräsidentschaft bilden eine Liste), die die erste Mehrheit bekommt und gleichzeitig mehr als 45% der gültigen Stimmen erhielt. Sie gewinnt auch wenn sie mehr als 40% bekommt und der Vorsprung vor der zweitplatzierten Liste mindestens 10% beträgt. Falls keine das erreicht, findet ein zweiter Wahlgang statt, an dem die ersten zwei Mehrheiten teilnehmen dürfen.

³³ Bis 1994 gab es eine breite Diskussion über diesen Punkt: Obwohl der Art 6 vorschrieb, dass die Intervention der Provinzen eine Befugnis des föderalen Staates war, wurden viele der Interventionen vom Präsidenten, ohne Teilnahme des Kongresses, erklärt. Die Reform von 1994 löste das Problem und stellte fest, dass die föderale Intervention eine Befugnis des Kongresses ist und nur wenn der Kongress nicht tagt, vom Präsidenten angeordnet werden darf (Saiz 1997, S. 211 f).

C) Ernennungsrecht. Diese Befugnis kann in zwei Untergruppen unterteilt werden: i) Ernennungen, die den Beschluss des Senats benötigen (u.a. Botschafter, hohe Offiziere der Streitkräfte und Richter); und, ii) Ernennungen, die der Präsident alleine, d.h. ohne den Beschluss anderer Organe vornimmt, z.B. Minister.

D) Administrativ. Vor der Reform 1994 war der Präsident für die „allgemeine Verwaltung“ des Landes zuständig (alter Art. 86,1). Die Verfassungsreform gab diese Kompetenzen dem Kabinettschef (neuer Art. 100), der vom Präsidenten ernannt und entlassen wird, aber auch vom Parlamenten mit absoluter Mehrheit entlassen werden kann (neuer Art. 101). Unter den Befugnissen des Kabinettschefs sind folgende zu nennen: Die allgemeine Verwaltung des Landes auszuüben (100,1); Beamte zu ernennen (100,3)); und die Einnahme der Nation einnehmen zu lassen (100,7). Laut Saiz hat diese Reform zur Folge, dass damit der Präsident jetzt nur noch politisch verantwortlich für die allgemeine Verwaltung des Landes ist (1997, S.213). Außerdem übt der Präsident andere Befugnisse aus, wie die Vergabe von Renten und anderen Sozialleistungen (99,6).

E) Legislative. In diesem Bereich lassen sich drei Kategorien unterscheiden:

i) Teilnahme an dem Gesetzgebungsprozess. Dem Präsidenten werden drei zentrale Instrumente zugestanden: Erstens kann er dem Parlament Gesetzentwürfe vorlegen³⁴. Zweitens besitzt er das Recht, Veto gegen die vom Parlament verabschiedeten Entwürfe einzulegen (Art. 80), welches nur mit 2/3 der Stimmen in jeder Kammer überstimmt werden kann. Drittens ist der Präsident für die Verkündigung und Veröffentlichung von Gesetzen zuständig. Die Reform von 1994 änderte nur einige Aspekte des Partialvetos und der Partialverkündung von Gesetzen³⁵.

ii) Normen mit Gesetzrang. Ihre Erlassung war vor 1994 in der Verfassung nicht vorgesehen, aber wurden sie trotzdem von verschiedenen Regierungen benutzt, vor allem die sog. Not- und Dringlichkeitsverordnungen (NDV) insbesondere ab 1989³⁶. Seit 1994 ist es dem Präsidenten i.d.R. nicht erlaubt, Normen mit Gesetzrang zu erlassen (Art. 99,3). Nichtsdestotrotz wurden aufgrund der historischen Verfassungsauslegung zwei Ausnahmen reguliert: Die legislative Delegation und die NDV. Die legislative Delegation wird bei

³⁴ Vom Initiativrecht des Präsidenten sind einige Bereiche ausgenommen. Nach dem Art. 52 hat das Abgeordnetenhaus die ausschließliche Gesetzinitiative im Haushaltsbereich. Ebenfalls besitzt der Senat das ausschließliche Initiativrecht bezüglich der Gesetzen, die die Verteilung von Steuern zwischen dem föderalen Staat und den Provinzen bestimmen (Art. 75, 2).

³⁵ Obwohl der Text von 1853/60 die Partialverkündung eines vom Parlament verabschiedeten Entwurfes (also der Teil des Entwurfs, gegen den kein Veto eingelegt wird) nicht ausdrücklich genehmigte, war sie eine gängige Vorgehensweise. Da dies zu vielen Probleme führen kann (und geführt hat) wurden bestimmte Bedingungen für die Partialverkündung eines Entwurfes eingeführt: So schreibt der neue Art. 80 vor, dass die Teile eines Entwurfs, gegen die kein Veto eingelegt wird, verkündet werden können, nur wenn sie „autonomía normativa“ haben und ihre teilweise Verkündung nicht den Sinn des gesamten Gesetzentwurfs verändert.

„bestimmten Verwaltungsgelegenheiten oder öffentlichen Notfällen“ erlaubt. Ebenso kann diese legislative Delegation nur während einer bestimmten Frist und unter den vom Parlament festgelegten Bedingungen ausgeübt werden (neuer Art. 76). Es ist die Aufgabe des Parlamentes, in jedem Fall zu bestimmen, auf welche Angelegenheiten die Delegation sich erstreckt. Dennoch kann es sich nicht auf die Angelegenheiten erstrecken, die nach der Verfassung ausdrücklich per Gesetz geregelt werden müssen (Saiz 1997, S.217). Die NDV können ebenfalls nur in Ausnahmefällen vom Präsidenten erlassen werden. Nach dem neuen Art. 99,3 ist dies nur möglich, wenn es „außerordentliche Umstände“ verhindern, das normale Gesetzgebungsverfahren einzuhalten. Außerdem können einige Gesetzbereiche nicht durch NDV (Strafrecht, Steuerpolitik, Wahlrecht und Parteiengesetz) reguliert werden. Die NDV muss von allen Ministern unterzeichnet und danach an einen besonderen Ausschuss des Parlaments (die Comisión Bicameral Permanente) weitergeleitet werden. Diese muss die entsprechende NDV analysieren und ihren Bericht darüber innerhalb von zehn Tagen an beide Kammern des Kongresses weiterleiten. Der Kongress trifft dann die endgültige Entscheidung über die Gültigkeit jeder NDV³⁷.

iii) Regelungsvollmacht (Potestad Reglamentaria). Diese besteht in der Befugnis des Präsidenten, Vorschriften zu erlassen, die notwendig für die Ausführung von Gesetzen sind (Art 99, 2).

3. 2 Die Organisation der Exekutive.

Die Poder Ejecutivo Nacional (PEN) besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und den Ministern. Bis 1999 setzte ein Gesetz die Anzahl der Ministerien auf 8 fest. Diese Zahl wurde Ende 1999 auf 10 erhöht (plus der Chef des Kabinetts). Was die interne Struktur der Ministerien betrifft, wird die Verteilung der Arbeit, durch Sekretariate und Subsekretariate organisiert³⁸. Die Subsekretariate gehören i.d.R. zur internen Struktur der Sekretariate (eins pro Sekretariat). Darüber hinaus gibt es im Umfeld der Präsidentschaft mehrere Sekretariate und Subsekretariate. Abhängig von den Subsekretariaten gibt es „Direcciones“ (Abteilungen), die für Teilgebiete zuständig sind. Diese Strukturen bilden die zentrale Verwaltung des Staates. Die dezentralisierte Verwaltung wird von zahlreichen Institutionen gebildet, die nicht direkt von der zentralen Verwaltung abhängig sind und spezifische Funktionen ausführen (FGYS 1999, S.35). Ihre wichtigsten Merkmale bestehen darin, dass sie eine oder mehrere der

³⁶ Die Erlassung von NDV wurde mehrmals von dem Obergerichtshof genehmigt. Zwischen 1853 und 1983 wurden ca. 20 NDV erlassen, vor allem anlässlich wirtschaftlicher Notsituationen (vor allem ab 1929). Zu Details s. Saiz (1997, S. 217).

³⁷ Die Intervention des Kongresses muss durch ein Gesetz geregelt werden, das bis 2000 nicht verabschiedet worden war.

folgenden Charakteristika besitzt: Eigene Rechtspersönlichkeit, eigene finanzielle Mittel, Autonomie in der Reglementierung ihres Personals, Autonomie, um ihre Behörden zu ernennen (ebd. 35). Sie stehen über die jeweiligen Ministerien im Kontakt mit der Regierung.

Abbildung. 2.5. Interne Struktur der zentralen Verwaltung Argentiniens.

Präsidentschaft Ministerium/	1999			2001			
	Sek	Subsek.	Andere (1)	Präsidentschaft Ministerium/	Sek	Subsek	Andere
Präsidentschaft	17	31	18	Präsidentschaft	8	10	14
Innen.	5	15	5	Innen.	3	3	1
Ausland.	4	11	1	Ausland.	3	6	1
Justiz	3	4	-	Justiz	2	5	-
Verteidigung	2	3	1	Verteidigung	2	1	2
Wirtschaft	8	25	24	Wirtschaft	9	16	17
Kultur und Bildung	4	5	2	Ausbildung	3	2	2
Gesundheit	2	7	12	Gesundheit	2	4	9
Arbeit	3	2	3	Arbeit	3	3	3
Kabinettschef	4	10	1	Kabinettschef	2	4	o.A.
				Soziale Entwicklung	5	3	3
				Infrastruktur	4	10	16

Quelle: FGYS (1999), SGP (2001). (1) Hier werden die Institutionen ausgeführt, die zur dezentralisierten Verwaltung gehören, deren Kommunikation mit der Exekutive über das jeweilige Ministerium erfolgt.

3.3. Der Kongress.

Der Kongress besteht aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat. Sie sind unterschiedlich zusammengesetzt, haben aber gleiche Kompetenzen beim Gesetzgebungsverfahren. Die Legislaturperiode geht (in jedem Jahr) von 1. März bis zum 30. November. Der Kongress kann vom Präsidenten außerordentlich einberufen oder die Sitzungsperiode verlängert werden (Art. 55).

Das Abgeordnetenhaus besteht aus 257 Mitgliedern, die 4 Jahre im Amt bleiben und ohne Einschränkung wiedergewählt werden können. Bei den Wahlen dieser Kammer wird ein Verhältnissystem, in dem für Listen gestimmt wird, benutzt³⁹. Die Wahlen finden alle zwei Jahre statt und dementsprechend wird je die Hälfte des Abgeordnetenhauses erneuert. Es bestehen 24 Wahlkreise (die 23 Provinzen und Capital Federal), die von einer Anzahl von Abgeordneten vertreten werden, die ihrer Bevölkerungsgröße entspricht⁴⁰. Der Senat bestand bis 1991 aus 46 Mitgliedern und ab 1992, nachdem Tierra del Fuego Provinz wurde, aus 48. Vor der Reform von 1994 wurde jede Provinz durch zwei Senatoren vertreten. Sie wurden von den jeweiligen Legislaturas Provinciales gewählt, blieben 9 Jahre im Amt und konnten

³⁸ Die Anzahl der Sekretariate und Subsekretariate wird nicht in der Verfassung bzw. einem Gesetz bestimmt. Der Präsident darf sie per Verordnung schaffen, zusammenlegen oder abschaffen (FGYS 1999, S.31).

³⁹ Die Sitze werden nach dem System D'Hondt verteilt (art 161, Gesetz 19.945). Das Gesetz sieht eine Sperrklausel vor, nach der die Parteien mindestens 3% der Stimmen erhalten müssen, um Sitze zu bekommen (Art 160).

⁴⁰ Die Anzahl von Abgeordneten pro Provinz geht von 5 (10 Provinzen) bis 70 (Buenos Aires).

ohne Einschränkung wiedergewählt werden⁴¹. 1994 wurden die Zusammensetzung und das Wahlsystem geändert. Erstens wurde die Anzahl der Senatoren auf 72 erhöht (jede Provinz wählt 3) (neuer Art. 54). Zweitens wurde das indirekte Wahlsystem durch ein direktes ersetzt. So werden die Sitze in jeder Provinz nach folgender Regel verteilt: Zwei Sitze sind für die stärkste Partei und der Dritte für die zweistärkste⁴². Drittens wurde die Amtszeit der Senatoren auf sechs Jahren verkürzt. Um Sitzungen abhalten zu können, muss mindestens die absolute Mehrheit der Mitglieder der Kammer anwesend sein (Art. 56).

Die zentralen Aufgaben des Kongresses bestehen in der Teilnahme am Gesetzgebungsprozess (Art.75). Abgesehen davon stehen ihm andere zu, u.a.: Bewilligung oder Ablehnung der vom Präsidenten unterzeichneten internationalen Abkommen; Erklärung des Ausnahmezustandes; Anordnung der föderalen Intervention der Provinzen.

3.4. Der Gesetzgebungsprozess. Dieser kann im Prinzip in jeder Kammer auf Initiative des Präsidenten oder der Parlamentarier eingeleitet werden. Ausgenommen sind nur die Entwürfe über bestimmte Angelegenheiten (s.o.). Die Reform von 1994 gestand auch allen Bürger/innen das Recht auf Gesetzesinitiative zu, die das Abgeordnetenhaus als erste zuständige Instanz behandeln muss (Cámara de Origen)⁴³.

Vor 1994 bestand der Gesetzgebungsprozess aus (maximal) 5 Etappen. Sobald der Entwurf einer Kammer vorgelegt wird, muss er zu einem oder mehreren internen Ausschüssen weitergeleitet werden⁴⁴, die diesen im einzelnen analysieren müssen. Falls der Entwurf nach zwei Jahren nicht keine Zustimmung der Ausschüssen bekommen hat, läuft er ab. Während der Behandlung des Entwurfs im Ausschuss dürfen die Parlamentarier Änderungsvorschläge vorlegen. Die Arbeit in den Ausschüssen ist besonders wichtig, weil dort die Mehrheit der parlamentarischen Arbeit gemacht wird (Jones 2001, S.155). Die Ausschüsse sind, wie Llanos feststellt, die Stelle, an der die Mehrzahl der Übereinkünfte sowohl innerhalb der Regierungspartei als auch mit der Opposition erreicht werden (2002, Kap. 2). Nachdem die Ausschüssen mit ihrer Arbeit fertig sind, wird der Entwurf im Plenum betrachtet, wo der Entwurf wieder geändert werden kann. Das ist die erste Lesung. Falls der Entwurf die erste Lesung überwindet, geht er an die andere Kammer (Camara Revisora), wo dasselbe Verfahren

⁴¹ Die Legislative der Provinzen wählen die Senatoren durch ein System relativer Mehrheit.

⁴² Der Senat begann 1995 mit 72 Senatoren zu arbeiten. Trotzdem wurden die Senatoren, aufgrund einer vorläufigen Norm, (mit der Ausnahme von Capital Federal) bis 2001 von den Legislative der Provinzen gewählt. Erst im Oktober 2001 wurden alle durch das neue Wahlsystem gewählt.

⁴³ Die Entwürfe der Bürger dürfen einige Bereiche nicht betreffen, u.a.: Steuer, Haushalt und Strafrecht (Art. 39).

⁴⁴ In jeder Kammer gibt es zwei Arten von Ausschüssen: die Sonderausschüssen (Especiales), die geschaffen werden, nur um eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen, und danach aufgelöst werden, und die Permanentes (ständige). Die Aufgabe der letzten besteht darin, die entsprechende Kammer beim Gesetzgebungsprozess zu beraten. Jede hat eine bestimmte „Bereichskompetenz“ (z.B.: Auslandspolitik, Wirtschaft). Die Zusammensetzung der Ausschüsse spiegeln den Proporz der Fraktionen in der Kammer wider (Molinelli/Palanza/Sin 1999, S. 354 f).

angewandt wird. Falls der Entwurf in dieser zweiten Lesung ohne Änderungen bewilligt wird, ist die Arbeit des Kongresses beendet und der verabschiedete Entwurf wird dem Präsidenten zugesandt. Falls der Entwurf von der Revisionskammer (Cámara Revisora) modifiziert wird, muss er der Ausgangskammer (Cámara de Origen) für die dritte Lesung vorgelegt werden. Diese hat dann zwei Möglichkeiten: a) Sie kann die Änderungen bewilligen (dann muss der Entwurf dem Präsidenten übermittelt werden) oder; b) Sie kann die Änderungen ablehnen. In diesem Fall wird der Entwurf wieder der Revisionskammer für die vierte Lesung zugesandt. Diese kann mit 2/3 der anwesenden Mitglieder auf ihrem Entwurf bestehen. Falls dies geschieht, wird der Entwurf wieder der Ausgangskammer für die fünfte Lesung vorgelegt. Die Ausgangskammer braucht jetzt 2/3 der anwesenden Mitglieder, um den Entwurf der Revisionskammer ablehnen zu können.

1994 wurde der Gesetzgebungsprozess leicht modifiziert. Erstens wurde erlaubt, dass jede Kammer, mit der Genehmigung der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder, die Billigung der Entwürfe an ihre Ausschüsse delegieren kann (Art. 79). Zweitens wurde die Anzahl der Lesungen auf drei reduziert (Art. 81).

3.5. Die Judikative und andere Organe.

Die Justizverwaltung obliegt ausschließlich sowohl der Nationalen Judikative (Poder Judicial de la Nación- PJN), als auch den Judikativen der jeweiligen Provinzen (Poderes Judiciales Federales)⁴⁵. An der Spitze der Judikative befindet sich der Oberste Gerichtshof (Corte Suprema de Justicia de la Nación- CSJN), der außerdem endgültig über die Verfassungsmäßigkeit von Normen entscheidet. Die Richter des CSJN und der anderen föderalen Gerichte wurden bis 1994 vom Präsidenten, mit Beschluss des Senats (einfache Mehrheit), ernannt. Ihre Amtszeit ist unbefristet, konnten sie aber (bis 1994) durch einen Amtsenthebungsprozess entlassen werden. Bis 1990 bestand die CSJN aus fünf Richtern. Diese Anzahl wurde 1990 auf 9 erhöht, was einige Autoren als eine Maßnahme Menems bezeichnen, „eine regierungsfreundliche Mehrheit“ im CSJN herzustellen⁴⁶ (Birle 1995, S.295; Ferreira/Goretti 1996, S. 447). Das Ernennungsverfahren der Richter wurde 1994 geändert. Erstens wurde für die Ernennung der Richter des CSJN Zustimmungsquorum im

⁴⁵ Die Organisation und Befugnisse der provinziellen Judikative werden in den jeweiligen Provinzverfassungen festgesetzt. Diese sind unabhängig von dem PJN, allerdings mit zwei Ausnahmen: a) Der CSJN kann ihre Urteile annullieren, falls sie der Verfassung widersprechen; b) Falls die Intervention einer Provinz angeordnet wird, umfasst auch die Intervention die Judikative.

⁴⁶ Laut Ferreira und Goretti versuchte die Regierung von Anfang an den CSJN auf ihre Seite zu bringen. Zuerst hatte sie ohne Erfolg versucht, einige Richter zum Rücktritt zu bewegen. Nach dem Scheitern dieses Versuches wurde der Gesetzentwurf für die Erhöhung der Mitglieder vorgelegt. Der CSJN lehnte den Entwurf zwar ab, aber das Gesetz wurde im April 1990

Senat auf 2/3 (der Anwesend) erhöht. Zweitens werden die Richter der föderalen Gerichte weiter vom Präsidenten ernannt, der allerdings aus einer vom Consejo de la Magistratura (CM)⁴⁷ ausgearbeiteten Liste auswählen muss. Diese Ernennungen benötigen ebenfalls die Zustimmung des Senats (99, 4).

Abgesehen von den drei ernannten Institutionen gibt es zwei andere, die eine wichtige Rolle spielen können. Die erste ist die Auditoría General de la Nación (AGN), die durch die Reform von 1994 Verfassungsrang bekam. Ihre zentrale Aufgabe besteht in der Kontrolle der Legalität der Amtsführung der öffentlichen Verwaltung. Diese Aufgabe sollte sie mit Hilfe des Kongresses (aber unabhängig von ihm) erfüllen. Ihr Vorsitzender wird auf Vorschlag der zweistärksten Partei im Kongress ernannt. Die zweite Institution ist der Defensor del Pueblo (Ombudsmann), der ebenfalls 1994 Verfassungsrang bekam (Bidart 1997, S.481). Er wird als unabhängiges Amt definiert, das im Umfeld des Kongresses verankert ist und mit voller funktionaler Autonomie agiert. Seine Aufgabe besteht darin, die in der Verfassung verankerten Rechte gegenüber Handlungen, Verfehlungen und Erlassen der Verwaltung zu schützen und zu verteidigen (Art. 86). Der Ombudsman wird vom Kongress ernannt und entlassen (Quorum 2/3) und verfügt über die Immunitäten und Privilegien der Parlamentarier. Er bleibt fünf Jahre im Amt und kann nur für eine Amtszeit wieder ernannt werden.

3.6 Die Organisation des Staates: der Föderalismus.

Die beschriebene horizontale Machtverteilung wird durch eine vertikale zwischen dem föderalen Staat und den Regierungen der Provinzen ergänzt⁴⁸. Die Grundlinien des argentinischen Föderalismus werden in wenigen Artikeln der Verfassung festgesetzt. Laut Art. 5 müssen sich die Verfassungen, die jede Provinz erlässt, den Prinzipien der Nationalverfassung ausrichten. Außerdem hat der föderale Staat das Recht, den Provinzen zu intervenieren, um die republikanische Regierungsform zu gewährleisten oder externe Invasionen abzuwehren (Art.6). Was die Kompetenzverteilung zwischen Bund und den Provinzen angeht, setzt Art. 121 (104 vor 1994) fest, dass die Provinzen all die Kompetenzen behalten, die dem Bund nicht zuerkannt wurden. Andererseits dürfen die Provinzen auf keinen Fall nationalstaatliche Kompetenzen ausüben (Art. 126; 108 vor 1994)⁴⁹. In diesem

verabschiedet. Zwischenzeitlich traten zwei Richter zurück, was Menem erlaubte, mit der Billigung des Senates 6 neue Richter zu ernennen (1996, S. 447).

⁴⁷ Der CM wurde 1994 geschaffen. Es wird aus Richtern, Parlamentariern und Anwälten zusammengesetzt. Seine zentralen Aufgaben bestehen in der Auswahl der Richter und der Verwaltung der Judikative (Bidart 1997, S. 491 f).

⁴⁸ Hierbei folgten die Verfassungsgeber der Verfassung der USA, aber trotzdem distanzieren sie sich vom „reinen“ Modell und führten einige zentralistische Elemente ein (z.B. föderale Interventionen der Provinzen). Zum Ursprung des argentinischen Föderalismus siehe Sabsay (1993) und Bidart (1993).

⁴⁹ Z.B. dürfen die Provinzen keine politischen Abkommen mit anderen Ländern treffen oder Handelsgesetze verabschieden.

Rahmen und, weil der Bund Kompetenzen nur nach einer ausdrücklichen Zuordnung besitzt, wird es behauptet, dass er nur eine Ausnahmekompetenz (*Competencia por Excepción*) hat. Nichtsdestotrotz ist die nationale Kompetenz den provinziellen hierarchisch übergeordnet (Sabsay 1993). Laut Sabsay lassen sich drei Arten von Kompetenzen des Bundes unterscheiden: a) Die „Delegadas“, die in der Verfassung dem Bund zuerkannt werden; b) Die „Concurrentes“, die beide (Bund und Provinzen) innerhalb ihres Bereichs ausüben können⁵⁰, und; c) Die „Außerordentlichen“, die vom Bund unter besonderen Umständen ausgeübt werden (z.B. Intervention der Provinzen). Andererseits erfolgt die Partizipation der Provinzen am Bund über verschiedene Mechanismen: Der wichtigste ist die Auswahl von Senatoren, die ihre Interessen vertreten sollten. Außerdem beteiligen sie sich an anderen föderalen Organen, wie dem Consejo Federal de Inversiones (Föderaler Investitionsrat- CFI) und dem Consejo para la Educación (Föderaler Erziehungsrat).

Trotzdem hat sich der Föderalismus nicht, wie in der Verfassung vorgesehen, entwickelt. Statt durch einen starken Föderalismus ist das argentinische System durch starke Suprematie der föderalen Ordnung über die Provinzen gekennzeichnet (Bidart 1993, S.365 f). Zur Schwäche des argentinischen Föderalismus tragen laut Bidart u.a. folgende Faktoren bei: a) Die Vorherrschaft der Exekutive. Seit 1930 ist ein Prozess zu beobachten, durch den der Zentralstaat um zahlreiche Kompetenzen sich konzentriert hat, in dem sich die Exekutive durchgesetzt hat und somit die Mehrheit der neuen Kompetenzen auf sich vereinigt. Dazu kommt, dass das Land während langer Perioden von Diktaturen regiert wurde, was ein zusätzliches Hindernis für die Stärkung des Föderalismus war; b) Die Beziehung zwischen der Exekutive und dem Kongress. Obwohl die Parlamentarier eigentlich die Provinzen im Parlament vertreten sollten, haben sie die Konzentrierung der Macht im Bund (und in der Exekutive) nicht vermieden. Der Grund dafür liegt darin, dass sie zuerst Parteimitglieder sind und deswegen ihre Arbeit nach den Richtlinien der Parteien ausüben und nicht nach den Interessen der Provinzen; c) Die föderalen Interventionen. Obwohl der Rahmen der föderalen Intervention sehr eng ist und nur für Ausnahmefälle vorgesehen ist, zeigt das System an diesem Punkt die meisten Störungen auf. Fast alle Regierungen seit 1930 benutzten dieses Instrument, um (fast immer) politische Probleme des Präsidenten bzw. der Parteien zu lösen⁵¹.

⁵⁰ Hier befinden sich, u.a.: Diejenige, die mit der Entwicklung des Landes zu tun haben, wie die Schaffung von Industrie oder öffentliche Dienstleistungen.

⁵¹ Bidart zitiert Statistiken, nach denen 18,6% der Zeit zwischen 1930 und 1981 die Provinzen unter „Intervention“ waren. Die Regierung Alfonsín war die einzige, die keine „Intervención“ aufhängte (1993, S. 384 f).

Im diesem Rahmen funktioniert eine wichtige Institution, die mit der Finanzierung des Staates und der Provinzen verbunden ist: Das sog. Coparticipación System⁵². Die Verfassung legte ursprünglich fest, dass die Provinzen die ausschließliche Kompetenz im Bereich der direkten Steuern besitzen, während die Konsumsteuern sowohl vom Bund, als auch von den Provinzen eingenommen werden konnten. Dem Zentralstaat gehörte die Handelssteuer. Die Steuereinnahmen des Bundes waren vom Verfall des Welthandels nach der Große Depression besonders stark betroffen. Dann unternahm der Bund den Versuch, zusammen mit den Provinzen Konsumsteuern zu erheben. Nach langen Verhandlungen erreichte man eine Übereinkunft, nach der „the provinces would delegate to the National Congress exclusive right over certain taxes in exchange for an automatic share in the revenues collected“ (Eaton 2001, S.5). 1934 wurden im Kongress die Regeln des neues Steuerverteilungssystems verabschiedet, die bestimmten, welchen Anteil der Steuereinnahmen die Provinzen und der Staat erhalten müssen und nach welchen Kriterien die Einnahmen unter den Provinzen verteilt werden müssen. Dies rief die sog. Coparticipación ins Leben, deren Regeln bis 1999 mehrmals geändert wurden⁵³. Durch die Reform von 1994 wurde das Coparticipación System von der Verfassung anerkannt und seine institutionelle Basis festgelegt (Art. 75,2). Trotzdem konnte das entsprechende Gesetz, welches das Coparticipación System im einzelnen regulieren sollte, nicht verabschiedet werden. Dann wurden in den 1990er Jahren vor allem durch Pakte zwischen der Regierung und den Provinzen, die Regeln für die Verteilung der Ressourcen bestimmt⁵⁴.

4. Die Regierung Menem.

4.1. Die ersten Reformen und die Gründe der Wende.

In seiner Antrittsrede vom 8.7.1989 hob Menem die „Endkrise“ hervor, in der sich das Land befand und die er als die schlimmste der Geschichte des Landes bezeichnete. Um sie zu überwinden, sagte er, müsste eine harte Anpassungspolitik betrieben und eine Wiedereröffnung des Staates eingeleitet werden. Obwohl er keine spezifischen Maßnahmen erwähnte, behauptete er, dass zentrale Elemente der neuen Wirtschaftspolitik die Öffnung für ausländische Investitionen, die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und die Bedienung der Auslandsschuld seien (Menem 1989).

⁵² Für die anderen Finanzierungsquellen der Provinzen siehe Haldenwang (1994, S. 58 f).

⁵³ Für Details über die Entwicklung der Coparticipación s. Eaton (2001).

⁵⁴ Der letzte Pakt wurde Ende 2000 unterzeichnet. Er beinhaltete u.a., dass die Provinzen im Jahr 2001 insgesamt monatlich einen Basisschlag von 1364 Mio. USD bekommen würden (2002: 1.4000; 2003 1.440) (La Nación, 8.12.2000). Der Pakt wurde Ende 2001 wieder geändert, als die Provinzen, im Austausch gegen einige Vorteile, eine Kürzung in Höhe von 13% der vorher festgelegten Summe akzeptierten (La Nación, 2- 30.11 2001).

Kurz nach dem Amtsantritt legte die Regierung dem Parlament zwei Gesetzentwürfe vor, die die Grundzüge der neuen Wirtschaftspolitik beinhalteten. Der erste bezog sich auf die Privatisierung der wichtigsten SU. Dieser Gesetzentwurf wurde Ende August verabschiedet und als Ley de Reforma del Estado (23.696) bekannt (s. Kap. 3). Der zweite Gesetzentwurf, der im September 1989 als Ley de Emergencia Económica (23.697) verabschiedet wurde, zielte auf die finanzielle Sanierung des öffentlichen Sektors ab. Dieses Gesetz beinhaltete u.a. folgenden Maßnahmen: Einstellung der Subventionen und der Industrie- und Bergbauförderungssysteme; Verkauf staatlicher Güter; Modifizierung des Rahmens für ausländische Investitionen (Gleichstellung mit inländischem Kapital); Einstellung des sog. „Compre Nacional“⁵⁵; Etablierung der Autonomie der Zentralbank (ZB), mit dem Ziel die Währung zu verteidigen und die Finanzierung des Bundes und der provinziellen Regierungen durch die ZB zu unterbinden; Aussetzung von Neueinstellungen in der Verwaltung und Bedienung bestimmter Schulden. Diese beiden Gesetze räumten der Exekutive gleichzeitig zahlreiche Befugnisse ein, um sowohl den Privatisierungsprozess, als auch die Maßnahmen des Gesetzes 23.967 mit großer Autonomie gegenüber anderen Akteuren (vor allem dem Kongress) durchzuführen.

Diese beiden Gesetze waren die ersten einer Reihe von Maßnahmen die zum Ziel hatten, das bisher gültige Wirtschafts- und Sozialmodell, das auf einer massiven staatlichen Intervention in der Wirtschaft basierte und großteils auf die Regierung Perón (1946-1955) zurückging, abzubauen, und es durch ein neues zu ersetzen, in dem der Privatsektor eine führende Rolle übernehmen sollte. Dies hatte jedoch weder mit der Politik der früheren peronistischen Regierungen etwas gemeinsam, noch mit den vagen Wahlversprechen Menems. In diesem Kontext lässt sich die Frage stellen, warum Menem und seine Berater entschieden, eine neoliberale Reform des Wirtschaftsystems einzuleiten. Um diese Frage zu beantworten, müssen meines Erachtens folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- a) Die tiefe Wirtschaftskrise. Im Kontext der bereits skizzierten Krise war die Regierung dazu gezwungen, einen Ausgang zu finden. Wie Palermo und Novaro behaupten, ließ die Krise die Überzeugung reifen, dass dringend etwas unternommen werden müsste, um die Krise zu überwinden. Die bedeutete aber nicht, dass Menem ein Mandat bekommen hätte, um neoliberale Reformen durchzusetzen, sondern nur um eine Lösung zu finden (1996, S.124).
- b) Der Zustand des Staatsapparats. Im Kontext der Notwendigkeit, eine Lösung für die Krise zu finden muss man gleichzeitig daran denken, welche Alternativen zu diesem Zeitpunkt

⁵⁵ Das „Compre Nacional“ ist „a preference in favor of domestic industry which in case of the purchase of goods cannot exceed the nationalized value of imported goods by ten percent including tariffs“ (Ministerio de Economía 1994, S. 34)

durchsetzbar waren. Angesichts des chaotischen Zustands des Staatsapparates war den neuen Entscheidungsträgern von Anfang an klar, dass ein Wiederaufbau des damals sterbenden Systems kaum möglich war. Erstens, weil die Situation schnelle Lösungen verlangte. Andererseits, weil es sicher nicht möglich gewesen wäre, die Finanzmittel für diesen Wiederaufbau zu bekommen. Wie bereits gesagt, hatte Argentinien damals keinen Zugang mehr zu den Finanzmärkten und zu den IFI. Um einen Wiederaufbau einzuleiten, wäre es nötig gewesen, diesen Zugang wieder herzustellen. Dennoch hatten die IFI eine klare Position und Argentinien hätte kein Darlehen bekommen, um „nicht neoliberale“ Reformen durchzuführen. Auf diese Weise war die einzige „durchführbare“ Lösung die Implementierung eines neoliberalen Reformprogramms.

c) Die Unterstützung der Machtfaktoren. In Zusammenhang mit dem letzten Punkt musste die ausgewählte Lösung die Akzeptanz zweier wichtiger Akteure haben: Die IFI und die Unternehmer. Die Erfahrung Alfonsíns bewies, dass die Unterstützung dieser entscheidend für den Erfolg (oder Scheitern) der Regierung war. Abgesehen von der Bedeutung des Zugangs zu Finanzmärkten, hatte die Endphase der Regierung Alfonsín deutlich gezeigt, wie gefährlich es für die Regierung eines hochverschuldeten Lands sein kann, wenn die IFI ihre Unterstützung entziehen. Dasselbe gilt im Falle der Unternehmer: Ein zentraler Auslöser der Krise war die hohe Wahrscheinlichkeit eines Sieges von Menem, der das Vertrauen der Unternehmer nicht besaß. In einem solchen Kontext war ausreichend klar, dass die Regierung wenn sie zumindest eine minimale Chance zu regieren haben wollte, einen Plan vorlegen musste, der von diesen Akteuren unterstützt wird⁵⁶. Dieser Plan sollte nicht nur für eine „diffuse“ Unterstützung sondern auch für eine „effektive“ sorgen. In diesem Sinne zeigte sich eine neoliberale Reform als ein ideales Instrument. Einerseits standen die angekündigte Wirtschaftspolitiken im Einklang mit den Vorschlägen des Washington Consensus (s.u.) und der IFI. Andererseits, und obwohl einige Maßnahmen den Interessen einiger Unternehmern hätte schaden können, räumte die Implementierung des Programms den Unternehmer (z. B. durch die Privatisierung) eine sehr gute Chance ein, nicht nur eventuelle Verluste auszugleichen sondern auch ihre Profite zu erhöhen.

d) Das ideologische Milieu. Das Scheitern der neoklassischen Politiken der UCR führte dazu, dass sie an Akzeptanz sowohl in der Öffentlichkeit, als auch im politischen Milieu verloren.

⁵⁶ Es ist interessant in diesem Zusammenhang zu erinnern, wie die Diskussion in dem „inner circle“ von Menem verlief. Acuña betont, dass es dabei zwei grundsätzliche Positionen gab. Die erste war die sog. „nicaraguanische“ Strategie, die ein Schuldenmoratorium und eine keynesianische Wirtschaftspolitik vorschlug. Gegenüber standen diejenigen, die für eine „kapitalistische“ Strategie waren. Sie behaupteten, dass angesichts der Erfahrung Alfonsíns, mit den Ressourcen des Staates eine Konfrontationspolitik mit diesen Akteuren einfach sinnlos gewesen wäre und deswegen ein Verständnis mit ihnen für die Zukunft der Regierung unerlässlich war (1995, S. 70).

In dieser Situation hatten die neoliberalen Ideen fast keinen Gegner, der eine „durchführbare“ Lösung für die Krise hätte anbieten können. Genauso muss man berücksichtigen, dass zu dieser Zeit in der ökonomischen Diskussion (der westlichen Welt und damit auch Lateinamerikas) die neoliberalen Ideen viel mehr an Akzeptanz gewonnen hatten. Ihr Vormarsch war so groß, dass man von einem neoliberalen Konsens zu sprechen begann. Wie Gerchunoff und Torre behaupten, fand in Lateinamerika zu Beginn der 90er Jahre ein Prozess „of ideological escalation“ statt, der sich durch „the call for free market approaches, privatisations and reduced intervention by the state“ charakterisieren lässt (1992, S.260). Diese Forderungen werden hauptsächlich von Seiten der IFI und Meinungsführer der Region vertreten. Diesem Konsens gab Williamson den Namen „Washington Consensus“. Der Washington Consensus umfasst die folgenden zehn Maßnahmen: Haushaltsdisziplin; Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben; Steuerreformen (Erweiterung der Steuerbasis und Reduzierung des Spitzensteuersatzes); Finanzielle Liberalisierung (die Zinssätze sollten vom Markt bestimmt werden); Vereinheitlichter Wechselkurs (dieser muss u.a. auch die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors unterstützen); Handelsliberalisierung (Handelshindernisse müssen abgebaut und die Außenzölle progressiv bis zu einem gleichmäßigen Niveau von ca. 10% reduziert werden); Abschaffung der Hindernisse für ausländische Investitionen (das in- und ausländische Kapital muss im Land nach den selben Regeln behandelt werden); Privatisierung von SU; Deregulierung (Normen, die den Markteintritt erschweren oder den freien Wettbewerb beschränken, müssen abgeschafft werden. Ebenfalls müssen die Regulierungen in jedem Fall gerechtfertigt werden) und; das Rechtssystem muss die Eigentumsrechte gewährleisten⁵⁷.

Wenn man die Politiken berücksichtigt, die Menem durchzusetzen versuchte, wird deutlich, dass der Washington Consensus einen erheblichen Einfluss auf den Reformprozess ausübte. Wie auf den folgenden Seiten dargestellt wird, versuchte die Regierung Reformen (fast) in jedem vom WC abgedeckten Bereich (und in die dort gegebene Richtung) durchzusetzen.

Versucht man das „relative Gewicht“ jedes Faktors zu bestimmen scheint es plausibel zu sagen, dass die neue Regierung gezwungen war die Beziehungen zu Unternehmern und den IFI pragmatisch zu betrachten, weil sie vor ein schwieriges Dilemma gestellt war: Wenn sie regieren wollte, mussten sie dieses Programm annehmen. Zu diesem Punkt ist auch zu betonen, dass der „Pragmatismus“ nicht im Gegensatz zu der Identität der PJ stand, sondern konstitutiv für sie ist. Dies gab dann Menem, der selbst ein sehr pragmatischer Politiker ist, die Freiheit, um die Richtung der Regierungspolitik zu bestimmen (Palermo/Novaro 1996,

⁵⁷ Zu weiteren Details s. Williamson (1990).

s.131)⁵⁸. Die Entscheidung für ein Reformprogramm, das hauptsächlich darauf abzielte, das Vertrauen bestimmter Akteure zu gewinnen, muss trotzdem notwendigerweise nicht zum Schluss führen, dass die Regierung nur ein „Erfüllungsgehilfe“ des Willens dieser Akteure war. Ob die Regierung über eine gewisse Autonomie beim Entwurf und der Implementierung der Reformen verfügte, soll in folgenden Kapitel analysiert werden.

4.2. Die Reformpolitik der Regierung Menem 1989-1995.

Im Folgenden werde ich mich insbesondere mit zwei Themen beschäftigen: Zuerst werden die Grundzüge der politischen und ökonomischen Entwicklung Argentiniens zwischen 1989 und 1995 skizziert. Danach werden die zentralen Maßnahmen des Reformprozesses mit Ausnahme der Privatisierungs- und Regulierungspolitik, die in diesem Zeitraum implementiert wurden, und die Rolle der wichtigsten politischen Akteure dargestellt.

4.2.1. Grundzüge der politischen und ökonomischen Entwicklung 1989-1995.

Neben den o.g. Gesetzentwürfe verkündigte die Regierung am 9. Juli 1989 ein Paket von Schockmaßnahmen, dessen zentrale Punkte die folgenden waren: Tarifierhöhungen der öffentlichen Dienstleistungen (zwischen 200% und 640%); Einstellung der Industrieförderungssubventionen für 180 Tage; Ein Preisstillhalteabkommen mit den Branchenführern der Privatwirtschaft; Eine Abwertung des Australs um 170% und gleichzeitig die Fixierung des Wechselkurses bei 665 Australes pro Dollar (dieser entsprach dem Preis des parallelen Kurses), Beibehaltung der Exportabgaben (30% für Agrarprodukte und 20% für die verarbeiteten Produkte), Ausschluss der Währungsemission zur Finanzierung des Haushaltsdefizits (Birle 1995; Acuña 1995b und Smith 1991). Obwohl der Tod Roigs am 14.7.1989 anfänglich ein schwieriges Problem für die Regierung werden konnte, nutzte Menem die Chance, seine Kompromissbereitschaft mit dem neuen Kurs zu bestätigen. Darauf leitete man dringende Sitzungen mit dem Anführer von BB, Jorge Born, ein, deren Ergebnis die Ernennung vom Vizepräsidenten von BB, Nestor Rapanelli, zum Wirtschaftsminister war. Die erwähnte Maßnahmen waren anfänglich erfolgreich: dank ihnen sank die Inflation auf 38% im August, 9,4% im September und 5,6% im Oktober. Diese ersten Erfolge sorgten für eine große Popularität des Präsidenten, die nach Umfragen im September 80% erreichte (Bodemer 1991, S. 249). Obwohl die Regierung mit der Verabschiedung der Gesetzen 23.696 und 23.697 und einige Fortschritten bei der Ausschaltung der CGT (s.u.) gute

⁵⁸ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass einer der Lieblingssätze von Perón war: „die einzige Wahrheit ist die Wirklichkeit“. Zu einer Diskussion über den Pragmatismus der PJ und Menem s. Palermo/Novaro (1996, S. 131).

Bedingungen für die Implementierung weitreichender Reformen geschaffen hatte, gelang es ihr nicht das Vertrauen in ihre Politik lange aufrechtzuerhalten. Dazu trugen vor allem die Misserfolge bei der Reduzierung des Haushaltsdefizits bei, was die Regierung zu neuen (und teureren) Kreditaufnahmen auf dem internen Markt zwang (Birle 1995, S.301). Der Vertrauensverlust drückte sich ab Oktober deutlich im ständig ansteigenden parallelen Wechselkurs. Daneben entstanden Konflikte zwischen Rapanelli und Born wegen des Versprechens Rapanellis gegenüber dem IWF, die Mehrwertsteuer auf andere Bereiche zu erweitern. Born warf dem Minister sogar öffentlich vor, die Interesse von BB zu missachten (Acuña 1994, S.40). Im November begann die Inflation wieder zu steigen (6,5%) und es tauchten Probleme im Exportsektor auf, der gegen die Wechsellpolitik war und Druck in Richtung eine Abwertung ausübte. Außerdem war die Regierung bezüglich der Bedienung der Auslandschulden und des Wechselkurses uneinig. Zu diesem letzten Punkt waren die Diskussionen so heftig, dass der Vorsitzender der ZB, Javier González, zurücktrat⁵⁹. Damit wuchs die Angst vor einer neuen Krise, worauf Rapanelli mit der Ankündigung am 10.12 des sog. „Plan BB II“ reagierte⁶⁰. Das Paket löste sofort Proteste von Seiten der führenden Unternehmervverbände aus, die eine Freigabe des Wechselkurses und die Erneuerung der Bedienung der Staatschulden erwarteten. Dagegen sprachen sich auch Sektoren der PJ und der Gewerkschaften aus (Bodemer 1991; Smith 1991). Die Situation wurde für Rapanelli so unerträglich, dass er am 15.12. zurücktrat. Laut Santoro versuchte Menem danach die Allianz mit BB fortzusetzen und bot sogar Jorge Born den Posten an, der aber ablehnte. Damit endete die Allianz mit BB und die enge Beziehung der Gruppe zum Präsidenten, der danach die Leistungen von BB heftig kritisierte (1993, S. 261).

Zum Nachfolger Rapanellis wurde der amtierende Gesundheitsminister Antonio Erman González ernannt. Er war Mitglied der Christliche Demokratischen Partei (PDC) und unter der Regierung Menem in La Rioja Wirtschaftsminister der Provinz. Gleich nach dem Amtsantritt kündigte González ein neues Maßnahmenpaket (den sog. Plan Erman I) an, welches für den „Plan BB“ das Aus bedeutete, aber trotzdem nicht für den marktwirtschaftlichen Kurs der Wirtschaftspolitik (Smith 1991, S.57). Der Präsident selbst bestätigte die Kontinuität der Richtlinien der Wirtschaftspolitik und präsentierte die neuen Maßnahmen als ein „all or nothing gamble“, in dem „we all embark, absolutely everyone, on

⁵⁹ Die Diskussion ging darum, ob der Wechselkurs freigegeben werden sollte, wie González glaubte, oder ob die Wechselkurskontrollen beibehalten und der Austral abgewertet werden musste, was Rapanelli unterstützte. Zum Nachfolger von González wurde Egidio Ianella ernannt (Bodemer 1991, S. 250).

⁶⁰ Dies enthielt u.a.: Verteuerung der öffentlichen Dienstleistungen; Abwertung der Währung um 53,8% (von 650 auf 1000 Australes pro USD); Eine Verlängerung der Laufzeit der Staatsschuldtiteln (um zwei Jahre), die ursprünglich Ende 89 hätten auslaufen sollen. Außerdem wurde eine vorher versprochene Senkung der Exportsteuer nicht durchgeführt

this aircraft in which- for Heaven's sake, there are no parachutes“ (zitiert in Acuña 1994, S.41). Die Preise wurden liberalisiert, der Devisenmarkt vereinheitlicht und der Wechselkurs freigegeben, die Erhöhung der Exportabgaben wurde zurückgenommen und weil sich ein Inflationsschub abzeichnete, wurde eine Löhnerhöhung verordnet. Die Unternehmerverbände zeigten sich mit den Maßnahmen einverstanden, vor allem mit der Freigabe des Wechselkurses und der Liberalisierung der Preise, worauf diese mit Preiserhöhungen reagierten. Das Ergebnis war ein erneutes Ansteigen der Inflation, die im Dezember 40% betrug. Der Dollarkurs stieg ebenfalls von 960 auf 2000 Australes pro USD an. Gegenüber der Bedrohung eines neuen Ansturms auf die Banken, und mit der Rückendeckung der IFI und der US Regierung, verkündete die Regierung am 1.1.1990 den sog. Plan Erman II (oder Plan Bonex) (Smith 1991, S.251). Die Auszahlung aller am 2.1.1990 existierenden Festgeldanlagen in Austral (i.d.R. kurzfristige Einlagen mit einer Laufzeit von sieben Tagen) wurden auf maximal eine Million Austral (etwa 500 USD.) beschränkt. Alle darüber hinausgehenden Guthaben wurden auf Dollar lautende Schuldverschreibungen des Staates (Bonex-89) mit einer Laufzeit von 10 Jahren (und jährlich 6% Zinsen) umgeschrieben. Alle Inlandsschuldtitel wurden gegen Bonex-89 umgetauscht. Außerdem wurden die Vorfinanzierung der Exporte eingestellt und die Bankeinlagen in Dollars legalisiert (Birle 1995, S.302; Acuña 1994, S.41). Das Paket hatte eine starke Verringerung der Geldmenge zur Folge. Dies führte zu einer Vertiefung der Rezession (im ersten Quartal fiel das BIP um 2,7%) und zu einer anfänglichen Senkung des Dollarkurses, der bald auf 1300 Australes fiel. Trotzdem begann dieser bald, und teilweise aufgrund der Geldemissionen von der Zentralbank (um damit Dollars anzukaufen), wieder anzusteigen (Bodemer 1991, S.252). Die Folge war eine starke Zunahme der Inflation, die 79,2% im Januar, 61,6% im Februar und 95,5% im März betrug. Ein weiteres Problem kam von Seiten des IWF, der die Nichtzahlung einer Rate des im November unterzeichneten Darlehens ankündigte.

Mit der Rückkehr der Hyperinflation sah sich die Regierung gezwungen, neue Maßnahmen zu implementieren. Anfang März verkündete González einen neuen Plan (Plan Erman III), der vor allem auf die Erhöhung der Staatseinnahmen und auf die Kürzung des Haushaltsdefizits abzielte⁶¹. Mit diesem “fiscal shock“ wurde der Inflationstrend gebremst (die Inflation schwankte von April bis Oktober zwischen 11% und 18%). Diese Erfolge erzeugten erneut die Unterstützung der Unternehmer, besonders der UIA und der SRA, die zugleich für eine Beschleunigung der Reform des Staates plädierten. In den nächsten Monaten wurden neue

Maßnahmepakete, der Plan Erman IV (Anfang Juli) und der Plan Erman V (Ende August), angekündigt⁶². Die Maßnahmepakete trugen bis Ende des Jahres zur einer relativen Kontrolle der Inflation bei (im letzten Quartal halbierte sie sich auf 6,2% pro Monat), konnten aber die hohe jährliche Inflationsrate von 1.343% nicht vermeiden. Die restriktive Politik González' hatte aber auch eine Vertiefung der Rezession zur Folge: 1990 fiel das BIP um 1,4%. Als Konsequenz der Rezession und der Steuerreformen mussten mehrere Sektoren (Industrie, Bausektor, Finanzen) hohe Verluste verbuchen, und auch der Agrarsektor war von der Überbewertung des Australs betroffen, was scharfe Kritiken von diesem Sektor auslöste. Auch zeigten die sozialen Indikatoren keine Verbesserung. Die Arbeitslosigkeit ging nicht zurück und die Reallöhne sanken um 3,5%. Trotz dieser schlechten Resultate bestanden Menem und die Regierung auf dem Reformplan. Am 28. 12. 1990 verkündete sie ein neues Maßnahmenpaket (Plan Erman VI), welches u.a. den Außenhandel weiter liberalisierte und einen „tax- forgiveness“ Plan einschloss. Mitte Januar wurde der sog. „Plan Erman VII“ bekannt gegeben, der die Kontrolle einer spekulativen Attacke gegen den Austral zum Ziel hatte (Smith 1991, S.62). Im Januar begann der Dollarkurs aus saisonalen Gründen und der Unfähigkeit der Regierung, das Haushaltsdefizit zu kontrollieren, schnell zu steigen (von Ende Dezember bis Ende Januar stieg er von 5,840 auf 9,450 Australes pro Dollar). Die Gefahr einer neuen Hyperinflation trat erneut auf.

Ende 1990 sorgte die politische Lage ebenfalls für Schwierigkeiten. Insbesondere das Militär stellte die Regierung vor neue schwerwiegende Probleme. Nach seinem Amtsantritt kündigte Menem eine neue Politik an, die die Begnadigung vieler Mitglieder der Streitkräfte und Guerrilleros vorsah. Diese löste heftige Kritiken innerhalb der Regierung (sogar der Verteidigungsuntersekretär Romero trat zurück) und in der Öffentlichkeit (nach einigen Umfragen waren ca. 68% dagegen) aus. Trotz der Proteste blieb Menem bei seiner Entscheidung und verkündete am 8.10.1989 die Begnadigung von 277 Personen⁶³. Da sich darunter nicht nur ehemalige Mitglieder der Streitkräfte befanden, wurde die Entscheidung nicht als eine Umkehrung der Politik der Bestrafung der Menschenrechtsverletzungen angesehen. Außerdem konnten die Beteiligten an den Putschen der 80er Jahren nicht in die

⁶¹ Das Paket sah u.a. Folgendes vor: Erhöhung der Exportsteuer um 5% und der Mehrwertsteuer auf 13%. Diese letzte wurde auch auf nahezu alle Güter und Dienstleistungen ausgedehnt. Daneben sah es die Abschaffung bzw. Umstrukturierung zahlreicher staatlicher Behörden vor (Smith 1991, S. 59).

⁶² Der Erste hatte die Verbesserung des Steuersystems, die Deregulierung der Importe und die Abschaffung protektionistischer Maßnahmen zum Ziel. Durch den Zweiten wurden dem Wirtschaftsministerium neue Befugnisse für die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses gegeben und einige Preiserhöhungen angeordnet.

⁶³ Darunter befanden sich sowohl Mitglieder der Streitkräfte, die wegen Menschenrechtsverletzungen bzw. ihrer Teilnahme am Falklandkrieg oder an den Putschen während der Regierung Alfonsín verurteilt worden waren, als auch ehemalige Guerrilleros. Ausgeschlossen wurden ehemalige Mitglieder der Militärjunta(s) (wie Videla, Viola und Massera) und die Generales Camps, Richieri und Suárez Mason, sowie der Chef der Montoneros Mario Firmenich.

Armee zurückkehren (Acuña/Smulovitz 1995, S.181 f)⁶⁴. Trotzdem brachten die Begnadigungen nicht die lange erwartete Ruhe bei den Streitkräften. Am 3.12. 1990 unternahm die sog. Carapintadas den letzten Versuch, ihre schwache Situation innerhalb des Militärs zu verstärken und besetzten mehreren militärischen Einrichtungen. Die Regierung und loyale Truppen reagierten sofort auf diese Ereignisse und schlugen den Aufstand am selben Tag nieder. Es war der gewalttätigste und blutigste Putsch seit 1983 (21 Personen starben). Die Verantwortung wurde vom Anführer der Carapintada Seineldín übernommen, der inhaftiert war. Später wurde bekannt gegeben, dass sich 174 Carapintadas, die 1989 begnadigt wurden, am Putsch beteiligt waren (ebd., S.185). Das Niederschlagen des Putsches bedeutete die endgültige militärische Niederlage der Gruppe, deren Mitglieder später zu hohen Haftstrafen verurteilt wurden. Nach diesen Ereignissen dachte man, dass eine eventuelle Begnadigung der Anführer der Militärjunta ausgesetzt werden könnte. Trotz massiver Demonstrationen und der kritischen Meinung der Öffentlichkeit⁶⁵, teilte die Regierung Ende Dezember 1990 mit, dass die Mitglieder der beiden ersten Militärjuntas, die Generäle Suárez Mason und Richieri sowie Firmenich die begnadigt werden würden⁶⁶. Seit 1990 hat in Argentinien kein Putsch mehr stattgefunden.

Die Lösung dieser Krise half Menem seine politische Führung zu verstärken. Nichtsdestotrotz war gegen Februar die ökonomische Lage nach wie vor extrem schwierig. Dazu kamen die Vorwürfe des US-Botschafters, Terence Todman, einige Behörden würden von US-amerikanischen Unternehmen Schmiergeld fordern. In dieser Situation, und angesichts eines erwarteten Haushaltsdefizits von 200 Mio. USD, was einen Vorstoß gegen die Abkommen mit dem IWF bedeutete, entschloss sich Menem zu einer Kabinettsumbildung (Palermo/Novaro 1996; Acuña 1994). Außenminister Cavallo wurde Wirtschaftsminister, während der damalige Botschafter in Washington Guido di Tella neuer Außenminister wurde. Die Ernennung Cavallos brachte keine Wende der Richtlinien der Wirtschaftspolitik mit sich. Obwohl die Wirtschaftslage nicht gut war, konnte sie jedoch besser gesteuert werden, vor allem weil seit 1989 die Devisenreserven angestiegen waren (Acuña 1994, S. 44). Cavallo trat am 29.1.1991 sein Amt ein und verkündete sofort ein strenges Anpassungspaket mit dem Ziel, die schwierige Konjunktur zu kontrollieren⁶⁷. Bezüglich der Wechselkurspolitik wurde die

⁶⁴ Die wichtigsten Führer dieser Putsche Aldo Rico und Mohamed Seineldín wurden von den Streitkräften entlassen.

⁶⁵ Laut Acuña waren über 60% der Bevölkerung gegen die Begnadigung (1994, S. 44).

⁶⁶ Laut Acuña und Smulovitz basierte diese Entscheidung aus zwei Faktoren. Erstens bestätigte diese zweite Begnadigung die Strategie Menems, die vor seinem Amtsantritt geschehenen Aufstände zu verzeihen aber künftige hart zu bestrafen. Zweitens wird durch die Begnadigung die Leitung des Heeres gestärkt, weil damit verhindert wurde, dass die Carapintadas sich erneut als Vertreter der körperschaftlichen Interessen des Heeres präsentieren konnten (1995, s. 186)

⁶⁷ Es beinhaltete u.a. folgende Maßnahmen: Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 16%; Erhöhung der Steuer am Treibstoff, Erhöhung der Tarife der Dienstleistungen (Acuña 1994, S. 67)

seit Dezember 1989 in Kraft gültige Kursbildung durch ein Wechselkursbandes (sistema de banda de flotación cambiaria) mit oberen und unteren Interventionspunkten ersetzt. Der Reform gelang es, den Dollar zu stabilisieren und die Gefahr einer unkontrollierten Inflation zu bannen. Die vorgeschlagene Steuerreform stieß auf wenig Zustimmung im Kongress, vor allem in der Fraktion der PJ im Abgeordnetenhaus, konnte aber Mitte März dank des Druckes Menems auf seine Partei verabschiedet werden.

Mit Cavallo kamen viele von seinen Kollegen von IEERAL zum Wirtschaftsministerium, sowie andere Leute, die mit ihm früher berufliche Kontakte gehabt hatten, die dann die Schlüsselpositionen bei den ökonomischen Institutionen übernahmen⁶⁸. So bildete Cavallo ein Team, dessen wichtigste Eigenschaften folgende waren: eine ausgezeichnete Ausbildung im ökonomischen Bereich, eine hohe interne Kohäsion und eine gemeinsame Idee über das wirtschaftliche Problem und die notwendigen Lösungen für das Land (Llanos 2002, Kap. 4; Palermo/Novaro 1996, S.298). Diese Charakteristika und gute Kontakte sowohl zu den Finanzmärkten als auch zu der Businessgemeinschaft spielten eine Kernrolle beim Reformprozess, den Cavallo fortsetzte und anführte. Die interne Kohäsion (und die damit verbundene Loyalität zu Cavallo) war ein wichtiger Vorteil, weil deshalb die Uneinigkeit im Team fast verschwand, was enorm zur Effizienz des Teams beitrug. Darüber hinaus half es zur Überwindung des „credibility gap“ gegenüber den Unternehmern, das Menem in den ersten 18 Monaten seines Mandats konfrontieren musste.

Am 21.3.91 stellte Cavallo seinen neuen Plan vor, dessen Kernpunkt ein neues Währungs- und Wechselkurssystem war: die Konvertibilität. Der Gesetzentwurf wurde schnell in beiden Kammern des Parlaments bewilligt und trat am 1.4.1991 in Kraft⁶⁹. Die zentralen Punkte der Konvertibilität sind die folgenden:

- a) Ab 1.4.1991 wird die volle Konvertibilität des Austral in Dollars erklärt. Der Wechselkurs wird auf 10.000 Australes pro Dollar fixiert⁷⁰. Damit kann eine Abwertung der Währung nur per Gesetz erfolgen (Art. 1, Gesetz 23.928).
- b) Die Zentralbank verpflichtete sich, zu dem festgelegten Preis jede Menge von Devisen zu verkaufen (Art.2).

⁶⁸ Von der ca. 150 Ökonomen, die mit Cavallo beim IEERAL arbeiteten, haben nach Einschätzungen von Carlos Sánchez 80 auch mit ihm beim Wirtschaftsministerium zusammengewirkt (Huneus 1998, S. 190). Unter ihnen befanden sich: Carlos Sánchez (Staatssekretär für Handel), Juan Llach (Staatssekretär für Planung), Carlos Bastos (Staatssekretär für Energie), Edmundo Soria (Staatssekretär für Verkehr), und Felipe Murolo (Vizepräsident der ZB). Daneben sind Carlos Tacchi (Sekretär für öffentliche Einkünfte) und Walter Schutless (Staatssekretär für Soziales) zu erwähnen, die aufgrund ihrer beruflichen Kompetenz ernannt wurden. Huneus (1998), Margheritis (1999).

⁶⁹ Der Entwurf wurde mit den Stimmen der PJ und kleinerer Rechtsparteien verabschiedet.

⁷⁰ Ab 1.1.1992 wurde die Währung durch den Peso ersetzt. Damit wurde 1 Peso = 1 Dollar.

- c) Die verfügbaren Währungs- und Devisenreserven der Zentralbank müssen jeder Zeit 100% der Geldmenge entsprechen (Art. 4). So muss jede Emission mit einer äquivalenten Zunahme der Geldmenge verbunden sein.
- d) Die Zentralbank bleibt als unabhängige Institution, die, abgesehen von ihren Überwachungsbefugnissen, wichtige Instrumente der Regulierung der Liquidität des Marktes besitzt (Llach 1997, S.125).
- e) Die Reserven sind die Garantie (Pfand) der Geldmenge; sie dürfen nicht verpfändet und nur gemäß des Konvertibilitätsgesetzes benutzt werden (Art. 6).
- f) Ab 1.4.1991 dürfen die Verträge in jeder Währung abgeschlossen werden.
- g) Indexierungsverbot: Ab 1.4.1991 wurden die Indexierungsklauseln in sämtlichen Verträgen verboten. Außerdem werden ab diesem Datum alle Normen abgeschafft, die die Indexierung feststellen oder genehmigen (Art. 7 bis 10)⁷¹.

Der Konvertibilitätsplan wurde von anderen Maßnahmen begleitet, die den 1989 eingeleiteten Reformprozess fortsetzten bzw. vertieften und sich auf folgende Bereiche bezogen: Sanierung des Haushaltsdefizits durch die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses; Deregulierung der Wirtschaft; Fortsetzung der Verwaltungsreform; Fortsetzung der Verhandlungen mit den Gläubigern, mit dem Ziel in den Brady-Plan einbezogen zu werden; Erhöhung der Steuereinnahmen; Liberalisierung des Außenhandels (welches auch als „Grenze“ für die Zunahme der Preise und als Instrument für den Fall der Preise wichtiger Importprodukte agieren sollte); Senkung der Arbeitskosten durch Reformen des Arbeitsgesetzes; Beschränkung der Lohnsteigerungen auf die Zunahme der Produktivität; Reform des Gesundheitssystems und des Rentensystems (Acuña 1994, 45 f).

Der Plan begann bald gute Ergebnisse zu zeigen. Die Inflation sank von einem Durchschnitt von 14.9% im ersten Quartal 1991 auf 3,8% im zweiten, 1.9% im dritten und 0.8% im vierten. In diesem verbesserten Kontext stieg auch das BIP: im Vergleich zum ersten Quartal um 16.8% im zweiten. Die Reaktivierung der Wirtschaft und die Stabilität, die mit der Konvertibilität offenbar geschaffen worden war, halfen der Regierung nach fast zwei Jahren einer Trial and Error- Strategie das Vertrauen der Bevölkerung wieder zu gewinnen. Bei den Abgeordnetenhauswahlen Ende 1991, und trotz massiver Korruptionsvorwürfe, bekam die

⁷¹ Laut Llach basierte die Entscheidung, die Konvertibilität anzunehmen, u.a auf folgenden Gründen: a) Seit einer langen Zeit hatten sich die Argentinier aufgrund der Inflationsgeschichte des Landes dafür entschieden, den Dollar als „Verteidigungsmechanismus“ zu benutzen. So war die Konvertibilität die Legalisierung eines verbreiteten sozialen Verhaltens; b) Ein fixierter Wechselkurs war nach Ansicht des Teams das geeignete Instrument, um die Hyperinflation endgültig besiegen zu können und in der Zukunft ein niedriges Inflationsniveau zu haben; c) Die anderen Sorten von fixierten Wechselkursystemen hatten in der letzten Zeit (Plan Austral, Plan BB) ihre Glaubwürdigkeit verloren (1997, S. 126 f). Letztes lässt sich behaupten, dass die Konvertibilität sogar gegen die Meinung des IWF angenommen wurde, der damals für ein Wechselkursbandssystem plädierte (Margheritis 1999, S.118).

Regierung ein mehr als akzeptables Resultat, was als ein Votum für die dank der Konvertibilität erreichten Stabilität interpretiert wurde (ebd. 47) (s. Abb. 2.4.).

Abbildung 2.6. Ausgewählte makroökonomische Indikatoren 1990-1995.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Inflation (a)	1343,9	84,0	17,5	7,4	3,9	1,6
BIP (Wachstum)	-1,4	10,5	10,4	6,3	8,5	-4,6
Arbeitslosigkeit	7,4	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5
Exporte (b)	14.800	14.386	14.729	15.623	18.509	23.853
Importe (b)	6.846	11.566	18.388	20.709	25.601	23.774
Handelsbilanz (b)	7.954	2.820	-3.659	-5.086	-7.092	79
Zahlungsbilanz (b)	4.552	-647	-5.401	-7.046	-9.363	-2.390
Auslandschuld (% des BIP)	---	31.2	26.9	27.4	29.2	34.3

(a) Dezember-Dezember. (b) Millionen USD. Quelle: Eclac (1997, S. 144 f).

In Zusammenspiel mit den anderen Maßnahmen leitete der Konvertibilitätsplan eine Phase von Stabilität und Wachstum ein, in der sich fast alle makroökonomischen Indikatoren deutlich verbesserten. Die Inflation nahm Jahr für Jahr ab und das BIP wuchs zwischen 1991 und 1994 im Durchschnitt um 8,9%. Das Haushaltsdefizit⁷², welches zwischen 1980 und 1990 im Durchschnitt $-6,9\%$ des BIP betrug, wurde stark reduziert. Zwischen 1991-1994 wurde sogar ein Überschuss von durchschnittlich $0,2\%$ erwirtschaftet⁷³ (Llach 1997, S.177). Die Investitionsquote stieg von 14% des BIP (1990) auf $16,7\%$ (1992) und die Staatseinnahmen wurden sowohl dank der Steuerreformen als auch der Bekämpfung der Steuerhinterziehung erheblich erhöht (s.u.). Der Außenhandel stieg zwischen 1990 und 1996 von 16,4 Mrd. USD auf 47,5 Mrd.. (s. Abb. 2.6.). Außerdem ist anzumerken, dass trotz des Wechselkursystems die Exporte ab 1993 deutlich zunahmen.

1993 fanden erneut Abgeordnetenhauswahlen statt. Trotz wiederholter Korruptionsvorwürfe gegen Regierungsmitglieder, erneuter Proteste von Seiten der Gewerkschaften, heftiger Konflikte in einigen Provinzen aufgrund der Eingriffe der Regierung⁷⁴ und der Kritiken gegen Menem wegen seiner Versuche (und der benutzten Mittel), seine Wiederwahl durch eine Verfassungsreform zu ermöglichen, gingen die Regierung und die PJ wieder als Sieger hervor. Wie 1991 scheint es, dass die Wähler wieder das korrupte Image der Regierung vergaßen und für die ökonomische Stabilität und die Fortsetzung des Reformprozesses stimmten (s. Abb. 2.4).

⁷² Das Haushaltsdefizit bezieht sich auf das des nationalen Staates und schließt Defizite/Überschüsse der Provinzen nicht ein.

⁷³ Laut Llach waren die Einnahmen der Privatisierungen ein Kernelement der Reduzierung des Defizits. Er fügt jedoch hinzu, dass zwischen 1991 und 1994 die Wirtschaft auch ohne außerordentliche Ressourcen nahezu ausgeglichen war (1997, S. 178).

⁷⁴ Die Regierung annullierte die Senatorenwahlen in den Provinzen Chaco und Santiago del Estero, die die Opposition gewonnen hatte. 1992 griff sie ohne die Zustimmung des Kongresses in die Provinz Corrientes ein.

Die grundsätzlich positive Entwicklung der Wirtschaft wurde trotzdem Ende 1994 gebremst, als die mexikanische Regierung am 20.12. die Abwertung des Peso ankündigte⁷⁵. Die Entscheidung hatte schwerwiegende Auswirkungen auf Argentinien. Sie löste eine massive Kapitalflucht aus verschiedenen lateinamerikanischen Ländern aus, welche im ersten Quartal 1995 in Argentinien zu einem Fall der Bankeinlagen um 5,8 Mrd. USD (15,6%) führte. Die Investitionsquote fiel um 16% (Ffrench-Davis 1997, S.199). Außerdem schrumpften die Reserven der Zentralbank um USD 5,4 Mrd. (ca.30%). Zwischen 19.12.1994 und 8.3.1995 fiel der argentinische Börsenindex (MERVAL) um mehr als 50% und hatte damit das Niveau von 1990 erreicht (Llach 1997, S. 232 f). Das Land geriet so in eine tiefe Rezession, die sich über das ganze Jahr in einen Fall des BIP von 4,5% ausdrückte und eine starke Zunahme der Arbeitslosigkeit (von 11,5% auf 17,5%) mit sich brachte. Zwei Monate vor den Präsidentschafts- und Abgeordnetenhauswahlen, die am 14. Mai stattfanden, kündigte die Regierung ein Maßnahmenpaket an, welches u.a. eine Erhöhung der Steuern und der Steuerbasis sowie eine Reduzierung der staatlichen Ausgaben vorsah. Da diese Maßnahmen weder ausreichend, um die Investoren zu beruhigen, noch die internationale Verpflichtungen nachzukommen, waren, beschloss man den Konvertibilitätsplan mit 11 Mrd. USD. zu unterstützen. Einerseits verhandelte die Regierung mit dem IWF, der WB, anderen ausländischen Banken und lokalen Wirtschaftsgruppen über ein Darlehen von 6,7 Mrd. USD, andererseits wurden neue Privatisierungen, der Verkauf von im Staatsbesitz verbliebenen Aktien und weitere Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen angekündigt (Acuña 1995, Kap.5). Dies zeigte bald gute Ergebnisse, die Einlagen sanken nicht weiter, die Reserven der ZB begannen zu steigen und der MERVAL fing an sich zu erholen. Trotz der Krise und wiederholter Korruptionsskandale, entschieden sich die Argentinier erneut für Menem (der dank der Verfassungsreform von 1994 antreten dürfte), der mit 49,9% der Stimmen als klarer Wahlgewinner hervorging. Zweiter wurde José Octavio Bordón mit 29,9% und dritter der Kandidat der UCR Horacio Massacessi mit 16,9%⁷⁶. Aus den Abgeordnetenhauswahlen ging die PJ ebenso als klarer Sieger hervor und erreichte zum ersten Mal seit 1983 die absolute Mehrheit der Sitze (51%). Im Senat blieb sie weiter erste Kraft (s. Abbildungen 2.3. und 2.4.).

4.2.2 Die zentrale Reformen zwischen 1989 und 1995.

Wie erwähnt umfasste das Reformprogramm zahlreiche Bereiche, insbesondere die die im Washington Consensus aufgelistet wurden. Unter den wichtigsten Politiken des

⁷⁵ Zu einer Analyse der Gründen der Krise und ihre Konsequenzen für Lateinamerika s. Ffrench-Davis (1997).

Reformprogramms sind folgende hervorzuheben: Deregulierung, Marktöffnung, Reform des Staatsapparats, Steuerreform und Privatisierung sowie Regulierung der monopolistischen Sektoren. Die ersten vier Punkten werden auf folgenden Seiten kurz skizziert, genauso wie die soziale Konsequenzen des Reformprozesses. Was die Arbeitspolitik anbelangt, wird sie zusammen mit der Analyse der Reaktion der Arbeitsbewegung auf die neue Wirtschaftspolitik behandelt. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik wird ebenfalls einer eingehenden Analyse unterzogen.

4.2.2.1 Deregulierung:

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes 23.697 wurden die ersten deregulierenden Schritte unternommen, z.B. durch die Kürzung der Subventionen via Industrieförderungsgesetz oder die Annullierung des sog. "Compre Nacional" (Rubiolo 2000, S.218). Die Deregulierungsverordnung 2284 (vom November 1991) vertiefte die Bestrebungen in diesem Bereich durch folgende Maßnahmen in verschiedenen Sektoren⁷⁷:

- A) Nicht-verhandelbare Güter und Dienstleistungen. Um den Preisanstieg mancher Güter und Dienstleistungen aufzuhalten, die bisher fast keiner Konkurrenz ausgesetzt waren, wurden u.a. folgende Maßnahmen ergriffen: i) Deregulierung der wichtigsten Agrarmärkte und Bergbauaktivitäten und der jeweiligen Großhandelsbestimmungen sowie der Exportmärkte. Die Regulierungskontrollen im Bereich Wein, Mate Zucker wurden abgeschafft; ii) Beseitigung von Beschränkungen im Einzelhandel; iii) Deregulierung von beruflicher Tätigkeiten. Durch weitere Verordnungen wurden andere Märkte liberalisiert (Z.B. Medikamente, Versicherung, Zement) (Llach 1997, S.210).
- B) Abschaffung der Regulierungsbehörden, die als Folge der Deregulierung ihre Funktion verloren hatten. Dadurch wurde auch der Anteil von Steuern frei, die diese Institutionen finanzierten.
- C) Außenhandel. i) Alle quantitativen Beschränkungen, Genehmigungen, Erlaubnisse und Verschiffungsanforderungen (pre-shipment requirments) auf den Export von Gütern und Dienstleistungen wurden abgeschafft; ii) Alle quantitativen Beschränkungen auf Importe wurden beendet (Ausnahmen wurden im Bereich Autoindustrie aufrechterhalten). Vorschriften, durch die nationale Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz bevorzugt worden waren, wurden abgeschafft; iii) Zollbestimmungen, die die Steuerzahlung betreffen, wurden vereinfacht; iv) Ausländische Investitionen im Transportsektor wurden erlaubt (Ministerio de Economía 1994, S. 35 f).

⁷⁶ Bordón ist ein ehemaliger Mitglied der PJ, der sogar Gouverneur der Provinz Mendoza für diese Partei war. Er trat als Führer der neuen Koalition FREPASO (Frente País Solidario) an. Zu einer Analyse dieser Wahlen s. Nolte (1995).

4.2.2.2 Marktöffnung

Die Integration in den Weltmarkt war ein weiteres Ziel der Regierung, welches die einheimischen Unternehmen zu höherer Effizienz, Preisdisziplin und Wettbewerbsfähigkeit zwingen sollte. 1989 teilte die Regierung mit, dass ihr Ziel eine Reduzierung der Spitzenzölle auf 20% und die Eliminierung der Mehrheit der nichttarifären Handelshemmnisse sei. Dieses sollte innerhalb von vier Jahren erreicht werden (Gerchunoff/Torre 1996, S.741). Trotzdem erfolgte die Marktöffnung viel schneller⁷⁸, bereits im Oktober 1989 waren die durchschnittlichen Importzölle auf 26% gesenkt worden, Ende 1990 hatten sie 17% erreicht. Im März 1991 wurden neuen Regeln eingeführt, die die durchschnittlichen Importszölle auf 10% senkte (Llach 1997, S.205)⁷⁹. Darüber hinaus wurde zwischen 1989 und 1993 die Mehrheit der nichttarifären Handelshemmnisse beseitigt, so dass Ende 1990 fast alle quantitativen Beschränkungen für die Einfuhren abgeschafft wurden. Somit gab es 1993 nur in wenigen Industriebranche Importbeschränkungen (Ministerio de Economía 1994, S. 45)⁸⁰. Die Liberalisierung des Außenhandels beschleunigte auch den Integrationsprozess mit den Nachbarländern, was zur Unterzeichnung des Tratado de Asunción am 26.3.1991, und damit zur Schaffung des „Mercado Común del Sur“ (MERCOSUR), führte⁸¹. Zwischen 1991 und 1994 erhöhte sich das Handelsvolumen zwischen den Mercosur-Ländern und Argentinien deutlich. Während 1990 der Handelaustausch zwischen ihnen 2,7 Mrd. USD betrug, machte es 1992 bereits 6,08 Mrd. aus (Ministerio de Economía 1994, S. 47). Von zentraler Bedeutung war natürlich die Zunahme des Handelsaustausch mit Brasilien, der von 2,1 Mrd. USD im Jahr 1990 auf 7,8 Mrd. USD im 1993 zunahm⁸².

4.2. 2. 3. Die Reform des Staatsapparats.

1990 wurde das Comité Ejecutivo para la Coordinación de la Reforma Administrativa (CECRA) (Verordnung 1757/90) geschaffen, dessen Aufgabe der Entwurf eines Reformplans für die Staatsverwaltung war. Dem CECRA, das unter der direkten Überwachung des Wirtschaftsministeriums arbeitete, wurde „spared from the political pressure of the Congress

⁷⁷ Diese Verordnung wurde später als Gesetz verabschiedet (Llach 1997, S.208).

⁷⁸ Nach Gerchunoff und Torre waren die Schwankungen der Makroökonomie die treibende Kraft dieser Beschleunigung. Die Handelspolitik konnte auf zwei Weise zu der Stabilisierung der Wirtschaft beitragen: als Mechanismus der Preiskontrolle und als Hilfsmittel für die Überwindung des Haushaltsdefizits (1996, S. 741).

⁷⁹ Trotzdem wurde die Entwicklung der durchschnittlichen Importzölle einige Male unterbrochen. Diese waren: Januar 90 (16,4%), Januar 91 (18,2%), November 91 (11,7%) und November 92 (10,2%) (Gerchunoff/Torre 1996, S. 741).

⁸⁰ Die Ausnahmen waren in der Automobil- Textil und Papierindustrie.

⁸¹ Zur Gründung und Entwicklung des Mercosurs s. Barrios (1999)..

⁸² Mehrere Konflikte zwischen den Mercosur-Ländern (vor allem zwischen Argentinien und Brasilien) und die Wirtschaftskrisen ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hatten aber einen sehr negativen Effekt auf die Entwicklung des Mercosurs, der noch nicht das erhoffte Freihandelsniveau erreicht hat. Für eine Analyse dieser Konflikte siehe IRELA (1999); Barrios (1999), Sangsmeister (2001).

and even from pressures originating in other state agencies“ (Etchemendy 2001, S.6). Diese Abschirmung schloss aber trotzdem die regierungsfreundliche Gewerkschaft Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) nicht ein, die am CECRA teilnehmen konnte⁸³. Aus dieser privilegierten Position heraus gelang es der UPCN einiger Vorteile zu erzielen, wie die Verwaltung des Sozialsystems für den gesamten nationalen öffentlichen Sektor.

Ende 1990 erließ man die Verordnung 2476/90, durch die die zentralen Ziele der Reform bestimmt wurden: a) Reduzierung des Personals um ein Drittel; b) Umstrukturierung der administrativen Struktur; c) Abschaffung der Überlagerung von Kompetenzen zwischen den verschiedenen Behörden; und, d) Stärkung einiger Institutionen (z.B. Steuerbehörde) (Domenicone 1997, Blutman 1998). 1991 wurde ein neues Ministeriengesetz verabschiedet, das die Kompetenzverteilung zwischen den Ministerien modifizierte⁸⁴. Als Ergebnis dieser Reformen wurde erstens die Anzahl der Direcciones Nacionales von 334 auf 222 gesenkt. Dies betraf allerdings weder die Sekretariate noch die Subsekretariate, deren Anzahl bis Dezember 1991 wesentlich reduziert wurde, aber Ende 1992 die Zahl von 1989 erreichte (Domenicone 1997, S.169). Zweitens wurde die dezentralisierte Verwaltung ebenso umstrukturiert. Nach Domenicone ist diese Umstrukturierung in drei Kategorien zu unterteilen: a) Abschaffung oder Neustrukturierung von 11 Institutionen im Rahmen der Deregulierungspolitik; b) Verstärkung einiger Institutionen, deren Funktion als kritisch für den Erfolg der Reformpläne betrachtet wurde (Zoll- und Steuerbehörde), und; c) Schaffung von neuen Regulierungsbehörden im Rahmen der Privatisierungspolitik (s.u.). Drittens wurde als Folge der Implementierung des Personalsreduzierungsprogramms die Anzahl der Arbeiter des Präsidialamts und der Ministerien von 416.052 (1989) auf 297.879 (1995) gesenkt (28,4%). Trotzdem muss man betonen, dass der größte Teil dieser Reduzierung mit der Überlassung von Erziehungs- und Gesundheitsservices an die Provinzen verbunden ist (Etchemendy 2001, S.7)⁸⁵. Ausgenommen wurde das Personal der Institutionen, die für die Einnahme finanzieller Mittel zuständig sind⁸⁶. Im Gegenteil wurden die Stellen dieser Behörden von 14.000 (April 1990) auf 25.000 (Dez. 92) erhöht. Daneben wurde ein neues System für die Personalverpflichtung im öffentlichen Sektor eingeführt (Domenicone 1997, S.173 f).

⁸³ Andere Gewerkschaften, wie die ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) blieben davon ausgeschlossen.

⁸⁴ z.B. wurden die Bereiche Justiz und Ausbildung getrennt und das Justizministerium geschaffen.

⁸⁵ So wurde zwischen 1989 und 1995 die Anzahl von Angestellter im öffentlichen Dienst (ausgenommen die des Erziehungs- und Gesundheitsministeriums) nur von 293.596 auf 282.551 (3,7%) gesenkt.

4.2.2.4. Steuerreformen.

Die Steuerreform stand ebenfalls im Zentrum des Reformprogramms, da sie als unabdingbar für die Lösung der finanziellen Probleme des Staates erachtet wurde (1990 machten die Steuereinnahmen nur 13,0% des BIP aus). Außerdem zeigte das Land eine lange Tradition von Steuerhinterziehung auf, welche enorm zum Problem des Haushaltsdefizits beitrug und als wichtiges Hindernis für das normale Funktionieren der Wirtschaft angesehen wurde (Llach 1997, S. 156 f). Angesichts dieses Kontextes betrieb die Regierung, besonders ab 1991, eine Steuerpolitik, deren Hauptziele folgende waren: Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Vergrößerung der Steuerbasis (durch Erhöhung der Anzahl der Steuerzahler und Verbesserung der Steuerdisziplin); Vereinfachung des Steuersystem (es sollte auf wenigen aber effizienteren Steuer basieren); Effiziente Steuern (Ersetzung der verzerrenden Steuer durch andere, die einen neutraleren Effekt auf die Ressourcenverteilung haben), und; Stabilität des Steuersystems (Ministerio de Economía 1994, S.13). Mit diesen Zielen wurden zahlreiche Änderungen in das Steuersystem eingeführt. Laut Rubiolo sind die wichtigsten Etappen dieses Steuerreformprozesses folgende: a) Die erste begann kurz vor der Einführung des Konvertibilitätsplans und wurde als „Schock der verzerrenden Steuern“ bezeichnet. Diese schloss die Erhöhung von Steuersätzen bei Steuern mit einfacher Erhebung⁸⁷ und die Erhöhung des Steuersatzes der Mehrwertsteuer (IVA) von 15% auf 16% ein⁸⁸; b) bei der zweiten Etappe wurde versucht, Steuern abzuschaffen, die entweder als kompliziert zu erheben, nicht ergiebig genug, negativ für manche Sektoren oder von verdächtiger „Neutralität“ schienen. Diese Reformen trugen zur Vereinfachung der Struktur der Steuern und zu Preissenkungen bei. Die Abschaffung von Steuer wurde danach vorangetrieben; c) Drittens wurde im Juli 1992 die Steuer auf Bankverbindlichkeiten abgeschafft und die Freibeträge bei der Gewinnsteuer für Individuen erhöht. Im Oktober wurden selektive Subventionen für Unternehmen in manchen Regionen abgeschafft bzw. reduziert (2000, S. 262 f). Neben den Wechseln beim Steuersatz der IVA wurde ihre Steuerbemessungsgrundlage auf Dienstleistungen, Agrarprodukte und andere Aktivitäten ausgeweitet. Zusätzlich wurden neue Fakturierungsrichtlinien beschlossen, die eine engere Kontrolle der Steuerzahler erlaubten. Der Steuersatz der Gewinnsteuer wurde leicht von 33% auf 30% gesenkt.

Um die Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu verstärken wurde die Steuerverwaltung reformiert. Einerseits wurden die materielle und personelle Ausstattung der Verwaltung

⁸⁶ Beim Personal der Polizei wurde ebenfalls keine Reduzierung durchgeführt.

⁸⁷ Z.B. Steuer auf den Verkauf von Devisen und Steuer auf Bankverbindlichkeiten.

deutlich verstärkt und ihre Befugnisse erweitert, andererseits wurde eine Sonderabteilung in der Dirección General Impositiva (DGI) gebildet, die Dirección de Auditoría Fiscal. Ihre Experten wurden dank einer Anleihe der WB in Höhe von 28 Mio. USD mit Spitzentechnologie ausgestattet und fachlich trainiert. Ihre Arbeit während der Regierung Menem zeigte mit der Entdeckung wichtiger Steuerhinterziehungsskandale einige gute Ergebnisse (Rubiolo 2000, S.268). 1990 wurde auch eine Reform der Steuerstrafgesetzgebung durchgesetzt, wodurch verschiedene Vorgehen bestraft bzw. Strafen dafür erhöht wurden. Außerdem versuchte die Regierung einen „kulturellen Wechsel“ bezüglich der Steuerhinterziehung durchzuführen. Dieser Versuch (bekannt als „Tacchi Doktrin“) basierte einerseits auf einer „Überredungskampagne“ durch massive Werbung und andererseits auf die Verstärkung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei den Kernbereichen des ökonomischen Systems (Großhandel, große Steuerzahler) (Llach 1997, S.159).

Dank dieser Maßnahmen und mit der Hilfe der Erholung der ökonomischen Aktivität erfolgte eine erhebliche Zunahme der Steuereinnahmen, die im Jahr 1995 16,0% des BIP erreichten (1989:13%). Wichtiger Beitrag zu diesem Ergebnis war die Verbesserung in der Einnahme der IVA, die von 2,0% des BIP im 1990 auf 5,6% im 1995 wuchs (ebd. 157).

4.3. Die sozialen Folgen der neuen Wirtschaftspolitik

Trotz der schwierigen politischen und ökonomischen Entwicklung Argentiniens bis 1976 konnte das Land immer noch, im lateinamerikanischen Vergleich, gute Sozialindikatoren aufweisen. Boeckh bezeichnet dies folgendermaßen „In Argentinien war die sozialstrukturelle und Armutsbilanz sowohl der „Entwicklung nach außen“ bis 1930 und der importsubstituierenden „Entwicklung nach innen“ bis 1976 derart, dass das Land sehr viel mehr Ähnlichkeiten mit entwickelten Industriestaaten aufwies als mit dem übrigen Lateinamerika“ (2002, S. 301). Das Jahr 1976 stellt in dieser Hinsicht für Argentinien eine Zäsur dar. Von da an erlebte das Land bis 1990 und trotz der großen Unterschiede zwischen der Wirtschaftspolitik der Regierungen einen tiefen ökonomischen Verfall, der erhebliche Auswirkungen auf die soziale Situation hatte. Ein kurzer Blick auf die wichtigsten Sozialindikatoren bestätigt diese Aussage⁸⁹.

⁸⁸ Der Steuersatz der IVA wurde 1990 von 13% auf 15,6% erhöht und im Februar erneut von 15,6% auf 16%. In den nächsten Jahren wurde der Steuersatz mehrmals geändert. 1991 wurde zuerst auf 18% erhöht aber danach auf 16% gesenkt. 1992 wurde er auf 18% festgelegt und ab April 1995 auf 21% erhöht.

⁸⁹ Da die verschiedenen Definitionen von Armut erheblich variieren, ist es nicht möglich vergleichbare Zahlen der Armutsentwicklung zu präsentieren. Nichtsdestotrotz schätzt Imbusch, dass 1980 22,3% der Bevölkerung Argentiniens „arm“ waren. Die Zahl hatte sich bis 1990 nach Catalano und Novick (1997, S. 153) verdoppelt (zitiert in Boeckh 2002, S. 305).

- Die Reallöhne fielen unmittelbar nach dem Putsch um 40% und schwankten konjunkturbedingt in den nächsten Jahren, ohne auch nur in die Nähe des Standes von 1976 zu kommen. In der Frühphase der Regierung Alfonsín, die gegenüber den Forderungen nach einer Begleichung der aufgelaufenen „sozialen Schuld“ offen war, zeigten die Reallöhne spektakuläre Zuwachsraten (1983: 17,3%, 1984: 27,3%) auf. Die späteren Krisen und die damit einhergehende Inflation machten diese Zugewinne jedoch wieder zunichte. 1990 lagen die Reallöhne unter dem Niveau von 1982 und hatten damit den Stand von 1947 erreicht.
- Die Arbeitslosigkeit bewegte sich während der Diktatur auf einem niedrigen Niveau (1981 5,0%) und wuchs auch während der Regierung Alfonsín nicht besonders, sie betrug an deren Ende 7%. Die Unterbeschäftigung⁹⁰ entwickelte sich im Wesentlichen parallel zur Arbeitslosigkeit und betrug 1982 6,7% und 1989 9,3%.
- Die Einkommensverteilung war bis Anfang der Militärdiktatur eine der besten in Lateinamerika, verschlechterte sich aber ebenfalls ab 1976. Zwischen 1980 und 1990 verringerte sich der Anteil des ärmsten Zehntels der Bevölkerung am Volkseinkommen von 2,8% auf 2,3%, während der Anteil des reichsten Zehntels von 30,9% auf 34,8% anstieg.

Dieser negative Trend wurde ab 1991 teilweise rückgängig gemacht, als sich die Ökonomie wieder stabilisierte und eine Wachstumsphase eingeleitet wurde.

- Die Reallöhne stiegen zwischen 1991 und 1994 an, nämlich von 54% auf 68,4% des Niveaus von 1974.
- Der Wachstumsschub wurde am Anfang auch von einem (zwar leichten) Rückgang der Arbeitslosigkeit begleitet. Trotzdem begann diese bald wieder zu steigen und betrug 1994 11,5% (s. Abb. 2.6.). Die Unterbeschäftigung stieg zwischen 1991 und 1994 ebenfalls von 8,3% auf 10,2% an.
- Die Einkommensverteilung blieb in den 90er Jahren weitgehend stabil. Nach Angaben der WB betrug der Anteil der reichsten 20% der Bevölkerung (in den Städten) 1991 51,4% und der Anteil des ärmsten 20% 4,5%. 1994 waren diese Zahlen nahezu identisch (51,1 und 4,55) (Weltbank 2000, S. 6).
- Die Armut (ebenfalls bezogen auf die Städte) ging während dieser Wachstumsphase deutlich von 30,4% (1991) auf 21,6% (1994) zurück (ebd., S.4).

⁹⁰ Als „unterbeschäftigt“ gelten Personen, die weniger als 35 Stunden in der Woche arbeiten, aber gerne mehr arbeiten würden (Boeckh, 2002, S. 304).

1995 endete diese, zumindest aus einigen Blickwinkeln, positive Phase. Die externen Schocks (Mexiko-Krise 1995 und die Asien-Krise 1998) hatten schwerwiegende soziale Auswirkungen: In beiden Fällen ließen sie die Arbeitslosigkeit massiv ansteigen (Okt. 95: 16,4%, Okt. 1996: 17,1%, 1999: 13,8% und 2000: 14,7%), genauso wie die Unterbeschäftigung, 1996 betrug sie 13,6% und verharrte seitdem auf diesem Niveau (Boeckh 2002, S. 310). Die Einkommensverteilung verschlechterte sich ebenfalls, 1998 war der Anteil des Reichsten 20% auf 54,2% angestiegen und der Ärmsten 20% auf 3,8% gefallen. Die Armut nahm ebenfalls zu und stieg auf 29,4% im Jahr 1998 an (Weltbank 2000, S. 6)⁹¹.

5. Die Rolle der zentralen politischen Akteure bei dem Reformprozess.

5.1. Die Parteien.

Angesichts der dominierenden Rolle der PJ in beiden Kammern des Parlaments ist zunächst die Beziehung der PJ zur Regierung von besonderer Bedeutung. Wie gesagt gelang es Menem seit 1988 eine solide Führung innerhalb der Partei zu schaffen. Nichtsdestotrotz schaffte er damit noch nicht die Kontrolle über den Parteiapparat, die 1989 noch in den Händen der Erneuerer lag. Daneben tauchten neue Kritiker des neuen Kurses innerhalb der Partei auf, einige sogar aus der Parteiführung. Obwohl sich Cafiero am Anfang für die neue Politik ausgesprochen hatte, forderten er und sein Flügel einen graduelleren Reformprozess sowie die Aufrechterhaltung einiger traditioneller Sozialpolitiken (Vacs 1998, S.153; Acuña 1994, S.54). In diesem Kontext griff Menem auf verschiedene Mittel zurück, um seine Führung innerhalb der Partei zu konsolidieren. Er entwickelte einerseits einen Diskurs auf der Basis des Argumentes, dass die tiefe Krise diese Maßnahmen verlangte und es keinen anderen möglichen Weg gab. Andererseits benutzte Menem die Krisensituation geschickt, um mit Hilfe der Ernennungspolitik für öffentliche Posten Unterstützung zu erlangen und potentielle Gegner der neuen Politik zu disziplinieren oder zu neutralisieren (Palermo/Novaro 1996, S. 214 f.; Acuña 1995, S.54). 1990 bekam Menem eine sehr gute Möglichkeit, die Parteiführung zu übernehmen, als Cafiero, damals noch Gouverneur der Provinz Buenos Aires, versuchte, durch ein Plebiszit die Verfassung der Provinz zu reformieren, seine Wiederwahl zu ermöglichen. Dafür bekam er die Unterstützung der UCR, scheiterte aber an der Opposition der „Menemisten“ und anderer kleinen Parteien. Die vorgeschlagene Reform wurde bei der Volksabstimmung mit 67% der Stimmen abgelehnt (Palermo/Novaro 1996, S.223). Als Folge traten Cafiero und die Erneuerer zurück und Menem wurde zum Parteivorsitzenden gewählt.

⁹¹ Die Lage hat sich seitdem, als Folge der Mitte 1998 angefangenen Rezession und ihrer Vertiefung ab Ende 2001, weiter verschlechtert. Laut die Zeitung La Nación stieg Armut Ende Mai 2002 auf 52,2% (in den Städten) (La Nación, 3.6.2002).

Die Niederlage der Erneuerer hatte laut Palermo und Novaro eine wichtige Bedeutung, weil es sich zeigte, welche Erfolgchancen die Sektoren bzw. Mitglieder der Partei hätten, falls sie sich für einen anderen als den von Menem gezeigten Weg entscheiden würden (1996, S.223). Damit wurde auch für die eventuelle Abweichler klar, dass sie, wenn sie die Regierung nicht unterstützen würden, keine Ressourcen für ihre Pläne bekommen würden⁹². Betrachtet man die Strategie Menems aus der Sicht der Nichtexistenz einer (wichtigen) Zersplitterung der Partei, war sie ohne Zweifel erfolgreich. Die einzige Ausnahme war die sog. „Grupo de los Ocho“, die Anfang 1990 ihre Abhängigkeit von der Fraktion der PJ im Abgeordnetenhaus erklärte und sich später von der Partei trennte⁹³. So konsolidierte Menem eine solide Herrschaft innerhalb der PJ und somit gelang es ihm, dass die PJ, ohne größere Abspaltungen zu erleiden, die Reformpolitik der Regierung, nicht nur durch ihre Stimme im Parlament für die Verabschiedung von Gesetzen, sondern auch durch andere Einstellungen (z.B. das Schweigen gegenüber der NDV(s.u.)) unterstützt hat. Diese Fortschritte garantierten trotzdem nicht, dass alle Parlamentarier bedingungslos alle Projekte der Regierung unterstützen würden, vielmehr musste, wie die Entwicklung der Arbeitsgesetze (s.u.) zeigt, auch die Regierung auf Disziplinierungsmaßnahmen zurückgreifen oder Zugeständnisse machen, um die Bewilligung ihrer Gesetzentwürfe im Parlament zu erreichen.

Was die UCR anbelangt, hatte der traumatische Rücktritt von Alfonsín schwere Auswirkungen auf die Partei, die sich danach mehr mit sich selbst beschäftigen musste (um ein neues Profil aufzubauen) als mit ihrer Oppositionsrolle. Außerdem musste die UCR, als Folge des Scheiterns Alfonsíns, einen großen Glaubwürdigkeitsverlust erleiden. Deshalb war sie sehr schlecht positioniert, um massiv Kritik am neuen Kurs zu üben. Dazu trug auch bei, dass Angeloz mit einem ähnlichen Reformprogramm angetreten war (Birle 1995, S. 284 f). Die massiven Korruptionsvorwürfe gegen die Regierung hätten vielleicht der UCR eine gute Chance geben können, um eine auf bestimmten Werten (z.B. Achtung von Recht und Verfassung) basierende, effektive Opposition zu betreiben. Nichtsdestotrotz schien es zu dieser Zeit, dass die Argentinier die Stabilität als den höchsten politischen Wert ansahen.

Da die PJ nicht über die Mehrheit im Abgeordnetenhaus verfügte, war der Erfolg der Initiativen der Regierung, vor allem ab Dezember 1989, auch von der Kooperation (entweder zum Erreichen des Quorums oder mit Stimmen) der kleinen Parteien abhängig. Wie im

⁹² Ein Peronist fasste die Lage von verschiedenen Politiker in dieser Form zusammen: „Wenn Menem uns morgen einen nach dem anderen ruft und uns sagt: „Nimmt das und sei still“, werden es alle annehmen, weil niemand alleine stark genug ist, diesem Druck zu widerstehen“ (Página 12 vom 6.10.1990, zitiert in Palermo/ Novaro 1996, S. 221) (auf Spanisch: „si Menem nos llama mañana uno por uno y nos dice vos calláte y tenés esto, todos van a ir agarrando porque nadie tiene nada abajo tan fuerte como para resistirse solo).

⁹³ Ihre wichtigsten Vertreter waren Carlos Alvarez, Germán Abdala und Juan Pablo Cafiero.

nächsten Kapitel erklärt wird, fand man unter diesen Parteien gute Partner, deren Hilfe sehr nützlich war, um Schlüsselgesetze für den Reformprozess zu verabschieden.

5.2. Die Unternehmer

Wie erwähnt hatten sich die wichtigsten Unternehmer am Anfang mit der neuen Richtung der Wirtschaftspolitik einverstanden erklärt⁹⁴. Trotzdem ließen zugleich einige Unternehmervverbände die Regierung wissen, dass sie die Aspekte dieser Politik, die gegen ihre Interessen sein könnten, nicht unterstützen und Druck auf ihre Änderung ausüben würden. Die Konflikte während den Amtszeiten von Rapanelli und González bestätigen dies (s.o.) (Smith 1991, S. 55; Acuña 1994, S. 66). Nach der Ernennung Cavallos, die auch von den Unternehmer positiv aufgenommen wurde, machten auch die Industrieverbände erneut klar, dass sie zuerst ihre eigenen Interessen verteidigen würden. Der Vorsitzende der UIA, Gilberto Montagna, reagierte mit kritischen Worten auf die Ankündigung Cavallos im März 1991 über weitere Schritte zur Marktöffnung und bezeichnete die geplanten Maßnahmen als eine Aggression gegen die nationale Industrie⁹⁵. Bei den Vorstandswahlen der UIA vom 30. 4. 1991 setzte sich die sog. „Lista de Unidad“ durch⁹⁶, deren Kandidaten während der Wahlkampagne die Wirtschaftspolitik (besonders die Marktöffnung) und die Haltung der amtierenden Führung (von Montagna) stark kritisierten⁹⁷. Außerdem kündigten sie für den Fall eines Sieges einen stärkeren Protagonismus der UIA gegenüber der Regierung an (Birle 1995, S.342). Dennoch brachte der Führungswechsel keine großen Veränderungen der Beziehungen mit sich. In einem Kontext, in dem der Plan gute Ergebnisse zeigte, richteten die Industrieverbände ihre Kritik nicht gegen den Plan Cavallo selbst, den sie grundsätzlich unterstützen, sondern eher gegen die möglichen Konsequenzen des neuen Wechselkurssystem. Sie befürchteten eine Importlawine und glaubten, dass die Überbewertung der Währung dem Exportsektor schaden könnte. Zudem intensivierte sich der Dialog zwischen der Regierung und den Industrieverbänden, obwohl die Regierung ihre Position in Bezug auf die Marktöffnung und den Wechselkurs nicht änderte. Am 2.9.1991 unterzeichnete die Regierung mit den Industrieverbänden UIA, CGI (Confederación General

⁹⁴ Nach seiner Rede bei der Eröffnung des Jahrestreffens des Agrarverbandes Sociedad Rural Argentina (SRA) bekam Menem Standing Ovations. Das selbe passierte anlässlich der jährlichen Feier des „Tags der Industrie“ (Acuña1994, S. 40).

⁹⁵ Es muss aber beachtet werden, dass diese Aussage kurz vor den Vorstandswahlen der UIA gemacht wurde.

⁹⁶ Dabei waren vor allem die Sektoren vertreten, die durch die forcierte Marktöffnung unter Druck geraten waren. U.a. nahmen an dieser Liste einige Wirtschaftsgruppen (Techint, Pérez Companc, Acindar, Massuh) und die Verbände der Metall- und der Textilunternehmen teil.

⁹⁷ Zu Details der Zusammensetzung des neuen Vorstand und der Differenzen mit den früheren, s. Birle (1995, S. 343 f). Zu diesem Punkt ist anzumerken, dass sich die großen Holdings bei diesen Wahlen stärker in den internen Auseinandersetzungen der UIA engagierten. Damit versuchten sie wieder an Einfluss auf die Gestaltung der Regierungspolitik zu gewinnen, nachdem die Kontakte zwischen Wirtschaftsgruppen und Regierung nach dem Scheitern des Plan BB erheblich an Dynamik eingebüßt hatten.

de la Industria) und CAI (Consejo Argentino de la Industria)⁹⁸ eine “Übereinkunft für Rekonversion und Wachstum der argentinischen Industrieproduktion“. Dabei handelte es sich um eine Absichtserklärung der Regierung, die verschiedene Hilfsmaßnahmen für die Industrie versprach, während die Unternehmer, ihre grundsätzliche Unterstützung für die Regierung zusicherten (Birle 1995, S.345). Die guten Beziehungen zur Industrie setzten sich auch 1992 und 1993 fort. Die Industrieverbände zeigten sich weiter zufrieden mit dem neuen Kurs, plädierten aber auch ständig für neue Maßnahmen, die zur Senkung der Produktionskosten (u.a. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes) beitragen sollten. 1993 forderte die Industrie zahlreiche Maßnahmen in diese Richtung, die den Exportsektor fördern bzw. gewisse Branchen (v.a. Textil, Papier, Maschinenbau) vor der brasilianischen Konkurrenz schützen sollten. Die Regierung akzeptierte die Forderungen und ließ Mitte 1993 einige Sonderregelungen in Kraft treten (ebd., S.346). Ihrerseits zeigten sich auch die Industrieunternehmer bereit, der Regierung zu helfen. Beweis dafür war die Unterstützung der UIA für die Verfassungsreformpläne von Menem, obwohl sie früher die Verfassung als unantastbar bezeichnet hatte (Acuña 1995, Kap. 5). Auch wenn klar ist, dass Maßnahmen wegen des unternehmerischen Drucks ergriffen wurden, ist trotzdem nicht daraus zu schließen, dass damit die Unternehmer die ganze Wirtschaftspolitik bestimmen konnten. Die Aufrechterhaltung des Wechselkurssystems und die Fortsetzung der Marktöffnung sind ein klarer Beleg dafür. Was die Beziehung zwischen der Regierung und den Agrarverbänden anbelangt, konnten diese Verbände eine gemeinsame Position im Bereich Wirtschaftspolitik nicht finden. Auf der einen Seite befand sich die Organisation der Großagrarien (SRA), die der Wirtschaftspolitik grundsätzlich mit Zustimmung begegnete⁹⁹. Auf der anderen Seite hielten die Verbände FAA (Federación Agraria Argentina) und CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria), die vor allem kleine und mittlere Produzenten vertreten, eine kritischere Position gegenüber der „ultra-liberalen“ Agrarpolitik aufrecht. Obwohl sie mit einigen Maßnahmen einverstanden waren (z.B. Abschaffung von Exportabgaben), forderten sie Eingriffe des Staates zum Schutz und zur Förderung der kleinen und mittleren Produzenten (Birle 1995, S.349)¹⁰⁰.

Zusammenfassend kann man sagen, dass es der Regierung gelang, eine „Allianz“ mit der Unternehmerschaft (oder mindestens mit ihren wichtigsten Vertretern) aufzubauen, die sich

⁹⁸ CGI und CAI sind insbesondere Vertreter kleinerer und mittlerer Industriebetriebe. Zu Details s. Birle (1995, S. 203 f).

⁹⁹ Laut Birle ist diese Zustimmung vor allem darauf zurückzuführen, dass die Regierung Menem fast alle Forderungen der Großagrarien erfüllt hatte (Abschaffung von Exportabgaben, Deregulierung der Agrarmärkten) (1995, S. 349).

¹⁰⁰ Diese kritischere Position spiegelte sich in mehreren Protesten wider. Z.B. riefen Ende 1992 FAA, CONINAGRO und CRA (Confederaciones Rurales Argentinas, die mittlere Produzenten vertritt) zu einem Streik auf, um die Regierung zu einer Wende in der Kredit-, Steuer und Wechselkurspolitik zu bewegen.

nicht nur in der (am Anfang) Abgabe der Steuerung der Wirtschaftspolitik, sondern auch in einer aktiven Politik ausdrückte, durch die die Regierung den Unternehmen ein Angebot, im Austausch gegen ihre Unterstützung für den Reformplan, von den neuen Geschäftsmöglichkeiten des neuen Modells zu profitieren. Die wichtigsten Unternehmen akzeptierten das Angebot, nicht nur weil es attraktiv war, sondern auch weil es in der anfänglichen kritischen Lage, wie der Vorsitzende der UIA selbst zugab, schwierig gewesen wäre, kämpferische Opposition aufrechtzuerhalten (Acuña 1994, S.53). Dank ihrer Strategie gewann die Regierung die Unterstützung der wichtigsten Sektoren der Unternehmerschaft und schwächte gleichzeitig die Position der Verlierer der Reform, die in Folge nicht in der Lage waren, ihre Reformpläne zu stoppen. Im Austausch dagegen gaben die Unternehmer der Regierung den notwendigen „politischen Frieden“, um ihre Pläne umzusetzen.

5.3. Die Arbeiterbewegung.

Obwohl die Regierung die Unterstützung der Gewerkschaften für das erste Reformpaket bekommen hatte, wusste man, dass die Arbeiterbewegung schnell ihre Meinung ändern und damit sich in ein Problem für den Erfolg der Regierungspolitik verwandeln könnte. Die Regierung entwickelte deshalb von Anfang an eine Strategie, die auf Neutralisierung der „widerspenstigsten“ Gewerkschaften abzielte. Einer der ersten Schritte war die Ernennung von Triaca. Nach dem Amtsantritt setzte man dann die Strategie fort, die bald gute Ergebnisse zeigte. Im Oktober 1989 kam es zum Zusammenbruch der CGT, die sich in zwei Verbände spaltete¹⁰¹. Einer war die sog. „CGT- San Martín“, die der Regierung näher stand¹⁰². Die zweite, die „CGT-Azopardo“, erhielt unter der Führung Ubaldinis eine harte Position gegenüber der Reform aufrecht¹⁰³. Obwohl die Spaltung ein wichtiger Sieg in Richtung einer Schwächung der Arbeiterbewegung war, gelang es der Regierung damit trotzdem nicht, sie vollständig zu demobilisieren. Bereits im Oktober 1989 fanden massiven Streiks von Dozenten und Busfahrern statt. Außerdem gab es 1989 mehrere Arbeitskonflikte in anderen Sektoren, vor allem im öffentlichen Dienst (64% der Streiks) (McGuire 1996, S. 144 f). Darüber hinaus teilten beide CGT im Dezember ihre Ablehnung des von Triaca

¹⁰¹ In der Tat gab es seit den 1980er Jahren eine de facto Spaltung zwischen dem Flügel der „Gruppe der 15“ und dem Flügel Ubaldinis. Zu Details s. Bodemer (1991, S.254 f) und González/ Bosoer (1999, S. 29 f).

¹⁰² Anführer wurde G. Andreoni. Dabei beteiligten sich u.a. die Gewerkschaften folgender Sektoren: Handel, Gastronomie, ein Teil der Eisenbahnarbeiter, Mechaniker, Telekommunikationen, Plastik. Außerdem sind in dieser CGT drei Gruppen zu unterscheiden: die 15, die Ultramenemisten und die „andronistas“.

¹⁰³ An dieser CGT beteiligten sich die Gewerkschaften der u.a. folgenden Bereiche: Ernährung, Angestellter (ATE), Metallurgie, Obras Sanitarias (FENTOS- Wasserversorgung), Eisenbahnarbeiter (La Fraternidad). Ebenfalls lassen sich bei dieser CGT drei internen Gruppen unterscheiden: die „miguelistas“ (Metallurgie), die dem Anführer der Unión Obrera Metalúrgica (UOM), Lorenzo Miguel folgen; die „ubaldinistas“, und die Gruppe der Journalisten und Angestellten, die die härteste Linie gegen die Regierung vertraten (González/ Bosoer 1999, S. 31).

angekündigten neuen „Gesetzes für Arbeit“ (Ley del Empleo) mit¹⁰⁴. Ende 1989 trafen sich, auf Vorschlag der Regierung, diese und beide CGT um einen „Sozialpakt“ zu diskutieren. Das Ergebnis war die Unterzeichnung eines Dokumentes im Februar 1990, das die Schaffung verschiedener Kommissionen vorsah, an denen die Regierung, Unternehmer und Gewerkschaftler teilnehmen sollten. Trotz der Kontakte behielt die „CGT Azopardo“ ihre kritische Position gegenüber der Regierungspläne. Die Regierung bemühte sich weiter nicht um eine Verbesserung der Beziehungen zu CGT Azopardo und erklärte danach (August 1990) die CGT San Martín zur einzigen rechtmäßige CGT. Zentraler Diskussionspunkt im Jahr 1990 war die von der Regierung geplante Reglamentierung des Streikrechts im Bereich des öffentlichen Dienstes. Der vorgelegte Gesetzentwurf, der auf eine erhebliche Beschränkung dieses Rechts abzielte, bekam keine schnelle Verabschiedung im Parlament. Deshalb entschied sich die Regierung, wie Menem zuvor gedroht hatte, die Reform per Verordnung (2184/90) zu verabschieden¹⁰⁵. Als Antwort rief Ubaldini zu einem Streik für Mitte November auf, wobei es zu einigen gewalttätigen Ausschreitungen kam. Ihrerseits rief die CGT San Martín zu einem „Tag der Arbeit“ für diesen Tag auf. Innerhalb der CGT-Azopardo begannen zu diesem Zeitpunkt einige interne Konflikte aufzubrechen, die dazu führten, dass wichtige Gewerkschaften (u.a. UOM und FENTOS) den Dachverband verließen.

Nach dem Amtsantritt Cavallos setzte sich die Diskussion über den Entwurf des „Ley del Empleo“ fort, welches im Parlament aufgrund der Meinungsverschiedenheiten innerhalb der PJ noch nicht verabschiedet werden konnte (Matsushita 1999, S.178). Außerdem sorgte eine weitere Verordnung (1334/91) für neue Konflikte zwischen der Regierung und den Gewerkschaften. Da die Arbeitspolitik mit dem Inkrafttreten des Konvertibilitätsplans als Instrument für die Bekämpfung der Inflation noch relevanter wurde, beschränkte man Lohnerhöhungen auf ein Niveau das maximal der effektiven Produktivitätssteigerung entsprach. Außerdem kündigte die Regierung an, dass sie keinen Tarifvertrag anerkennen würde, der Indexierungsklauseln enthalte. Die Maßnahme wurde sofort von verschiedenen Arbeitsorganisationen abgelehnt. Nur die CGT San Martín unterstützte sie. In den nächsten Monaten erhöhte die Regierung den Druck auf die Arbeiterbewegung mit der Ankündigung neuer Reformprojekte, wie dem einer Modifizierung des „Ley de Accidentes del Trabajo“. Somit sah sich Arbeiterbewegung mit verschiedenen Initiativen konfrontiert, die ihren Interessen deutlich schaden könnten, aber auch in einer zu schwachen Position, um sie

¹⁰⁴ Dadurch wollte die Regierung eine Reihe neuer arbeitsrechtlicher Regelungen einführen, die sowohl neue Modalitäten von Arbeitsverträge (mit kürzeren Laufzeiten) als auch geringere Sozialabgaben vorsahen.

¹⁰⁵ Dazu ist anzumerken, dass die Verordnung am 17.10.1990 ausgestellt wurde, dem bedeutendsten Tag in der Geschichte der PJ.

erfolgreich zu verhindern, vor allem da sich die Regierung entschlossen zeigte, alle zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um ihre Pläne durchzusetzen. Dies ermöglichte Fortschritte in den Verhandlungen. Im November 1991 wurde das „Ley del Empleo“ verabschiedet. Trotzdem war der Sieg der Regierung nicht komplett, da sie wichtige Änderungen im Vergleich zum ursprünglichem Entwurf akzeptieren musste¹⁰⁶. Außerdem bekamen die Gewerkschaften im Austausch die Verabschiedung des Gesetzes 24.070, wodurch das der Staat Schulden von Gewerkschaften und Sozialwerken¹⁰⁷ übernahm. Ihrerseits bezeichneten die Unternehmerverbände, die das Projekt von Anfang an unterstützt hatten, das Ergebnis als unbefriedigend (Etchemendy/Palermo 1998, S.566). Zu dieser Zeit kam man auch zu einer Übereinkunft über die Modifizierung des „Ley de Accidentes de Trabajo“, das die Obergrenze für Entschädigungen festsetzte. Trotz der Fortschritte war die Regierung mit den bisherigen Ergebnissen nicht zufrieden. Anfang Januar 1992 kündigte sie weitere Pläne an, um das Rentensystem teilweise zu privatisieren und das System der Sozialwerke zu liberalisieren. Beide Vorschläge, aber vor allem der letzte, wurden von beide CGT abgelehnt, da sie die Entwürfe als ein Angriff gegen die Machtbasis der Gewerkschaften interpretierten. Die Ankündigung führte zur Wiedervereinigung der CGT im März 1992, um zusammen gegen die geplante Reform der Sozialwerke zu kämpfen. Die neue Führung der CGT übte harte Kritik an der Arbeitspolitik, besonders an der Verordnung 1334/91, deren Abschaffung sie weiterhin forderte. Die Regierung, und Menem persönlich, lehnten dies mehrfach ab. In den nächsten Monaten entwickelte die CGT eine kämpferischere Politik und rief im Juli zu einem nationalen Streik auf, um gegen die Verordnung, die Reform der Sozialwerke und des Rentensystems zu protestieren. Menem selbst lehnte den Aufruf ab und unterstrich, dass die Regierung Drohungen nicht akzeptieren würde. Letztendlich wurde der Streik nach einer Intervention Cavallos abgesagt. Im November 1992 spaltete sich die CGT erneut, als die seit 1991 existierende Gruppe CTA (Central de Trabajadores Argentinos) die CGT offiziell verließ und einen anderen Dachverband gründete¹⁰⁸. Im November 1992 fand dennoch ein landesweiter Streik statt, dessen wichtigste Forderungen die Abschaffung der Verordnung 1334/91 und die Aussetzung der Reform der Sozialwerke waren. Zu dieser Zeit dachte Menem bereits an seine Wiederwahl, wofür er die Unterstützung der

¹⁰⁶ Die wichtigste davon war, dass die Unternehmen, um die neuen Verpflichtungsmodalitäten umsetzen zu können, die Zustimmung der Gewerkschaften benötigen.

¹⁰⁷ Die Obras Sociales (Sozialwerke) sind die Krankenkassen und werden von den Gewerkschaften der jeweiligen Branchen verwaltet. In diesem Rahmen verfügten die Beschäftigten nicht über eine freie Wahlmöglichkeit. Sie wurden automatisch Mitglieder ihrer Branchen- Krankenkasse.

¹⁰⁸ Dabei waren die Lehrgewerkschaften und die Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes (ATE) die wichtigste Mitglieder. Den Abweichler war die Politik der CGT nicht kämpferisch genug und so entschieden sie sich, sich zu trennen, um eine härtere Opposition zu betreiben.

Arbeiterbewegung brauchte. Die Gewerkschaften nutzten die Chance und bekamen einige Zugeständnisse von der Regierung durch den Erlass der Verordnung 470/93 (März 1993)¹⁰⁹. Außerdem akzeptierte die Regierung die Aussetzung der Deregulierung der Sozialwerke. Im Austausch dagegen bekam Menem die Unterstützung der Gewerkschaften für die Verfassungsreform und seine Wiederwahl (Matsushita 1999, S.183). Im Kontext der zunehmenden Arbeitslosigkeit, schlug die Regierung im August 1993 eine weitere Flexibilisierung der Arbeitsgesetze vor, was für neue Konflikte zwischen der Regierung und der Arbeitsbewegung sorgte. Nichtsdestotrotz konnte die Regierung die Reform des Rentensystems im September verabschieden, die am Ende von den Gewerkschaften unterstützt wurde, aber erst nachdem wichtige Änderungen in dem Gesetz zugunsten ihren Interesse eingearbeitet worden waren. 1994 waren die zentralen Themen der Diskussion die Projekte der Sozialwerke und der Flexibilisierung der Arbeitsgesetze, die zunehmende Ablehnung unter den Arbeitnehmern fand. Da die Wahlen näher rückten, und die Regierung bereits bemerkt hatte, dass ihre bisherige Strategie wenig erfolgreich gewesen war (viele Initiative waren im Parlament gescheitert), versuchte sie nun eine neue Strategie zu entwickeln, die auf der Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren basierte¹¹⁰. Diese schloss dennoch die CTA und die MTA aus, die im Juli 1994 große Proteste gegen die Regierung organisierten. Die neue Strategie zeigte bald gute Ergebnisse. Am 25.7.1994 unterzeichneten die CGT, die UIA und die Regierung das „Rahmenabkommen für Arbeit, Produktivität und soziale Gleichheit“. Darin vereinbarten die beteiligten Parteien, dass die Verhandlungen über die Arbeitspolitik in Zukunft stärker institutionalisiert und mit einem korporativen Mechanismus versehen werden sollten (Matsushita 1999, S.188). Der wichtigste Punkt des Abkommens war laut Etchemendy und Palermo die Schaffung eines „Comité Técnico Redactor“, das aus Experten aus aller drei Sektoren bestehen sollte und dessen Aufgabe die Erfassung der Entwürfe, nach einem festgeschriebenen Zeitplan, war (1998, S. 570). Bei der Verhandlung über das Abkommen gelang es der CGT, einige Zugeständnisse zu bekommen, wie die Entziehung des (damals in Diskussion) Projekts für die Flexibilisierung des Arbeitsgesetzes aus dem Parlament. Dennoch musste sie die Verabschiedung einer neuen Reform des „Ley de Accidentes del Trabajo“ im Parlament und eine graduelle Deregulierung des Systems der Sozialwerke akzeptieren¹¹¹. Im Rahmen des

¹⁰⁹ Diese änderte die 1334/91. Laut Matsushita war es damit der Regierung gelungen Zugeständnisse hinsichtlich der Produktivitätsklausel zu machen, ohne diese aufzugeben (1999, S.184).

¹¹⁰ Dieser Strategiewechsel war laut Etchemendy und Palermo mit der Ernennung von Armando Caro als Arbeitsminister verbunden. Damit hatte das Arbeitsministerium zum ersten Mal eine eigene Arbeitspolitik, d.h. eine, die weder von den Unternehmern noch den Gewerkschaften abhängig war, so diese Autoren (1998, S. 569).

¹¹¹ Die Reform war jedoch von den ursprünglichen Zielen der Regierung weit entfernt (Etchemendy/Palermo 1998).

Abkommens konnten zwischen Mitte 1994 und Dezember 1995 verschiedene Gesetze verabschiedet werden, die u.a. folgende Bereiche betrafen: Flexibilisierung der Arbeitsverträge in den mittleren und kleinen Betrieben (Gesetz 24.467), eine erneute Liberalisierung der Bestimmungen für Arbeitsverträge (24.465) und der Regelungen für Arbeitsunfälle (24.557). Zu diesem Ergebnis ist zunächst zu betonen, dass die Gewerkschaften einen erheblichen Einfluss auf den endgültigen Inhalt der Gesetze ausüben konnten¹¹². Zweitens spielte das Parlament in diesem Prozess eine sehr geringe Rolle.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Regierung bis 1994 wenig Erfolg hatte, ihre Gesetzentwürfe durchzusetzen. Verantwortlich dafür waren laut Etchemendy und Palermo vor allem Meinungsverschiedenheiten innerhalb der PJ und die effektive Blockadepolitik, die die Abgeordnete aus der Gewerkschaftsbewegung (die sog. Dipusindicales) durch ihre dominierende Rolle im Arbeitsausschuss des Abgeordnetenhauses ausüben konnten (1998, S. 565 f.). Andererseits lässt sich unterstreichen, dass die Regierung im Gegensatz zu anderen Bereichen, in wenigen Fällen Verordnungen einsetzte, um die Reformen zu implementieren.

5.4. Die IFI.

Die ersten Schritte im Bereich der Wirtschaftspolitik halfen der Regierung bald neue Beziehungen zu den IFI aufzubauen. Gleich im Juli 1989 begannen die Verhandlungen über einen Stand-By Kredit. Nichtsdestotrotz wurde ein Abkommen erst im November 1989 vom IWF beschlossen, da lange Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Anpassungspolitik bestanden. Die Summe des Kredits betrug 1,4 Mrd. USD, im Gegenzug musste sich die Regierung allerdings verpflichten, strenge Ziele zu erreichen. Darüber hinaus enthielt das Abkommen Aspekte (u.a. Kompromiss zur Durchführung von Privatisierungen), die in früheren Abkommen nicht enthalten waren (Kaufman 1991, S. 34). Die Rückkehr der Hyperinflation am Ende 1989 gefährdete die Beziehung mit dem IWF, da dadurch das Erreichen der vereinbarten Ziele unmöglich geworden war. Dieses zwang die Regierung dazu, neue Kompromisse zu finden, die es ihr erlaubten, die Auszahlung der zweiten Tranche des Kredites sicher zu stellen. Am Ende wurde der Stand-By erst im Mai aufgenommen, dieses Mal war der Letter of Intent restriktiver als bei früheren Gelegenheiten. Die Verständigung mit dem IWF öffnete dem Land die Chance, die Beziehungen mit dem Pariser Club zu normalisieren, dem Argentinien seit Juli 1988 mehr als 1 Mrd. USD., nur für Schuldendienst

¹¹² Gutes Beispiel dafür war das Gesetz 24.467. In diesem Fall gelang es den Gewerkschaften zu erreichen, dass die Reichweite des Gesetzes viel geringer als geplant war (Matsushita 1999, S. 189 f).

schuldete. Im Dezember wurde ein Abkommen mit dem Club unterzeichnet, durch das die Bedienung der Schulden restrukturiert wurde.

Die offiziellen Beziehungen zur WB waren seit März 1989 unterbrochen. Obwohl kurz nach dem Amtsantritt die Kontakte aufgenommen und die Rückstände bei WB schnell bezahlt wurden, konnte bis Mitte 1990 kein neues Darlehen bewilligt werden. Der Vorstand der WB wollte keine Kredite genehmigen, ohne dass Argentinien ein Stand-By Abkommen mit dem IWF unterzeichnet. Obwohl dies im November 1989 geschah, wurden die ausstehenden Zahlungen (von anderen Krediten) bis Mitte 1990 nicht wieder aufgenommen. Nichtsdestotrotz intensivierte sich die Beteiligung der WB schnell in Form einer informellen Beratung und eines Politikdialogs (Rubiolo 2000, S.224)¹¹³. Gleichzeitig intensivierten sich in dieser Zeit die Fortschritte bei der Verhandlung über ein Kredit in Höhe von ca. 1 Mrd. USD. Dabei handelte es sich um Darlehen für die Reform des Staates, vor allem für die Reform der SU, der öffentlichen Verwaltung und der Provinzen (Keifman/Bouzas 1991, S.49). Obwohl 1989 und 1990 keine Zahlungen der WB erfolgten, konnte man den Einfluss der WB laut Keifman und Bouzas deutlich spüren: Obwohl die Verhandlungen noch nicht beendet waren, folgte die Regierung den Empfehlungen der WB sowohl bei der Privatisierungen als auch bei der Restrukturierung der staatlichen Banken (ebd., S.50).

Die ab 1989 betriebene Politik (vor allem die Reduzierung der Auslandschuld durch die Privatisierung) und die guten Ergebnisse des Plan Cavallo halfen dem Land auch, neue Kredite vom IWF zu bekommen und endlich die Einbeziehung Argentiniens in den Brady Plan zu erreichen¹¹⁴. Im April 1992 kamen Argentinien und seine Gläubigerbanken zu einer Übereinkunft über die Restrukturierung der öffentlichen Auslandschulden des Landes im Rahmen des Brady Plans. Außerdem wurde im Juli 1992 ein Abkommen mit dem Pariser Club unterzeichnet. Das Abkommen schloss eine Neustrukturierung der Zinsrückstände und der Hauptschuld (mit Reduzierung der Schuld) ein¹¹⁵.

Nach der Wiederaufnahme der Beziehungen zu den IFI begannen diese Institutionen auch eine zunehmende Rolle in der Bestimmung der Wirtschaftspolitik zu spielen, die aber nicht in allen Bereichen identisch war (s. Kaps 3-5). Der Einfluss der IFI wurde auch durch die Tatsache begünstigt, dass sie in den 1990er Jahren immer mehr zusammengearbeiteten. Diese Zusammenarbeit basierte hauptsächlich auf „policy-based-loans“, die „die Vergabe von Krediten mit Reformen in verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors verbinden“ (Rubiolo 2000, S.225). In diesem Rahmen stieg ab 1990 die Anzahl der Darlehen deutlich, die

¹¹³ Im September 1989 wurde sogar ein Büro von der WB in Buenos Aires eröffnet (Rubiolo 2000, S. 224).

¹¹⁴ Zu Details des Beitritts Argentiniens in den Brady Plan s. Maia (1993).

vor allem für den Entwurf und die Implementierung der Reform des Staates vergeben wurden. Im Dezember 1990 wurden die ersten Darlehen der WB über eine Summe von 300 Mio. USD bewilligt. In den nächsten Jahren wurden weitere Kredite vergeben, deren Gesamtsumme für die Jahre 1990 bis 1995 6,4 Mrd. USD betrug (s. Abb. 2.7.).

Abbildung. 2.7. Darlehen der WB an Argentinien 1990-1995.

Bereich/Projekt	Datum der Bewilligung	Summe (Mio. USD)
Provinzentwicklungsprojekt	18.12.1990	200,0
Wasserversorgung und Kanalisation	18.12.1990	100,0
Anpassungsdarlehen für die Reform öffentlicher Unternehmen	12.02.1991	300,0
Durchführungsdarlehen für die Reform öffentlicher Unternehmen	12.02.1991	23,0
Projekt für Landwirtschaftliche Dienstleistungen und institutionelle Entwicklung	28.02.1991	33,5
Technisches Hilfsdarlehen für die Reform des öffentlichen Sektors	25.06.1991	23,0
Darlehen für die Reform des öffentlichen Sektors	30.06.1991	325,0
Zweites Projekt für die Steuerverwaltung	14.04.1992	20,0
Projekt für Sanierungsarbeiten nach Überschwemmungen	29.09.1992	170,0
Wasserkraftprojekt Yacretá II	29.09.1992	300,0
Darlehen für Schulden und Schuldendienstreduzierung	5.01.1993	450,0
Zweites Darlehen für die Reform öffentlicher Unternehmen	5.01.1993	300,0
Anpassungsdarlehen für den Finanzsektor	16.02.1993	400,0
Projekt für die Instandhaltung und Sanierung von Straßen	3.06.1993	340,0
Projekt für die Gesundheitsvorsorge und Ernährung von Müttern und Kindern	3.08.1993	100,0
Projekt für technische Hilfe für die Entwicklung des Kapitalmarktes	1.03.1994	8,5
Projekt für die Entwicklung des Kapitalmarktes	1.03.1994	500,0
Dezentralisierung und Verbesserung der Sekundärbildung	15.09.1994	190,0
Provinzreform.	24.01.1995	300,0
Zweites Stadtentwicklungsprojekt	23.03.1995	210,0
Privatisierung der Banco Provincia	4.05.1995	500,0
Zweites Provinzentwicklungsprojekt	4.05.1995	225,0
Projekt für die Reform der höheren Bildung	6.07.1995	165,0
Bankreformen	25.07.1995	500,0
Projekt für technische Hilfe bei der Entwicklung des Bergbaus	25.07.1995	30,0
Projekt für die Entwicklung des Gesundheitswesens in den Provinzen	3.08.1995	101,4
Projekt für die Entwicklung der Forstwirtschaft	24.10.1995	16,0
Projekt für technische Hilfe für verstärkte öffentliche Investitionen	21.11.1995	16,0
Projekt für den sozialen Schutz	21.11.1995	152,0
Projekt für die Entwicklung des Exports	28.18.1995	38,5
Projekt für die Dezentralisierung und Verbesserung der weiterführenden Erziehung und Entwicklung der polymodalen Erziehung	21.12.1995	115,5

Quelle: Jahresberichte der WB (1990-1996).

Auch die IDB begann ab 1991, Kredite an Argentinien zur Finanzierung der Staatsreform zu vergeben und arbeitete in diesem Punkt mit der WB zusammen (Tussie 1995, S.72). 1991 vergab sie Kredite in Gesamtwert von 879 Mio. USD, von denen 60% für Staatsreformprojekte waren. 1992 und 1993 bekam Argentinien jährlich Kredite für mehr als 1 Mrd. USD. Die Kredite von 1992 waren fast zu 100% für die Finanzierung der Reform, während 100% deren von 1993 Investitionsdarlehen waren (ebd., S.74). Die Aktivität beider Institutionen erstreckte sich auch auf die Privatisierungspolitik, wo die Banken eine Arbeitsteilung bestimmten, nach der sich jede Bank um verschiedene Unternehmer bzw.

¹¹⁵ Der Austausch des alten Bonds gegen die neue Brady Bonds erfolgte im April 1993. Für Details s. Maia, (1993).

Sektoren kümmerte (z.B. bewilligte die WB Darlehen für die Privatisierung der Eisenbahn, während die IDB die der Elektrizitätsunternehmen der Provinzen übernahm) (ebd., S. 74). Die Teilnahme der IFI (vor allem der WB) beschränkte sich trotzdem nicht nur auf die Vergabe von Darlehen, sondern auch auf die Beratung und Teilnahme an den Kommissionen, die für Entwurf und Durchführung der Privatisierungen der Reformen im Bereich Regulierung zuständig waren. Ob sie dabei eine dominante Rolle spielten oder nicht, wird im Falle der Privatisierung von OSN und der SU des Elektrizitätssektor zu untersuchen sein.

5.5. Menem und der Reformprozess.

Die Skizzierung der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung bis 1995 hat klar gezeigt, dass Menem eine entscheidende Rolle in der Konkretisierung des Reformprogramms spielte. Erstens bekannte er sich nachdrücklich zur neuen Wirtschaftspolitik, sogar in den schwierigsten Momenten, z.B. als die Wirtschaftspolitik eher schlechte Ergebnisse hatte (Ende 1989 und Ende 1990), oder als große Konflikte mit einigen Akteuren auftauchten (z.B. Gewerkschaften). Zweitens benutzte er seine institutionellen (z.B. die Ernennungspolitik) und persönlichen Ressourcen (seine Machtposition als Vorsitzende der PJ), um die Disziplin innerhalb der Partei aufrecht zu erhalten. Drittens setzte er sich persönlich für eine Schwächung potentieller Gegner des Reformprojektes ein und unterstützte alle Maßnahmen in diese Richtung (z.B. die Gewerkschaftspolitik) (Margheritis 2000, S.107). Viertens kümmerte er sich persönlich darum, strategische Allianzen zu schaffen oder aufrechtzuerhalten, mit denen erhoffte, die notwendige politische Unterstützung zu generieren. Fünftens, obwohl Menem und Cavallo keine unproblematische Beziehung hatten, konnte der Minister, zumindest bis 1995, auf die volle Unterstützung von Menem für die Durchsetzung der Reformen zählen. Menem räumte ihm und seinem Team einerseits genug Autonomie ein, um das Reformprogramm zu entwerfen und implementieren, andererseits spielte er eine entscheidende Rolle bei der Disziplinierung der PJ Fraktion. Menem und Cavallo bildeten so ein „Tandem“, in dem Menem für die politischen Voraussetzungen, für die Durchsetzbarkeit der Reformen sorgte, während Cavallo und sein Team für die Kontakte mit dem Geschäftssektor und die notwendigen technischen Kompetenzen zuständig waren. Menem nutzte jedoch nicht nur die politischen Bedingungen und die Befugnisse, die ihm das institutionelle System bot, um die Reformen zu realisieren, sondern versuchte auch die Macht der Regierung durch zweifelhafte legale Mittel zu verstärken. In diesem Kontext versuchte (und schaffte) er es einerseits durch die „Ermächtigungsgesetze“ (23.696 und 23.697), deren

Verfassungsmäßigkeit umstritten ist¹¹⁶, Sondermächte vom Parlament zu bekommen, um eine grundlegende Reform des Wirtschaftssystems einzuleiten und zu implementieren. Andererseits gelang es Menem die Zahl der Richter am obersten Gerichtshof zu erhöhen und dadurch die Mehrheit von ihnen ernennen zu können. Dieser „Schachzug“ scheint eine zentrale Rolle gespielt zu haben, da die Urteile der CSJN mehrmals entscheidend für die erfolgreiche Implementierung der Reformen waren. Drittens griff er massiv auf die NDV zurück. Obwohl auch wichtige Initiativen vom Parlament in Form von Gesetzen verabschiedet wurden, und er in einigen Bereichen sehr wenig auf dieses Instrument zurückgriff (z.B. Arbeitspolitik), war die Nutzung der NDV ein häufig angewandtes Mittel um die Implementierung der Reformen zu ermöglichen. Zwischen Juli 1989 und August 1994 erließ Menem laut Ferreira und Goretti 336 NDV (1998, S.43). Der Policy-Fokus der NDV lag auf folgenden Gebiete: Steuern (72-21%), Gehälter (39-10,6%), öffentliche Verschuldung (29-8,6%), öffentliche Institutionen (32-9,5%), aber auch bei wichtigen Projekten wie der Plan Bonex (Verordnung 36/90) und die Deregulierungspolitik (2284/91). Die Regierung rechtfertigte den Einsatz der NDV vor allem mit dem Argument, dass die entsprechenden Normen schnell in Kraft treten mussten und deswegen ein Warten auf die Zustimmung des Kongresses, angesichts der Notwendigkeit, schnell zu handeln, kontraproduktiv gewesen wäre (ebd., S.51). Nichtsdestotrotz scheint das Argument nicht ganz der Wirklichkeit zu entsprechen, da die NDV in vielen Fällen weder bedeutende noch dringliche Situationen regulierten (Saiz, 1997, S.217). Auf diese offenkundige und wiederholte Verletzung der institutionellen Spielregeln reagierte der Kongress trotzdem nicht entsprechend. Obwohl Einigkeit darüber herrschte, dass, falls die NDV gültig sind, dies nur durch die Zustimmung des Kongresses der Fall wäre, gab es wenige Fälle, in denen die Regierung dem Kongress den Erlaß von NDV bekannt gab. Von den 336 NDV wurden vom Kongress nur 34 NDV diskutiert (davon wurden 28 ratifiziert und 4 abgelehnt)¹¹⁷. Laut Ferreira und Goretti lässt sich diese „schwache“ Reaktion des Kongresses insbesondere durch die Herrschaft der PJ in beiden Kammern erklären, die bereit war, Menem weitgehend uneingeschränkt zu unterstützen (1998, S.53 f). Außerdem wollte die PJ eine Diskussion über die NDV nicht auslösen, weil sie sich nicht sicher war, dass sie in jedem Fall die Stimmen für die Ratifizierung hätte. Was die Einstellung des obersten Gerichtshofes anbelangt, war die sog. „Peralta Entscheidung“ (1990) sein wichtigstes Urteil bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der NDV. Dabei entschied er einerseits, dass die NDV nicht unbedingt verfassungswidrig sind, andererseits sagte er, dass ihre Gültigkeit von zwei

¹¹⁶ Zu einer Analyse der Rechtmäßigkeit dieser Ermächtigungsgesetze siehe Ferreira/Goretti (1998, S. 40).

Bedingungen abhängig sei: a) Dass der Kongress kein Gesetz verabschiedet, das den von der entsprechende NDV gedeckten Bereich reguliert, und; b) Die NDV müssen die politische Reaktion auf „a situation of serious social danger that requires an immediate response ... the effectiveness of which is not possible by other means“ sein (ebd. 55). Auf diese Weise schrieb der CSJN vor, dass durch die NDV die parlamentarische Souveränität nicht gefährdet sei, da der Kongress jede NDV immer annullieren (durch ein Gesetz) kann. Damit konnte die Regierung dank der „Kooperation“ sowohl des Kongresses als auch des CSJN über ein zentrales Instrument noch mehr Macht in ihren Händen konzentrieren.

¹¹⁷ In zwei Fällen blieb die Regierung gegenüber dieser Ablehnung nicht passiv und legte Vetos gegen die Entsprechende Gesetze ein (Ferreira/Goretti 1998, S. 53).

Kapitel 3. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik 1989-1995.

1. Einführung

Ab den 1930er Jahren entstand in Argentinien ein Prozess, durch den der Staat eine immer größere Rolle in der wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung spielte. Dieser erreichte seinen Höhepunkt Mitte der 1940er Jahre, als, während der Regierung Perón, der argentinische Staat große Aktienpakete ausländischer Firmen kaufte und zahlreiche neue Unternehmen gründete (Margheritis 1999, S.121 f). 1950 hatte der Staatssektor eine signifikante Grösse erreicht und machte 7,2% der Beschäftigten und 6,7% des BIP des Landes aus (Rausch 1993, S. 166). Laut Margheritis gab es Anfang der 1980er Jahre zwischen 900 und 1000 Unternehmen, an denen der Staat das partielle oder gesamte Eigentum hatte. Nichtsdestotrotz machten nur 14 von ihnen (darunter YPF, Segba, Gas del Estado und Aerolíneas Argentinas) zwischen zwei Drittel und drei Viertel der gesamten ökonomischen Aktivität der SU aus (1999, S.125).

Die Privatisierung von Staatsunternehmen (SU) hatte kaum Platz in der anfänglichen Wirtschaftspolitik der Regierung Alfonsín und sah nur die Reprivatisierung der Unternehmen vor, die während der Diktatur (1976-1983) de facto verstaatlicht worden waren. Bedingung dafür war jedoch, dass es keine nationalen Interessen oder sozialen Profite gäbe, die ihr Bleiben als SU verlangten (Botto 1999, S.85). So beschränkten sich die Privatisierungen auf kleine Unternehmen, die in weniger wichtigen Sektoren tätig waren. Zwischen 1984 und Mitte 1985 wurden u.a. die Unternehmen SIAM (Hausmöbel und Industriemaschinen), Sol Jet (Reisebüro), Opalinas Hurlingham (Keramik) privatisiert. Im Rahmen des Plan Austral wurde die Privatisierung mancher Unternehmen des Produktionssektors vorgeschlagen. Da aber Alfonsín wusste, dass die Privatisierung dieser Unternehmen von der UCR nicht unterstützt worden wäre, wurde die Initiative in einer ersten Etappe auf die Öffnung des Erdölssektors auf private Unternehmen begrenzt (Botto 1999, S.88). Der Plan wurde als „Plan Houston“¹ bekannt. Trotz einiger Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung, wurde er sofort umgesetzt, wobei, zumindest am Anfang, die Regierung gute Ergebnisse zeigen konnte². Dennoch, als der Plan Austral aber in Schwierigkeiten geriet, übertrugen sich diese auf den Plan Houston, so dass dieser nicht mehr als vorgesehen weiter umgesetzt werden konnte. Am 6.2.1986 veröffentlichte Sorrouille eine Liste von SU, die privatisiert werden sollten (u.a. SOMISA, Polos Petroquímicos de Bahía Blanca und General Mosconi). Die Ankündigung

¹ Er wurde so bekannt, weil er von Alfonsín in Houston (USA) während einer Reise im März 1985 angekündigt wurde.

² Im August 1985 hatte die Regierung bereits mehr als 70 Verträge unterzeichnet.

löste heftige Kritiken sowohl innerhalb der UCR als auch innerhalb der Regierung aus³. Obwohl die Regierung die interne Opposition überwinden konnte, scheiterte die Initiative dennoch im Parlament, wo die Regierung weder die Unterstützung von PJ noch die der UCR für den Beschluss des Gesetzentwurfes erreichen konnte⁴. Ohne dieses Gesetz musste die Regierung auf die für den privaten Sektor attraktivsten Privatisierungen (wie SOMISA und die Polos Petroquímicos) verzichten und unternahm so nur die Privatisierung kleiner Unternehmen⁵. Ebenfalls wurde im August 1987 die Fluglinie Austral privatisiert (San Martino 1996, S.1105)⁶. Trotz der bisherigen Misserfolge waren diese nicht die letzten Privatisierungsversuche. Im Juli 1987 kündigte man die Teilprivatisierung der Fluggesellschaft Aerolíneas Argentinas (AA) und des Telekommunikationskonzerns Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) an. Obwohl diese Idee bereits vom Directorio de Empresas Públicas (DEP) vorgeschlagen worden war, war der ausschlaggebende Grund dieser Vorlage der Druck der IFI⁷. Nach geheimen Verhandlungen unterschrieb die Regierung Anfang 1988 ein Vorabkommen mit der Fluggesellschaft SAS und ein anderes mit dem spanischen Telekommunikationskonzern Telefónica de España (TE), nach diesen sich SAS und TE jeweils am Eigentum AA und ENTel beteiligen würden⁸. Als Bedingung für die Konkretisierung des Geschäfts verlangten SAS und TE, dass das Parlament die Abkommen billigt. Die Initiative scheiterte im Senat, da die PJ sie ablehnte. Die PJ rechtfertigte die Ablehnung vor allem mit folgenden Argumenten: a) Die Pläne schaden der Souveränität des Landes, b) Die Verhandlungen waren nicht transparent. Zwischen Dezember 1988 und März 1989 fanden erneute Verhandlungen mit der PJ darüber statt, die beinahe zu einem Abkommen führten, aber wegen der Nähe der Präsidentschaftswahlen scheiterten (Botto, 1999, S.108).

³ Im Kabinett waren der Energiesekretär Conrado Storani und der Verteidigungsminister Carranza die auffälligsten Gegner des neuen Plans. Die Kritiken zielten vor allem auf folgende Punkte ab: die Partei bei der Entscheidung nicht beachtet zu haben; gegen die ideologische Linie der UCR verstoßen zu haben; die politischen Konsequenzen nicht bedacht zu haben, die die Privatisierung einiger Unternehmen, aufgrund eventueller massiver Entlassungen, für die Regierung haben könnte.

⁴ Dabei handelte es sich nicht um das Recht der Regierung, die Unternehmen zu privatisieren, sondern um den Verwendungszweck des Geldes. Das Gesetz 22.177 schrieb vor, dass im Falle der Privatisierung von SU im Bereich Petrochemie und Stahl die Einnahmen nicht an die Kasse der Regierung gehen sollten. Die Regierung wollte dieses Gesetz ändern, um die Kontrolle über die Verwendung der Einnahmen zu haben. Für Details siehe Botto (1998, S. 99 f).

⁵ Anfang 1988 wurden u.a. die Ausschreibungen für die Privatisierung der SU Polisur, Petropol und Forja bekanntgegeben. Trotzdem scheiterten fast alle Ausschreibungen am fehlenden Interesse des Privatsektors (Botto 1999, S. 101).

⁶ Austral war während der Diktatur SU geworden.

⁷ Zu dieser Zeit unterzeichnete Argentinien Abkommen mit dem IWF und der WB, durch die das Land sich verpflichtete, einen Privatisierungsplan durchzuführen (Margheritis 1999, S. 151; Botto 1999, S. 101).

⁸ Die wichtigsten Punkte des Abkommens mit SAS waren: SAS bezahlt 202 Mio. USD für 40% der Aktien von AA; SAS darf nicht seine Aktien verkaufen oder verpfänden; SAS übernimmt die Verwaltung des Unternehmens; der argentinische Staat erhält 70% der Gewinne; SAS wird Wirtschaftsvertreter (agente comercial) von AA weltweit, übernimmt die Förderung des Tourismus nach Argentinien und verpflichtet sich, den Flughafen Ezeiza zu modernisieren. (Terragno 2001). Im Fall ENTel wurde beschlossen, dass Telefónica 40% der Aktien kaufen sollte, während der Staat 60% behalten würde, aber 9% an die Arbeitnehmer verkaufen kann (Rodríguez 1995, S. 239).

1989 befand sich die Mehrheit der SU in einer schwierigen Situation, was, angesichts ihres Gewichts in der argentinischen Volkswirtschaft (1989 machten sie ca. 7% des BIP aus), natürlich gravierende Konsequenzen auf die Staatsfinanzen hatte. Aufgrund ihrer mangelhaften Verwaltung während der vorangegangenen Jahre waren sie 1989 verantwortlich für 56% des Defizits des öffentlichen Sektors und 26% der Auslandschuld⁹. Als Folge dieses Missmanagements hatte sich auch die Qualität ihrer Leistungen erheblich verschlechtert. In Bezug auf ihre Betätigungsfelder konzentrierten sich die SU auf folgende Sektoren: Kohlenwasserstoff und Energie (73%), Transport und Telekommunikation (14%) sowie Wasser (2.7%). Bezüglich ihrer administrativen Abhängigkeit, waren sie hauptsächlich unter der Verwaltung des MOySP (Ministerium für öffentliche Arbeiten und Dienstleistungen). Ihm waren vor allem die Dienstleistungsunternehmen untergeordnet. Eine andere Gruppe (ca. 10% des öffentlichen Sektors) war dem Verteidigungsministerium zugeordnet. Dabei handelte es sich um Unternehmen im Bereich der Stahl- Metallmechanik und Chemie. In den SU arbeiteten 1989 ca. 2.8% der Beschäftigten, die Mehrheit von ihnen im Eisenbahnsektor (30%) (Rausch 1993, S. 167). In diesem Kontext leitete die Regierung 1989 eine Privatisierungspolitik ein, die die WB als „unique in its scope, since it included all the important enterprises, and in its pace, because it was essentially realised in four years“ bezeichnete (zitiert in Llach 1997, S. 213). Parallel zu dieser Privatisierungspolitik betrieb man eine Regulierungspolitik, die im wesentlichen in der Gründung neuer Institutionen (die sog. „Entes Reguladores“) bestand, deren Aufgabe die Überwachung der privatisierten SU (insbesondere derjenigen, die in monopolistischen Bereichen tätig waren) bezüglich der Erfüllung ihrer vertraglichen und legalen Pflichten war. Die zentralen Eigenschaften beider, in enger Beziehung stehender Prozesse werden auf den folgenden Seiten analysiert.

2. Die Privatisierungspolitik der Regierung Menem.

Als die Regierung an die Macht kam verfügte sie nicht über die notwendigen Instrumente, um einen breiten Privatisierungsprozess einleiten zu können. Deswegen musste zuerst ein Gesetz verabschiedet werden, das ihr dies ermöglichte. So legte sie dem Parlament kurz nach dem Amtsantritt einen Gesetzentwurf vor, nach dem das Parlament die Regierung ermächtigt, mit großer Autonomie (vor allem gegenüber dem Parlament) die Privatisierung (in Form des Verkaufs von Aktiva oder der Vergabe von Konzessionen) der wichtigste SU einzuleiten bzw. durch Konzession wichtige bisherige Staatsaufgaben zu vergeben. Der Gesetzgebungsprozess endete mit der Verabschiedung des „Ley de Emergencia Administrativa y Reestructuración

⁹ Zu einer Analyse der Verwaltung der SU seit den 1960er Jahren s. Gerchunoff/Canovas 1995) und Schwarzer (1993).

del Estado“ (Nr. 23.696), welches als „Gesetz der Reform des Staates“ bezeichnet wird. Da dieses nicht die Privatisierung von allen SU genehmigte, musste sich die Regierung in den folgenden Jahren trotzdem immer wieder bemühen, entsprechende Gesetzentwürfe zu erhalten. So wurden dem Parlament zwischen 1990 und 1995 zehn weitere Gesetzentwürfe vorgelegt, die unterschiedliche (aber spezifische) SU bzw. Sektoren betrafen (s.u.). Da das Gesetz 23.696 das erste und wichtigste von ihnen war, wird in diesem Teil nur sein Gesetzgebungsprozess im Detail betrachtet.

2.1 Der Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 23.696.

2.1.1 Vorbemerkungen.

Der Gesetzgebungsprozess begann am 13.7.1989 mit der Vorlage des entsprechenden Gesetzentwurfs. Dieser war in den vorangegangenen Monaten von einer Gruppe von Experten unter der Führung des designierten Ministers Roberto Dromi¹⁰ entworfen worden (Llanos 2002, Kap. 4), sein Inhalt wurde jedoch nicht in der PJ diskutiert. Denn die Strategie der neuen Entscheidungsträger war es, die Partei in die Diskussion nicht einzubeziehen und so erfuhren die führenden Parteimitglieder die Privatisierungspläne zur selben Zeit wie die Öffentlichkeit. Die überraschende Entscheidung hatte auch zur Folge, auch wenn sich einige Proteststimmen in der PJ zu Wort meldeten, dass ihre Kritiker keine Zeit hatten, um eine Strategie gegen sie zu organisieren. Menem übernahm selbst die Aufgabe, diese Kritiker zu diskreditieren, besonders mit dem Argument, dass er ein Mandat der Bürger für die Lösung der Krise bekommen habe. Andererseits waren die Gegner von Menem innerhalb der Partei in einer sehr schwachen Position und so hätten sie als einzige Option, eine Blockadepolitik betreiben zu können. Diese hätte, vor allem nach dem Abkommen mit der UCR, wenig Erfolgchancen gehabt, zumindest was das Abgeordnetenhaus anbetraf. Anders verhielt es sich im Senat, wo man trotz der Mehrheit der PJ erwartete, dass Probleme entstehen könnten. Deswegen wurden laut Botto Verhandlungen mit den Senatoren eingeleitet, bei denen man die Privatisierungspläne vorstellte und deren Resultat eine Vereinbarung über die Schaffung eines parlamentarischen Ausschusses für die Überwachung des Privatisierungsprozesses war (1999, S. 137).

¹⁰ Dromi ist Anwalt und Verwaltungsrechtsexperte. Seit 1983 ist er Mitglied der PJ und Berater des Senators Eduardo Menem. Dromi war zusammen mit dem Unterssekretär Rodolfo Barra und dem Direktor für legale Angelegenheiten MOySP, Juan Cassagne, Autor des Gesetzentwurfes (Llanos 2002, Kap. 4).

Abbildung . 3.1. Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 23. 696

Bereich	Gesetzentwurf	Gesetz 23.696
Erklärung des (wirtschaftlichen) Notzustands	Es wird festgestellt, dass für: a) die Ausführung der öffentlichen Dienstleistungen; b) die Ausführung der Verträge des öffentlichen Sektors; c) die wirtschaftliche und finanzielle Situation der nationalen öffentlichen Verwaltung; d) die Unternehmen und die Unternehmungen, die dem Staat untergeordnet werden, der Notstand herrscht (Art. 1) ¹¹ .	Idem, sobald aber Institutionen betroffen sind, die von Provinzen oder Kommunen getragen werden, wird die Erklärung erst mit deren Zustimmung gültig.
Intervention in staatliche Institutionen oder SU.	Die Exekutive erhält die Kompetenz, das Einwirken in die o.g. Institutionen direkt anzuordnen (Frist 180 Tage). Im Rahmen dieser Befugnis darf die Exekutive einen ihrer Aufsicht unterstehenden einwirkenden Beamten (Interventor) für die jeweilige Institution bzw. Unternehmen ernennen. Ihnen werden zahlreiche Befugnisse eingeräumt, um dieses jeweilige Unternehmen bzw. die Institution zu reorganisieren (Art. 3). Der zuständige Minister kann diese Befugnis auch direkt an sich ziehen (art. 4). Die Exekutive darf auch die juristische Form der SU umwandeln (art. 6).	Idem. Ausgeschlossen wurden allerdings die Universitäten.
Privatisierung und Teilnahme des privaten Sektors	Um die SU privatisieren zu können, muss zuvor das jeweilige SU als „Privatisierungsobjekt“ deklariert werden. Der Exekutive gebührt diese Erklärung und muss danach per Gesetz bestätigt werden. Nichtsdestotrotz enthielt der Entwurf einen Annex, in dem mehrere Unternehmen aufgelistet wurden, die mit der Verabschiedung des Entwurfes automatisch zu Privatisierungsobjekten erklärt werden (Art. 8-9) ¹² .	Idem.
Reichweite der Erklärung	Die Erklärung zum Privatisierungsobjekt kann sich auf jede Privatisierungsform beziehen (vollständig oder teilweise) und kann sowohl ein einzelnes Unternehmen, als auch einen Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltung betreffen. Dadurch wird die Exekutive auch ermächtigt, jede Norm abzuschaffen, die Privilegien, Monopolklauseln oder „diskriminierend wirkende Verbote“ beinhaltet, deren Aufrechterhaltung den Privatisierungsprozess oder die Deregulierung des jeweiligen Sektors erschweren könnten (Art. 10).	Idem
Befugnisse der Exekutive	Nachdem ein SU zum Privatisierungsobjekt deklariert wird, ist die Exekutive dazu befugt, den Privatisierungsprozess (in jeder Form, die das Gesetz vorsieht) einzuleiten. Falls ein SU seine Hauptniederlassung in einer Provinz hat, muss die Exekutive die jeweilige Provinzregierung zum Privatisierungsprozess einladen (Art. 11).	Idem. Aber nun muss die Provinzregierung an dem Privatisierungsprozess teilnehmen.
Alternativen des Verfahrens.	Um die Privatisierung zu vollziehen, darf die Exekutive verschiedene Maßnahmen ergreifen. U.a.: die Verwaltung, die Ausübung der Gesellschaftsrechte oder das Eigentum an der als Privatisierungsobjekt deklarierten Institution zu transferieren; Gesellschaften zu gründen, zu transformieren, miteinander zu fusionieren; die internen Gesellschaftsverträge zu modifizieren; dem SU steuerliche Begünstigungen zuzugestehen (solange diese das Industrieförderungsregime nicht überschreiten); Mechanismen zu schaffen, durch welche die Gläubiger der SU oder des Staates ihre Kreditforderungen in Beteiligungen an den zu privatisierenden Unternehmen umwandeln; die Schuldentrückzahlung der zu privatisierenden Unternehmen an den Staat zu stunden; Schulden zu übernehmen, und; Für jede Privatisierungs- oder Konzessionsfall die Anwendung von Auslandschuldentiteln als Zahlungsmittel zu ermöglichen (Art 15).	Idem. Die Norm, die die Anwendung der Auslandschuldentiteln als Zahlungsmittel erlaubt, wird gestrichen (trotzdem wird seine Anwendung nicht untersagt).

¹¹ Die Erklärung des Notstands der Finanzlage der nationalen Verwaltung schließt u.a. folgende Institutionen ein: die zentrale und dezentralisierte Verwaltung, die SU und die öffentlichen Sozialwerke.

¹² Die Liste schließt ca. 35 SU oder Sektoren ein, die verkauft bzw. in Konzession vergeben werden könnten. U.a. folgende SU: ENTel, AA, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Eisenbahn, einige Fernsehsender und Rundfunke, die U-Bahn von Buenos Aires, die Post und die Autobahnen. Für manche Unternehmer, wie Obras Sanitarias (OSN) wird ihre Übergabe an die Provinzen bzw. die Kommunen vorgesehen.

Abbildung 3.1. Fortsetzung.

Bereich	Gesetzentwurf	Gesetz 23.696
Bevorzugungen	Bei den Privatisierungen dürfen folgende bevorzugt werden: die schon vorher an dem Eigentum des SU Beteiligten; die Gläubiger des Staates oder des jeweiligen SU; die Arbeitnehmer des jeweiligen SU; die Abnehmer der jeweiligen Dienstleistungen; die Produzenten von Rohstoffen, deren Verarbeitung oder Verwertung das Beteiligungsfeld des zu privatisierenden Unternehmens darstellt. Die Teilnahme der drei letztgenannten erfolgt durch Eigentumsanteilprogramme (Programas de Propiedad Participada) (Art. 21-40)	Idem. Von der Liste werden die Gläubiger des Staates gestrichen. Stattdessen werden der Liste hinzugefügt, diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, die den zu privatisierenden Unternehmen Verkaufsmöglichkeiten eröffnen
Mögliche Privatisierungsformen	Die Privatisierungen dürfen nach einem oder dem Zusammenspiel mehrerer Verfahrens durchgeführt werden: Verkauf von Aktiva des SU; Aktienverkauf; Übertragung der Verwaltung mit oder ohne Kaufoption, Vergabe von Konzession.	Idem
Auswahlverfahren	Für die Auswahl der Käufer bzw. Konzessionäre muss zwischen folgenden Verfahren (oder Kombination von ihnen ausgewählt werden: öffentliche Ausschreibung, öffentliche Auswahlverfahren (Concurso Público), öffentliche Versteigerung, Aktienverkauf an der Börse oder direkte Vertragsverhandlung ¹³ . Bei der Auswahl sollten nicht nur rein ökonomische Gründe ausschlaggebend sein, sondern auch andere Gesichtspunkte beachtet werden, die das öffentliche Interesse wahren (Art. 18).	Idem. Aber es wird auch die Möglichkeit einer direkten Vertragsverhandlung mit den Gläubigern des Staates gestrichen.
Bewertung der Güter und Kontrolle	Vor der Privatisierung müssen, unabhängig von der gewählten Privatisierungsform, die SU oder die anderen übrigen Güter von öffentlichen Institutionen geschätzt werden (in Ausnahmefällen kann dies von privaten Unternehmen oder ausländischen Organisationen gemacht werden). Der Tribunal de Cuentas de la Nación (Rechnungshof) und die Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) können vor der Unterzeichnung der Verträge ihre Einwände oder Kommentare vorbringen. Falls Einwände dagegen geäußert werden, muss der zuständige Minister die Probleme lösen. Wenn er nicht mit den Einwänden einverstanden ist, muss der Präsident endgültig darüber entscheiden (Art. 19-20).	Idem.
Arbeitnehmerschutz	Nach dem Entwurf müssen bei der Bestimmung der Privatisierungsbedingungen negative Effekte auf die Beschäftigten vermieden werden (Art. 41). Während der Privatisierung bleiben die Arbeitnehmer durch das geltende Arbeitsrecht und Kollektivverträge des jeweiligen SU geschützt (Art. 42). Ebenfalls behalten die Arbeitnehmer ihre Rechte in Bezug auf ihre Sozialleistungen. Die Situation der Gewerkschaften darf durch die Privatisierung ebenfalls nicht geändert werden.	Idem.
Parlamentarische Kontrolle	Ein parlamentarischer Zweikammernausschuss wird geschaffen, der aus 6 Senatoren und 6 Abgeordneten besteht (Art.14). Seine Aufgabe ist es, die Beziehung zwischen dem Kongress und der Exekutive in Bezug auf den Privatisierungsprozess zu koordinieren. Um dies zu leisten, muss regelmäßig über den Verlauf der Prozesse informiert werden. Der Ausschuss kann auch jede Information verlangen, Bemerkungen abgeben und Empfehlungen aussprechen, sowie gutachtlich Stellungnahmen (Dictámenes) über die verschiedenen Privatisierungsprozesse vorlegen. Die Handlungen des Ausschusses sind für die Exekutive jedoch nicht bindend.	Idem.
Andere Maßnahmen	i) Die Exekutive darf aufgrund von Notsituationen Verträge (u.a. Arbeitsverträge (Contratos de Obra), Beratungsverträge) kündigen, die der Staat vor dem Inkrafttreten des Gesetzes unterzeichnete. Die unterzeichneten Verträge über die Erdölgewinnung werden ausgenommen; ii) Die Vollstreckung der Urteile gegen den Staat, die den Staat zur Geldzahlung verurteilen, werden für zwei Jahre ausgesetzt. Ausgenommen werden die Verpflichtungen gegenüber ehemaligen Arbeitnehmern des Staates, Entschädigungen von Enteignungen und Rentenauszahlungen.	Idem. i) Die Ausnahme zugunsten den Erdölverträge wird gestrichen.

¹³ Diese Möglichkeit wird nur im Fall der Produzenten von Primärprodukten, der Arbeitnehmer, der Gläubiger der SU und der Kunden erlaubt.

In der Einführung (Mensaje) des Entwurfs griff die Regierung auf verschiedene Argumente zurück, um die Notwendigkeit seiner Verabschiedung zu rechtfertigen. Hauptsächlich wird die schwierige wirtschaftliche Lage des Landes hervorgehoben: Argentinien verfügte über nahezu keine Ressourcen, war hochverschuldet, und befand sich in einer tiefen Rezession. Auch die SU selbst sahen sich mit einer kritischen Situation konfrontiert: Sie wurden schlecht geführt, hatten große Defizite und waren extrem ineffizient. Hinzu kam noch, dass der Staat nicht über die notwendigen Ressourcen verfügte, um die SU mit Investitionen zu unterstützen. Angesichts dieser Situation, erklärte die Regierung, eine Reform des Staates und der SU dringend einzuleiten sei, durch die das Privatkapital am Eigentum der bisherigen SU beteiligt werden könnte und sie so wieder effizient funktionieren könnten. Außerdem unterstrich die Regierung, dass die Privatisierung die einzige angemessene Lösung für die Krise der SU sei und weswegen der Entwurf keine ideologischen Debatten auslösen sollte. Im Gegenteil rief die Regierung die Parlamentarier dazu auf, pragmatisch zu agieren. Andererseits wird behauptet, dass die Umstrukturierung des Staates nicht zu seinem vollständigen Rückzug von aller ökonomischen Tätigkeit führen müsste, sondern, dass seine Rolle in Zukunft durch das Subsidiaritätsprinzip bestimmt werden sollte. In diesem Rahmen sollte er zu der Verstärkung derjenigen SU beitragen, deren Privatisierung aufgrund ihrer Gesellschaftszwecke nicht rechtfertigt ist (C.S.N 1989, S. 1088). Der Entwurf enthielt einerseits eine Reihe von Normen, durch die die Exekutive weitgehende Befugnisse bekommen würde, um die Privatisierung zahlreicher SU einzuleiten, andererseits enthielt er andere Normen, die auf die Lösung des Haushaltsdefizits zielten und mit der Umstrukturierung anderer Abteilungen des Staates zu tun hatten.

Mit der Vorlage eines Entwurfes, welcher der Regierung die Vollendung eines breiten Privatisierungsprozesses (der auch die wichtigste SU einschließt) erlauben würde, entschied man sich für die „radikalste Option“, die zu dieser Zeit diskutiert wurde¹⁴. Abgesehen von der Tatsache, dass diese Privatisierungspolitik im Einklang mit der neuen Wirtschaftspolitik stand, ist hervorzuheben, dass sie eine zentrale Rolle bei der Erfüllung wichtiger Ziele der Regierung spielen sollte. Einerseits sollte sie, wie Gerchunoff und Cánovas behaupten, einen wesentlichen Beitrag zur Lösung sowohl des Haushaltsdefizits (durch den Verkauf von SU und die damit verbundene Eliminierung ihres Defizits) leisten, als auch den Zugang zu den

¹⁴ Laut Botto waren die Optionen: a) Die Initiative von Terragno; b) Der Vorschlag von Dromi und Rapanelli, der eine Privatisierungspolitik von kleinerem Umfang vorschlug, die zum Ziel hatte, die traditionellen Bündnisse zwischen der PJ und den nationalen Unternehmern wiederaufzubauen; und c) Der Vorschlag des Washington Consensus, nach dem der Privatisierungsprozess alle SU umfassen muss. Dieser wurde auch von den Gläubigern unterstützt, da sie damit hofften, mehr Garantien für die Zahlung ihrer Kredite zu bekommen (1999, S. 127 f).

Finanzmärkten sichern¹⁵ (1995, S. 485). Andererseits war sie als Kernelement gedacht, um den eventuellen Widerstand mancher einflussreicher Unternehmer, die den Rückzug des Staates als Bedrohung gegen ihre Interessen wahrnahmen, zu überwinden und ihre Unterstützung zu gewinnen (s. auch Botto 1999, S. 129).

2.1.2 Die parlamentarische Diskussion.

Das parlamentarische Verfahren begann im Senat. Nachdem die zuständigen Ausschüsse den Entwurf analysiert hatten, wurde die Initiative im Plenum am 26.7.1989 diskutiert. Es bildeten sich zwei Gruppen, von denen die Mehrheitsgruppe aus der PJ und kleineren Parteien bestand und die Minderheitsgruppe aus der UCR. Der Vorschlag der Mehrheit (Dictamen de Mayoría) sah die Einführung weniger Änderungen in den Ursprungsentwurf der Exekutive vor, die allerdings seine zentralen Merkmale nicht betrafen¹⁶. Die Position der PJ wurde in der Sitzung vom Bruder des Präsidenten und Vorsitzenden des Ausschusses für Verwaltungs- und Kommunalangelegenheiten, Eduardo Menem, verteidigt. Er behauptete erstens, dass die Verabschiedung des Entwurfs aufgrund der kritischen Situation des Landes absolut notwendig sei (C.S.N 1989a, S. 1309 f)¹⁷. Zweitens rechtfertigte Menem den Inhalt des Entwurfes mit dem Argument, dass in der damaligen Situation wenige Optionen zur Verfügung standen: Nur wenn die Staatsstrukturen umgewandelt würden, wäre es möglich einen erfolgreichen Wirtschafts- und Sozialplan durchzusetzen. Drittens betonte er, dass die vorgeschlagenen Privatisierungsmaßnahmen weder im Gegensatz zum Wahlprogramm der PJ noch zu ihrer Geschichte standen. Um dies zu belegen, erinnerte er an einen Gesetzentwurf von Perón aus dem Jahr 1954, in dem er behauptet hatte, dass die Intervention des Staates in die Wirtschaft von den historischen Bedingungen abhängt und deswegen keine dogmatische Wahrheit sei. Daneben betonte er, dass im Wahlprogramm auch eine Reform des Staates vorgeschlagen wurde, die einen Rückzug des Staates von seinen nicht wesentlichen Aufgaben und die Verstärkung seiner sozialen Aktivitäten vorsah. Der Vertreter der UCR (Berhongaray) sagte einerseits, dass die Partei gemäß ihres Kompromisses die Verabschiedung der notwendigen ökonomischen Gesetzen erleichtern würde und in diesem Kontext dem Entwurf „im allgemeinen“ zustimmen würde. Zweitens verteidigte er die Privatisierungsversuche von

¹⁵ Dieser zweite Punkt war von Bedeutung, weil, wie später erklärt wird, die Privatisierungen als Mechanismus benutzt werden können, um Schulden zurückzubekommen und damit die Auslandsschuld zu reduzieren.

¹⁶ Was die Privatisierungsnormen angeht, waren die wichtigsten der vorgeschlagenen Änderungen: Wenn es um die Erklärung des Notstandes einer Institution geht, die vom Staat und Provinzen zusammen getragen werden, muss die Erklärung von den Provinzregierungen akzeptiert werden; in staatlichen Universitäten darf nicht interveniert werden; die Norm, die die Anwendung von Mechanismen für die Reduzierung der Auslandsschuld bei der Privatisierung erlaubt, wurde gestrichen.

Alfonsín und bedauerte, dass es ihm nicht hatte gelingen können, was ein klarer Vorwurf gegen die PJ war. In Bezug auf den Inhalt des Entwurfes kritisierte die UCR nur spezifische Aspekte: Erstens bezeichnete sie die Übertragung von Kompetenzen an die Exekutive als übermäßig, weil sie andere Bereiche als die Privatisierung abdeckte; Zweitens kritisierte man die geringe Bedeutung, die dem Parlament beigemessen wurde und schlug vor, dass jede Privatisierung vom Kongress ausdrücklich genehmigt werden sollte¹⁸; Drittens schlug man auch vor, dass falls die Regierung eines von 13 gesondert aufgelisteten Unternehmer privatisieren wollte, dies durch ein Sondergesetz genehmigt werden müsste¹⁹, welches auch die Bedingungen dafür näher bestimmen sollte; Viertens lehnte die UCR den Mechanismus für die Reduzierung der Auslandsschuld bei den Privatisierungen und die Normen, die einen Vorzug für die Produzenten von Rohstoffen der SU und die Gläubiger des Staates bei den Privatisierungen vorsahen, ab (s. Abb. 3.1); Fünftens schlug man die Einführung einiger Normen vor, die u.a. auf die Beschränkung der Befugnisse der Exekutive abzielten²⁰. Der Entwurf wurde aber auch von einigen kleinen Parteien unterstützt²¹. Bei der allgemeinen Abstimmung wurde der „Dictamen de mayoría“ einstimmig bewilligt. Danach fand die Abstimmung jedes Artikels statt, bei der einige Artikel des „Dictamen de mayoría“ leicht verändert wurden. Die UCR stimmte auch mehrere Artikeln zu²². Der im Senat bewilligte Entwurf wurde zwischen dem 8.8. und dem 11.8. im Abgeordnetenhaus diskutiert. Genauso wie im Senat gab es hier auch einen „Dictamen de mayoría“, der die Position der PJ und anderer kleiner Parteien enthielt, und einen Minderheitsentwurf der UCR. Der „Dictamen de mayoría“ schlug die Einführung einiger Änderungen des im Senat bewilligten Entwurfes vor, die seine zentrale Struktur wiederum nicht betrafen. Die PJ verteidigte die Initiative mit ähnlichen Argumenten wie im Senat²³. Die UCR zeigte sich ihrerseits erneut einverstanden mit der Notwendigkeit einer Reform des Staates, lehnte aber gleichzeitig einige spezifische Aspekte ab²⁴. Kleine Parteien unterstützten auch den Entwurf²⁵. Andere kleine Parteien, wie

¹⁷ In diesem Zusammenhang gab er auch zu, dass einige Maßnahmen nur wegen der Krisensituation beschlossen werden mussten (z.B. die Aussetzung der Vollstreckung der Urteile gegen den Staat).

¹⁸ Damit hätte es keine Genehmigung für die Privatisierung der SU, die im Anhang aufgelistet sind, gegeben.

¹⁹ Darunter befanden sich u.a.: ENTel, die Post, Aerolíneas Argentinas, Eisenbahn, Gas del Estado, YPF, Hidronor, Segba, und OSN.

²⁰ Z.B. wurde vorgeschlagen: Die Befugnisse der „Interventores“, um Arbeitnehmer zu entlassen, zu beschränken; die Normen zu streichen, die der Exekutive erlaubten, Normen abzuschaffen, die den Privatisierungsprozess behindern könnten oder die Deregulierung oder Demonopolisierung der jeweiligen Sektoren erschweren hätten.

²¹ Das war der Fall der Partido Autonomista de Corrientes und der Partido Bloquista de San Juan.

²² Die wichtigsten Änderungen waren: Die Erklärung von Notzustand darf sich nicht auf mehr als zwei Jahre erstrecken; Es wird festgelegt, dass einige Zugeständnisse bei den Privatisierungen nur vor dem Prozess erfolgen dürfen.

²³ Siehe dazu die Reden von Abgeordneten Ruitort (C.S.N., 1989, S. 1854 f) und Manzano (C.D.N 1989a, S. 2173 f).

²⁴ Siehe dazu die Rede vom Abgeordnete Jesús Rodríguez (C.D.N. 1989, S. 1856 f.). Die Kritiken von Rodríguez richteten sich u.a. auf die geringe vorgesehene Rolle des Kongresses und den Mangel an Klarheit in Bezug auf die künftige Verwendung der Einnahmen aus den Privatisierungen. Außerdem verlangte er mehr Beteiligung der Provinzen an diesen Prozessen und eine ausdrückliche Ausschließung der Titel der Auslandsschuld als Zahlungsmittel.

Partido Intransigente und Demócrata Cristiano, lehnten ihn generell ab. Am Ende wurde dem „Dictamen de mayoría“ zugestimmt. Da einige Modifikationen (im Vergleich zum Vorschlag des Senates) eingeführt wurden, musste der im Abgeordnetenhaus bewilligte Entwurf im Senat analysiert werden²⁶. Dieser akzeptierte einige Modifikationen, lehnte andere aber ab. Nach der Abstimmung im Senat musste dem dort beschlossenen Entwurf im Abgeordnetenhaus zugestimmt oder dieser abgelehnt werden. Obwohl die Fraktionsführer der PJ Schwierigkeiten hatten, die Unterstützung der Abgeordneten der Partei für den Entwurf zu bekommen, gelang ihnen am Ende die Bewilligung des Entwurf des Senates (Botto 1999, S. 132 f; C.D.N 1989c, S. 2453 f). Die Abstimmungen waren ein großer Erfolg für die Regierung, da es ihr gelang, dass der ursprüngliche Entwurf ohne wichtige Modifizierungen als Gesetz verabschiedet wurde (s. auch dazu Llanos 2002, Kap. 4)²⁷.

2.1.3 Die Implementierung des Privatisierungsprozesses.

Laut Llanos und Margheritis lassen sich bei der Implementierung der zwischen 1989 und 1995 durchgeführten Privatisierungen zwei Phasen unterscheiden. Während der ersten, die sich von September 1989 bis Februar-März 1991 erstreckte und vom MOySP geführt wurde, waren die Privatisierungen hauptsächlich durch zwei wichtige politische und ökonomische Ziele geprägt. Das erste entsprach dem politischen Zweck der Regierung, den Unternehmern und den IFI ein klares Signal über ihr Festhalten an der neuen Wirtschaftspolitik zu geben, um damit deren Vertrauen zu gewinnen. Dies hatte die Implementierung der Privatisierung in der ersten Phase stark geprägt, da bei ihr die Priorität auf die Erfüllung der angekündigten Fristen gelegt wurde und damit auch wenig Sorgfalt bei den Privatisierungsverfahren waltete, was dazu führte, dass bald Korruptionsvorwürfe laut wurden (1999, S. 444 f; s.. auch Gerchunoff 1992, S.11). Daneben war die erste Etappe durch das ökonomische Ziel geprägt, die finanziellen Mittel zu erhalten, um die Staatsfinanzen ausgleichen und die Auslandsschulden wieder bedienen zu können. So war die Privatisierungspolitik laut Gerchunoff und Cánovas mehr ein makroökonomisches Werkzeug, um die Wirtschaft zu stabilisieren, als Instrument einer langfristigen strukturellen Reform, die auf eine nachhaltige Produktivitätssteigerung abgezielt hätte (1995, S.485).

²⁵ U.a.: UceDé, Partido Demócrata Progresista, Partido Liberal de Corrientes, Partido Autonomista de Corrientes, Partido Renovador de Salta, Movimiento Popular Neuquino und Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)

²⁶ Was die Privatisierungsnormen betrifft, waren die wichtigsten von ihnen folgende: Für staatliche Banken kann der Notzustand erklärt werden; die Umwandlung der juristischen Form der SU und anderer staatlicher Institutionen könnten nur während der Frist der Notstandserklärung erfolgen (maximal 2 Jahre); im Fall einer Privatisierung eines SU, dessen Hauptsitz sich in einer Provinz befindet, muss die Provinzregierung an dem Prozess teilnehmen; der Vorzug für die Gläubiger der SU wird gestrichen.

Die zweite Etappe beginnt mit der Ernennung Cavallos zum Wirtschaftsminister, was ebenfalls laut Margheritis und Llanos einen Wendepunkt für den gesamten Prozess bedeutete. Bezüglich der Privatisierungspolitik, deren Vertiefung von Anfang an behauptet wurde, ist es zuerst hervorzuheben, dass Cavallo vor seinem Amtsantritt als Wirtschaftsminister die Fusion des Wirtschaftsministeriums mit dem MOySP verlangte, was im Februar 1991 geschah. Damit machte Cavallo einen bedeutenden Schritt, da er auf diese Weise mehr Kontrolle über den ökonomischen Prozess und fast die ausschliessliche Kontrolle über die Implementierung des Privatisierungsprozesses gewann²⁸. Zweitens war diese Etappe (zumindest bis Anfang 1993) immer noch durch die finanziellen Bedürfnisse des Staates geprägt (die Privatisierungseinnahmen waren wesentlich für den Ausgleich der Staatsfinanzen). Trotzdem machte die Regierung von Beginn an ihre Absicht deutlich, ihre bisherigen Einstellungen gegenüber den Privatisierungsverfahren ändern zu wollen. In diesem Rahmen sagte man, dass die Regierung von nun an versuchen würde, sorgfältiger bei den Privatisierungsverfahren zu sein, Regulierungsrahmen in jedem Sektor vor den Privatisierungen festzusetzen und die Entwicklung wettbewerblicher Märkte, soweit möglich, zu fördern. Darüber hinaus wollte man versuchen, die Unterstützung des Kongresses vor der Durchführung von Ausschreibungen zu bekommen (Llanos/Margheritis 1999, S.444 f). Diese Absichten spiegelten sich vor allem bei der Reform der Elektrizitätswirtschaft wider, wo man Wettbewerb in die Erzeugungstufe einführte (s. Kap. 5). Andererseits ist anzumerken, dass sowohl in diesem, als auch im Erdgassektor, die Regulierungsrahmen per Gesetz verabschiedet wurden und man außerdem versuchte, gut strukturierte Regulierungsbehörden und Regulierungsrahmen festzusetzen²⁹. Diese Etappe charakterisierte sich auch durch eine stärkere Beteiligung des Parlaments, da Reformen in einigen Sektoren angegangen wurden, deren Privatisierung im Gesetz 23.696 nicht vorgesehen war (z.B. YPF) bzw. nicht in der Form, die das neue Wirtschaftsteam bevorzugte (Erdgas, Elektrizität). Auf diese Weise konnte das Parlament eine aktivere Rolle spielen, was sich in grösserem Einfluss auf die Bestimmung der Inhalte der Privatisierungsgesetze manifestierte. Beispiele dafür sind die Gesetzgebungsprozesse mancher Sektoren (z.B. Erdgas), wo die Regierung nicht unbedeutende Zugeständnisse machen musste, um die Zustimmung des Parlaments (insbesondere der Parlamentarier der PJ) zu bekommen. Dieser größere Einfluss bedeutete

²⁷ Sogar die Eliminierung von den „Alternativen des Verfahrens“ des System für die Kapitalisierung der Auslandsschuld hatte in der Tat keinen Effekt, weil ihre Verwendung nicht verboten wurde.

²⁸ Das, weil, wie erwähnt, die Mehrheit der SU dem MOySP untergeordnet waren und nach der Fusion dem neuen MEyOSP. Die Ausnahme waren die SU, die noch immer dem Verteidigungsministerium zugeordnet waren.

trotzdem nicht, dass das Parlament sich in ein Hindernis für die Privatisierungspolitik der Regierung verwandelte, da es grundsätzlich die Exekutive unterstützte (Llanos 1998, S. 754 f).

Auf den folgenden Seiten werden einige Privatisierungsprozesse beider Etappen skizziert, um ihre zentralen Merkmale zu präsentieren, sowie im allgemeinen die Rolle der ausgewählten Variablen darzustellen. Da es angesichts der Anzahl der Privatisierungsprozesse nicht möglich ist, alle in Betracht zu ziehen, werde ich mich hier nur auf die wichtigsten konzentrieren. Ausgenommen werden die Privatisierung des Elektrizitäts- und Wassersektors, die im Folgenden im einzelnen analysiert werden.

2.1.4 Die Erste Etappe 1989-1991.

Diese Etappe beinhaltet hauptsächlich die Privatisierung der SU ENTel und Aerolíneas Argentinas (AA) und die Vergabe von Konzession an der Autobahnen und Eisenbahnlinien, außerdem schloss diese Etappe die Privatisierung zahlreicher Medien ein.

2.1.4.1. TV- und Radiosender.

1989 wurde die Verordnung 830/89 erlassen, die den Verkauf durch öffentliche Ausschreibung der Lizenzen der TV- Sender LS 84 T.V Canal 11 und L.S. 85 T.V. Canal 13 anordnete. Die Privatisierung wurde bereits im November 1989 vollzogen (Rodríguez 1995, S. 250 f.)³⁰. Was die Radiosender LR3 Radio Belgrano und LR5 Radio Excelsior betrifft, fand eine öffentliche Ausschreibung für die Erteilung der Lizenzen statt, die 1991 vergeben wurden.

2.1.4.2. Autobahnen.

Vor dem Hintergrund des schlechten Zustandes der argentinischen Autobahnen (Ende der 1980er Jahre waren nur 30% in einem guten Zustand) entschieden die neuen Behörde, dass die beste Lösung die Beteiligung privater Investoren am Bau und an der Instandhaltung der Autobahnen sei. Auf diese Weise wurde im Anhang I des Gesetzes 23.696 festgesetzt, dass die Instandsetzung und die Instandhaltung der nationalen Autobahnen in Form von Konzessionen vergeben werden könnten. In diesem Rahmen entwarf das MOySP ein System für die Vergabe von Konzession von ca. 10.000 Km Autobahnstrecken (Aufgeteilt in 20 Korridore), auf der Basis eines Gebührensystem³¹. Die Ausschreibungen begannen bereits Ende 1989, wobei die Regierung die Priorität auf Einnahmen legte, da Gewinner der

²⁹ Nichtsdestotrotz bedeutete dies nicht, dass die Regierung in jedem Fall die Verabschiedung per Gesetz der Regulierungsrahmen versucht hätte. Im Gegensatz dazu, griff weiter dafür auf die Erlassung von Verordnungen zurück (z.B. im Fall der Privatisierung von OSN (s. Kap. 4).

³⁰ Zu Details der Ausschreibungsbedingungen siehe Dromi (1997, S. 58).

jeweiligen Ausschreibungen diejenigen wurden, die zu der höchsten Zahlung bereit waren³². An den Ausschreibung der 20 Korridore, die gleichzeitig stattfand, nahmen 29 Konzerne (allesamt argentinische, weil ausländische ausgeschlossen wurden) teil, was zur Folge hatte, dass es meist nur ein Angebot pro Korridor gab. Die Konzessionsverträge wurden im September 1990 unterzeichnet, d.h. nur ein Jahr nach Beginn des Prozesses³³. Wichtig ist es zu betonen, dass sich unter den neuen Konzessionsnehmern fast alle Unternehmer befanden, die früher am Bau der Autobahnen beteiligt waren. Die Regierung sollte Zahlungen in Höhe von 890 Mio. USD. bekommen. Der Prozess wurde heftig kritisiert, da er offenbar nicht ausreichend kompetitiv war (Gerchunoff/Cánovas 1995, S.502). Bald entstanden trotzdem zahlreiche Probleme mit dem Gebührensystem, welches starke Kritik in der Öffentlichkeit auslöste³⁴. Diese Situation führte zu einer Neuverhandlung der Konzessionsverträge nur 5 Monate nach dem Beginn der Reform. Ihr Ergebnis war eine Reduzierung der Gebühren, die Eliminierung der Zahlung an dem Staat (und die Kürzung der Steuer) sowie die Vergabe von Subventionen an die Unternehmer (60. Mio. USD pro Jahr) (ebd., S. 502).

2.1.4.3 Erdölsektor.

Obwohl das Gesetz 23.696 die Privatisierung des wichtigsten SU des Sektors, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) nicht vorsah³⁵, ermöglichte es die Vergabe von Konzessionen oder Verträgen mit Dritten für den Abbau von Erdölvorkommen, die bisher noch nicht ausgebeutet worden waren. In diesem Rahmen erließ man neue Vorschriften für den Ölsektor. Durch die Verordnung 1055/89 wurde privaten Unternehmen erlaubt, ihr Erdöl auf dem nationalen bzw. internationalen Markt zu verkaufen. Darüber hinaus wurden durch die „Erdölderegulierungsverordnung“ (1212/89) zahlreiche Regulierungsnormen gestrichen (z.B. die Bestimmung der Preise durch die Regierung und die Verteilung von Quoten zwischen Raffinerien). Schließlich wurde die Verordnung 1589/89 erlassen, die die Verfügbarkeit des

³¹ Dies entsprach etwa 40% der gesamten Streckenweites. Zu Details s. Schwarzer (1993).

³² Die Konzessionssucher verpflichteten sich auch bestimmte Qualitätsbedingungen zu erfüllen und außerdem durften sie erst Gebühren erheben, nachdem sie einige Verbesserungen an den jeweiligen Autobahnen vorgenommen hatten.

³³ Für die Details jeder Konzession siehe Gerosi/Rima/Yanes (1994).

³⁴ Die Gründe dafür waren u.a.: die Höhe der anfänglichen Gebühren; der Indexierungsmechanismus führte zu erheblichen Erhöhungen der Gebühren in den ersten Monaten (53%), und die Tatsache, dass viele Konzessionsnehmer vorzeitig anfangen, Gebühren zu erheben.

³⁵ YPF wurde 1922 gegründet und war bis in die 1990er Jahre das Symbol der Präsenz des Staates in der Wirtschaft. Das Erdöl wurde 1907 in der Provinz Chubut entdeckt und seitdem herrschte im Land ein breiter Konsens über die Notwendigkeit, diese Ressource in den Händen des Staates zu belassen. Obwohl einige private Unternehmen bereits im Erdölsektor tätig waren, spielte der Staat eine dominierende Rolle. Bis 1991 waren 98% der Ölproduktion staatlich (62,5% in YPF und 35,5% durch Verträge mit privaten Investoren). Ein wichtiger Grund für diese Situation war der Regulierungsrahmen des Sektors: Einerseits wurde festgestellt, dass private Unternehmen ihr Erdöl nicht frei verkaufen dürften (sondern nur an YPF). Andererseits durften die Raffinerien das Erdöl nicht frei kaufen, vielmehr wurde es in festen Quoten zugeteilt (Margheritis, 1999, S.196 f).

Erdöls vergrößerte und die Deregulierung des Marktes (u.a. durch die Eliminierung der Tarife für Erdölexporte und Importe) ausweitete (Margheritis 1999, S.204 f.). Laut Margheritis übten die privaten Unternehmer einen starken Einfluss auf den Entwurf der neuen Vorschriften aus und machten ihre Teilnahme an dem Prozess von einem Grundlagenabkommen zwischen der Regierung und den zukünftigen privaten Partnern abhängig (ebd., S.204)³⁶. Des Weiteren bestimmten die Verordnungen ein Programm für die Einbeziehung privater Investoren in den Abbau der sog. „Areas centrales“ (zentrale Abbaugelände) und der „Areas Secundarias“ (sekundäre Abbaugelände) von YPF (FIEL 1999, S.113 f)³⁷. 1990 begannen die ersten Ausschreibungen, der gesamte Prozess dauerte bis 1992 (s. Abb. 3.2.). Dabei setzte die Regierung erneut die Priorität auf die monetären Einnahmen, da das entscheidende Kriterium für den Zuschlag die gebotene Summe war. Hervorzuheben ist auch, dass während des Prozesses die Bedingungen einiger Ausschreibungen geändert wurden, um so interessantere Bedingungen für die Investoren zu schaffen (Margheritis 1999, S. 206). Dank der Vergabe dieser Erdölgebiete (Areas Petroleras) nahm man insgesamt 1,78 Mrd. USD ein (Gerchunoff/Cánovas 1995, S. 503).

2.1.4.4. Telekommunikationssektor. Die Privatisierung von ENTel.

Bis 1990 verfügte das SU Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) über ein Monopol von über 95% der Telefonanschlüsse und die Ausführung von Nebendienstleistungen (z.B. Fax)³⁸. Aufgrund seiner quasimonopolistischen Käufer von Telekommunikationsgeräten entstand auf dem Zuliefermarkt eine oligopolistische Struktur (Herrera 1992, S. 163). Zu diesem Zeitpunkt befand sich ENTel in einer schwierigen ökonomischen Lage: Im Dezember 1989 betrug seine kurzfristige Auslandsverschuldung 26 Mio. USD, während sich die langfristige auf 764,2 Mio. belief (Rausch 1993, S. 189). Die Qualität der Dienstleistungen war darüber hinaus schlecht (so musste man bis zu zehn Jahren auf einen neuen Telefonanschluß warten) (Rodríguez 1995, S. 250).

Um die Privatisierung zu leiten wurde María Julia, die Tochter von Alvaro Alsogaray und damals Abgeordnete der UCeDé, zur „Interventora“ von ENTel ernannt. Der Grund ihrer Ernennung lag laut Margheritis im Bedürfnis der Regierung erneut ihr Festhalten an der neuen Wirtschaftspolitik zu untermauern: Obwohl Alsogaray keine Expertin im

³⁶ Diese forderten vor allem „klare und präzise“ Regeln und warnten die Regierung vor Normen, die ausländische Investitionen entmutigen könnten.

³⁷ Die „Areas Centrales“ sind die reichsten und machen zusammen 13% der Ölproduktion aus. Die „Areas Secundarias“ sind diejenigen, die im Durchschnitt weniger als 200 Kubikmeter Erdöl pro Tag produzieren.

³⁸ Die anderen 5% gehörten 1989 dem privaten Unternehmen Compañía Argentina de Teléfonos, das in sechs Provinzen tätig und Tochtergesellschaft des schwedischen Konzerns Ericsson war.

Telekommunikationsbereich war, hätte niemand ihre liberale Ausrichtung angezweifelt (1999, S. 163). Die Ernennungen von R. Otero zum Staatssekretär für Kommunikation und Julio Guillán zum Untersekretär³⁹ sind als weitere Zeichen in diese Richtung zu werten. Für die Gestaltung der Privatisierung bildete Alsogaray ein Team, dessen wichtige Mitglieder Ricardo Zinn und Carlos Sánchez waren⁴⁰. Die Entwicklung des Prozesses machte von Beginn an deutlich, worauf die Regierung besonderen Wert legte. Obwohl keine Entscheidung über die Details der Ausschreibungsbedingungen getroffen worden war, erließ man bereits im September 1989 die Verordnung 731/89, die den 28.6.1990 als letzten Zeitpunkt für die Privatisierung festlegte. Damit war klar, dass die Regierung zunächst die Erfüllung des Programms erreichen wollte und nur in zweiter Linie seine sorgfältige Implementierung. Diese Einstellung spiegelte sich in allen Phasen des Prozesses (und sogar nach der Übergabe von ENTel) wider, wobei die Regierung, trotz zahlreicher Schwierigkeiten, immer deutlich machte, dass sie die Privatisierung in jedem Fall durchführen würde. Der Privatisierungsprozess charakterisierte sich durch mehrere Neubestimmungen der Ausschreibungsbedingungen, wodurch die Schwäche der Regierung bei der Vorbereitung deutlich wurde, aber auch klar machte, dass sie absolut überzeugt von der Privatisierung war und dass sie bereit war, alles zu tun, um sie zu realisieren. Betrachtet man die Entscheidungen bezüglich der kritischen Punkte der Ausschreibungsbedingungen, wird diese Aussage bestätigt, besonders weil diese deutlich zeigen, dass die Entscheidungsträger sehr bedacht darauf waren, divergierende Interessen auszugleichen und den Investoren interessante Bedingungen zu bieten.

Die zentralen Aspekte können folgendermaßen zusammengefasst werden: Der erste bezog sich darauf, ob ENTel in verschiedene Unternehmen geteilt werden sollte oder nicht. Darüber gab es verschiedene Positionen, am Ende setzte sich aber die Idee durch, ENTel in zwei Unternehmen zu teilen⁴¹. Zweitens diskutierte man über die künftige Situation der bisherigen Lieferanten von ENTel: Hier entwickelte sich ein Konflikt zwischen ihnen und den potentiellen Investoren, da die letzteren die Einführung von Klauseln über den Kauf von Ausrüstungsgeräten in die Privatisierungsverträge vermeiden wollten. Die ersten befürchteten ihrerseits, dass die neuen Besitzer versuchen würden, ihren Bedarf im Ausland zu decken.

³⁹ Otero war ein ehemaliger Arbeitnehmer von ENTel und Befürworter der Privatisierung. Guillán war bis zu dieser Zeit Anführer der Telekommunikationsgewerkschaft (FOETRA), der seine kritische Position gegenüber der Privatisierung nach dem Regierungswechsel geändert hatte (Schvarzer 1993, S. 99).

⁴⁰ Zinn war Mitglieder der UCeDé und Sánchez ein Gewerkschaftler des Unternehmens.

⁴¹ ENTel wurde in zwei Unternehmen geteilt, von denen jedes zuständig für die Ausführung der Dienstleistung in einer bestimmten geographischen Zone des Landes (Norden und Süden) war. Dafür wurde auch die Hauptstadt in zwei Zonen geteilt (Verordnung 731/89 und 60/90). Danach wurden noch zwei Unternehmen gegründet, die „gemeinsames“ Eigentum

Dank intensiver Lobbyarbeit gelang es den argentinischen Lieferanten, sich durchzusetzen, und so wurden im Verlauf des Prozesses Zulieferverträge unterzeichnet. Die neuen Besitzer wurden außerdem verpflichtet, die Schulden von ENTel (an diese Lieferanten) zu übernehmen. Darüber hinaus gelang ihnen die Einführung einer Klausel, nach der die neuen Besitzer unter bestimmten Bedingungen die argentinischen Unternehmen bevorzugen müssten (ebd., S.169). Ein dritter Punkt bezog sich auf die Anwendung der Auslandsschuldentitel als Zahlungsmittel. Obwohl die Regierung am Anfang nicht entschieden hatte, ob dieses Zahlungssystem angewendet werden sollte, vermischte sich danach das Thema mit den Verhandlungen über die Auslandsschulden, und so setzten sich die externen Gläubiger durch, die für die Anwendung dieses Systems waren. Diese Entscheidung erlangte schließlich zentrale Bedeutung, da nach den Ausschreibungsbedingungen derjenige den Zuschlag erhalten sollte, der mehr Titel der argentinischen Auslandsschuld bietet. Der vierte Punkt hatte mit den Bedingungen für die Teilnahme an der Ausschreibung zu tun: Zunächst dachte man daran, die Beteiligung ausländischer staatlicher Telefongesellschaften zu verbieten. Da dies jedoch die Teilnehmer zu stark eingeschränkt und damit den Erfolg der Privatisierung gefährdet hätte, entschied man, dass diese Unternehmen teilnehmen durften⁴². Ein fünfter Punkt bezog sich auf die Bedingungen, unter denen die Gewinner der Ausschreibungen die Unternehmen bekommen würden. Der Punkt ist von besonderer Bedeutung, da damit klar wird, welches das zentrale Interesse der Regierung war. In diesem Kontext wurden verschiedenen Maßnahmen ergriffen, die eindeutig darauf abzielten, ein attraktives Produkt anzubieten, auch wenn dies nicht im Einklang mit den vorher erklärten deklarierten Deregulierungs- und Liberalisierungszielen des Prozesses stand. Darunter sind folgende zu nennen: a) Jedes Unternehmen sollte ein siebenjähriges Monopol erhalten, das unter bestimmten Bedingungen verlängert werden konnte; b) Die Tarife wurden vor der Übergabe deutlich erhöht⁴³, und; c) Der Staat übernahm Schulden in Höhe von ca. 870 Mio. USD. Ein letzter wichtiger Punkt hatte mit den sog. Waivers zu tun⁴⁴, die man von ausländischen Banken erhalten musste, um die Privatisierung zu konkretisieren. Diese, vor allem die

der beiden neuen Unternehmen waren. Das erste hat das Monopol der internationalen Telefongespräche und das andere leistete andere Services (u.a. Dataservice). Zu Details s. Marino 1991, S. 57.

⁴² Falls sie als Mitglied eines Konsortiums teilnehmen, müssen sie zumindest 10% der Aktien dieses Konzerns besitzen. Darüber hinaus muss das Telefonunternehmen das Management des Unternehmens übernehmen. Dieser Anteil wurde später auf 4,9% gesenkt, um die Teilnahme von Bell Atlantic zu ermöglichen (sonst hätte es aufgrund der Antitrust-Gesetze der USA nicht teilnehmen können). Andere Modifizierungen wurden im März 1990 eingeführt, um die Teilnahme von France Telecom zu ermöglichen (Margheritis 1999, S.171; Schwarzer 1993, S.101).

⁴³ Im September 1990 war der Preis der Einheit um 90% höher als in August 1989 (Gerchunoff/Cánovas, 1995, S. 497). Nach Margheritis sind diese Erhöhungen vor allem auf den Druck zurückzuführen, den die privaten Unternehmen auf die Regierung ausübten (1999, S.170).

Citibank, nutzten ihre Machtposition aus, um sowohl bessere finanzielle Bedingungen zu bekommen als auch unerwünschte Änderungen der Ausschreibungsbedingungen zu verhindern. Die Regierung erhielt die Waivers erst im Oktober 1990, d.h. kurz vor der Übergabe der Unternehmern. Zugeständnisse zugunsten der Investoren wurden auch später gemacht: Gleichzeitig mit der Übergabe wurde das Indexierungssystem der Tarife, das bisher auf der Entwicklung der Inflation basierte, durch einen Mechanismus ersetzt, nach dem die Tarife abhängig von der Entwicklung des USD sein würden. Nach Inkrafttreten des Konvertibilitätsplans fanden neue Verhandlungen über die Tarife statt. Ihr Ergebnis war eine Vereinbarung, nach der die Unternehmer sich verpflichteten, ihre durchschnittlichen Preisniveaus zu halten. Im Austausch dagegen machte man ihnen steuerliche Zugeständnisse. Später wurde den Unternehmen erlaubt, die Tarife nach der internationalen Inflation anzupassen (Gerchunoff/Cánovas 1995, S. 498).

Der Privatisierungsprozess charakterisierte sich auch durch heftige Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung. Alsogaray bekam von Menem weitreichende Vollmachten um ihre Aufgabe zu erfüllen, die ihrerseits stets versuchte, diese mit großer Autonomie auszuüben. Trotzdem traten mehrfach Meinungsverschiedenheiten zwischen ihr und anderen Mitgliedern der Regierung auf, vor allem mit den Ministern Dromi, González und Cavallo sowie mit dem Untersekretär Guillán. Wichtig zu bemerken ist, dass sich Menem selbst mehrmals in den Prozess einmischte, um diese Konflikte zu lösen und wichtige Entscheidungen sogar persönlich traf⁴⁵. Trotzdem muss man sagen, dass Menem im allgemeinen die Arbeit von Alsogaray immer unterstützte. In diesem Spiel verschiedener Einflüsse und Interessen ist die Rolle der IFI nicht zu unterschätzen: Die Weltbank, die mit technischer Beratung und 300.000 USD beigetragen hatte, überwachte den ganzen Prozess und wies die Entscheidungsträger immer wieder auf die Gefahren der ständigen Änderungen der Ausschreibungsbedingungen hin. Ihre Rolle war so wichtig, dass Minister González sogar behauptete, dass jeder Schritt und jedes Detail die Zustimmung der IFI benötigte (Margheritis 1999, S. 162).

Gegenüber der Gewerkschaft entwickelte die Regierung eine Strategie, die aus verschiedenen Teilen bestand. Einerseits versuchte sie ihre Führung durch die Ernennung Guilláns zu kooptieren, der seine Meinung bezüglich der Privatisierung geändert hatte. Guillán akzeptierte den Job auf der Basis des Versprechens der Exekutive, dass es keine Entlassungen geben und die Löhne erhöht würden. Er hoffte außerdem, dass die Gewerkschaften an der Diskussion

⁴⁴ Die Militärregierung hatte einige Abkommen mit den Gläubigern unterzeichnet, die die Regierung Alfonsíns ratifizierte, durch die einige argentinische SU zur Garantie der Zahlung der Auslandsschuld wurden. Demzufolge konnten diese nicht ohne die Genehmigung (Waiver) der Gläubiger verkauft werden.

⁴⁵ z.B. die Entscheidung über die Teilung ENTels und die Anerkennung von Schuldtiteln als Zahlungsmittel.

des Privatisierungsverfahrens aktiv teilnehmen würden. Bald wurde trotzdem klar, dass dies nicht geschehen würde. Guillán blieb auf der Seite der Exekutive und verlor bald an Unterstützung innerhalb der FOETRA. Ende 1989 fanden Gewerkschaftswahlen statt, in denen sich ein kämpferischer Flügel durchsetzte. Obwohl die Gewerkschaft die Notwendigkeit einiger Reformen zugab und sogar die Teilnahme privater Investoren akzeptierte⁴⁶, lehnte sie einen möglichen Verkauf des Unternehmens an ausländische Firmen und die Teilung von ENTel ab. Gegenüber der Gewerkschaft hielt sich die Regierung trotzdem an ihren Plänen fest. Anfang September 1990 begann ein Streik, dessen Ziel u.a. der Rücktritt Alsogarays war. Menem kündigte persönlich an, dass es während des Streiks keine Verhandlungen geben würde. Die Gewerkschaft beendete den Streik trotzdem nicht, worauf die Regierung mit der Ersetzung des Personals durch Personal der Streitkräfte und der Entlassung zahlreicher Arbeiter reagierte. Dies führte zum Ende des Streiks. Die Tarifverträge wurden ebenfalls modifiziert, um bessere Bedingungen für Investoren zu garantieren. Neben dieser Strategie, dem Druck nicht nachzugeben, versuchte die Regierung, die Opposition der Gewerkschaften durch andere Mittel auszuschalten. So bot sie den Arbeitnehmern durch die Implementierung des „Programa de Propiedad Participada“ (PPP) (Eigentumsanteilsprogramm) an, sich an der Privatisierung zu beteiligen. Dafür hatte sich die Regierung 10% der Aktien beider Unternehmen vorbehalten. Das Angebot wurde von vielen angenommen, und am Ende wurden ca. 45.000 Arbeitnehmer Besitzer von 10% der Unternehmen, die dafür 16,6 Mio. USD. bezahlten. Dazu ist anzumerken, dass dies auch ein gutes Geschäft für die Gewerkschaft war, da die Arbeitnehmer-Aktionäre eine Institution brauchten, die sie vor der Aktionärversammlung vertreten würde. Somit wurde die Gewerkschaft „natürliche Vertreter“ der Arbeitnehmer in der Verhandlung und Verwaltung des PPP (ebd., S. 177).

Die Ausschreibungsbedingungen wurden im Januar 1990 bekannt gegeben (Verordnung 62/90). Der gewählte Mechanismus bestand im Verkauf von 60% der Aktien jedes Unternehmens durch eine öffentliche Ausschreibung⁴⁷. Dafür wurde ein Minimalpreis festgelegt⁴⁸. Gewinner der Versteigerung sollte derjenige sein, der über diesen Preis am meisten Titel der Auslandschuld böte. Daneben wurden einige Mindestbedingungen für

⁴⁶ Die Gewerkschaft hatte sogar einen Vorschlag in diese Richtung gemacht, aber angeblich wurde er von Menem nicht ernsthaft in Betracht gezogen (Margheritis 1999, S. 175).

⁴⁷ Der Rest sollte später folgendermaßen verkauft werden: 10% an die Arbeitnehmer und 30% in der Form, die das Wirtschaftsministerium auswählen würde. Davon wurden 4,8% an kleine Telfongesellschaften und der Rest an der Börse verkauft.

⁴⁸ Dieser belief sich auf 214 Mio. USD (100 für das nördliche Unternehmen und 114 für das südliche). Außerdem sollte eine Summe von 228 Mio. USD (insgesamt für beide Unternehmen) innerhalb von 6 Jahren bezahlt werden. Die Summen waren fest und deshalb konnten die Teilnehmer sie in ihren Angeboten nicht erhöhen.

Investitionen und die Qualität der Dienstleistung bestimmt (u.a. Anzahl von Verbindungen und Telefonzellen, die innerhalb einer bestimmten Zeit installiert werden müssen). Außerdem wurde vorgeschrieben, dass sich an jedem Teilnehmer ein Telekommunikationsunternehmen beteiligen muss. An der Ausschreibung nahmen drei Konzerne teil, die von folgenden Unternehmen angeführt wurden: Telefónica de España, Bell Atlantic (USA) und STET (Italien). Der von Telefónica angeführte Konzern machte das beste Angebot für beide Unternehmen. Da die Vergabe beider Unternehmen an einen Konzern verboten war, wurde der zweitplatzierte aufgefordert, sein Angebot zu verbessern. Bell Atlantic kam dieser Aufforderung nach und erhielt das nördliche Unternehmen, da Telefónica sich für das südliche entschieden hatte. Bell musste sein Angebot jedoch aufgrund von Schwierigkeiten, die Schuldtiteln zu bekommen, zurückziehen⁴⁹. Schließlich bot die Regierung dem von STET angeführten Konzern das Unternehmen der nördlichen Region an, der diese letztendlich übernahm (Margheritis 1999, S. 181 f).

2.1.4.5. Aerolíneas Argentinas.

Aerolíneas Argentinas (AA) wurde 1949 gegründet, nachdem die Regierung entschieden hatte die damals existierenden Flugunternehmen, an denen sowohl der Staat als auch Private teilnahmen, in ein einzelnes zusammenzufassen⁵⁰. Zu dieser Zeit wurde auch ein neuer Regulierungsrahmen für die Luftfahrt verabschiedet (Schvarzer 1993, S. 113). Genauso wie viele andere SU befand sich AA in den 1980er Jahren in einer schwierigen Finanzlage. Ende des Jahres 1989 betrug seine Auslandsschuld 773 Mio. USD (Rausch 1993, S.189).

Bereits im Juli 1989 wurde ein Interventor ernannt, der, während man die Ausschreibungsbedingungen bestimmte, die Umstrukturierung des Unternehmens einleiten sollte. Bis Dezember entstanden zahlreiche Konflikte innerhalb der Regierung bezüglich des Managements von AA, die sogar zur Entlassung einiger Beamten führten. Des weiteren wuchs die Ablehnung der Gewerkschaften gegen die Privatisierungspläne. Nichtsdestotrotz setzte die Regierung die Privatisierung fort, deren Führung vom Minister Dromi übernommen wurde (Thwaites 1993, S.68).

⁴⁹ Nach der Ankündigung von Bell und Manufacturas Hannover (auch Mitglied des Konsortiums), dass sie nicht die Schuldtiteln besaßen, weigerte sich die Regierung zunächst den Zeitplan zu ändern. Da die Regierung wollte, dass Bell Atlantic an dem Prozess teilnähme, modifizierte sie danach den Zeitplan und flexibilisierte die Bedingungen für die Annahme der Schuldtitel. Trotz dieser Bemühungen der Regierung, die Teilnahme von Bell zu retten, konnte dies nicht erreicht werden.

⁵⁰ Fast zeitgleich mit der Gründung von AA wurde eine weitere staatliche Fluggesellschaft, LADE (Líneas Aéreas del Estado), gegründet, die vor allem für abgelegene Regionen zuständig war. Ebenfalls 1957 wurde von privaten Investoren die Fluggesellschaft AUSTRAL gegründet. Zu Details s. Schvarzer (1993).

Im Dezember 1989 beendete man die Konflikte mit der Verordnung 1991, die den Verkauf von 85% der Aktien von AA anordnete⁵¹. 10% der Aktien wurden für die Arbeitnehmer und 5% für den Staat reserviert⁵². Die Privatisierung sollte durch eine öffentliche internationale Ausschreibung stattfinden, die spätestens im Februar 1990 von statten gehen sollte. An jedem teilnehmenden Konsortium musste sich eine internationale Fluggesellschaft beteiligen, die zwischen 10% und 30% des Kapitals beitragen sollte. So wurde auch bestimmt, dass die Mehrheit des Kapitals in den Händen des Staates oder argentinischer Investoren bleiben musste.

Die ersten Schritte wurden vom Zweikammernausschuss für die Privatisierungen (CBSP) und den Gewerkschaften stark kritisiert, trotzdem hielt die Regierung an ihrem Programm fest und setzte den Prozess fort⁵³. Im März 1990 erließ man eine neue Verordnung (461/90), die die Ausschreibungsbedingungen ergänzte. Dadurch wurde der Preis des Unternehmens auf 623 Mio. USD festgelegt (529,5 Mio. für 85%). Was die Zahlungsform anbelangte, sollten mindestens 220 Mio. USD in bar und der Rest in Titeln der Auslandsschuld bezahlt werden. Für die Bestimmung des Gewinners galten folgende Kriterien: der angebotene Preis, der vorgesehene Investitionsplan für AA und die Qualität der Anbieter. Außerdem übernahm der Staat fast alle Schulden von AA (ca. 1 Mrd. USD). Für die Übergabe wurde der 28.6.1990 festgesetzt. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung wurde die Verordnung 461/90 im März 1990 modifiziert (Verordnung 575/91). U.a. wurden dadurch die Fluggesellschaften aus der Ausschreibung ausgeschlossen, deren Flugruten sich mit denen von AA überlagerten. Der Mindestpreis in Bargeld wurde auf 236 Mio. USD erhöht und gleichzeitig vorgeschrieben, dass die Mindestsumme in Schuldtiteln nicht weniger als 1,5 Mrd. USD ausmachen dürften⁵⁴ (Schvarzer 1993, S. 119). In den nächsten Monaten wurden die Fristen mehrmals als Folge des Drucks verschiedener Akteure modifiziert. Außerdem entstanden viele Probleme mit den Waivers, die die Regierung erst im November 1990 bekam. Die Verhandlungen gaben den Gläubigern großen Einfluss, weil sie so Druck auf die Regierung ausüben und weitere Zahlungen der Schulden verlangen konnten (Schvarzer 1993, S. 120; Botto 1999, S. 147).

Obwohl sich anfänglich viele Unternehmen dafür interessierten, legte nur ein Konzern ein Angebot vor. Daran nahmen die spanische Fluggesellschaft IBERIA teil und eine Reihe von

⁵¹ Dies schloss auch die Aktienteile von AA an zwei anderen Unternehmer ein: OPTAR (Operadora Mayorista de Servicios Turísticos, 100%) und Buenos Aires Catering (55%).

⁵² Der Staat behielt ebenfalls einige Vetorechte in AA aufgrund der Tatsache das dieses Flagcarrier ist.

⁵³ Der Ausschuss kritisierte im März 1990, dass die Regeln für die Bewertung des SU nicht eingehalten wurden. Nach ihm hatte die Regierung eine Bewertung von 1987 benutzt, die 15% unter der von der Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) lag. Um einen Skandal zu vermeiden intervenierte Menem persönlich, nachdem der Preis erhöht wurde (Botto 1999, S. 144).

argentinischen Unternehmen, die von Cielos del Sur S.A angeführt waren⁵⁵. Er bot 260 Mio. USD in bar und 1,610 Mio. USD in Schuldentiteln. Außerdem verpflichtete man sich zwischen 1991 und 1994 zusätzliche 15 Flugzeuge in die Flotte aufzunehmen. Die niedrige Anzahl der Teilnehmer löste eine Petition der CBSP aus, die Privatisierung auszusetzen, was von der Regierung abgelehnt wurde⁵⁶. Daneben entstanden im Juli 1990 neue Probleme, die den Erfolg der Privatisierung gefährdeten. Mitglieder der CBSP riefen ein Gericht der ersten Instanz um die Aussetzung des Prozesses an. Sie begründeten die Petition hauptsächlich auf dem Argument, dass die neue Struktur des Unternehmers, die aus den Ausschreibungsdingungen entstünde, dem argentinischen Gesellschaftsrecht widerspräche. Der Richter Garzón akzeptierte den Anspruch und ordnete die Aussetzung des Prozesses an. Da die Entscheidung eine substantielle Bedrohung für die Pläne der Regierung hätte werden können, bemühte man sich um eine effektive und schnelle Lösung des Problems. Dromi rief umgehend den obersten Gerichtshof an, der durch die Anwendung des Mechanismus „per saltum“ die vorige Entscheidung aussetzte und so die Fortsetzung der Privatisierung ermöglichte (Botto 1999, S.146)⁵⁷. Mitte Juli wurde die Vergabe an den einzigen Teilnehmer bewilligt. Trotzdem zeigte sich bald, dass der Konzern aufgrund der prekären finanziellen Situation vor allem seiner argentinischen Mitglieder und der Schwierigkeiten des Konzerns, die Schuldtitel zu erlangen, nicht in der Lage sein würde, sein Angebot zu erfüllen⁵⁸. Aufgrund der Schwierigkeiten musste die Regierung, die die Privatisierung in jedem Fall vollziehen wollte, Verhandlungen mit dem Konzern einleiten. Diese hatten eine Verschiebung des Übergabedatums und die Modifizierung der Ausschreibungsbedingungen zugunsten des Konzerns zur Folge. Diese betrafen vor allem die Zahlungsbedingungen und den Investitionsplan (Natale 1993, S.65 f). Endlich wurde AA am 21.11.1990 übergeben, jedoch ohne dass alle Probleme gelöst worden wären. Die neuen Besitzer hatten noch immer zahlreiche Schwierigkeiten mit der Zahlung und der Erfüllung des Investitionsplans. Dies führte zu neuen Verhandlungen, die bereits Anfang 1991 begannen. Im April kamen beide Seiten zu einer Übereinkunft, nach der die Zahlung neu verhandelt wurde, was sie am Ende zu einer Reduzierung des Preises führte. Daneben wurden die Mitgliederanteile des Konsortiums

⁵⁴ Zu diesem Zeitpunkt schwankten die Preise dieser Titel zwischen 15 und 20% ihres nominellen Werts.

⁵⁵ Diese war der Besitzer von Austral S.A.

⁵⁶ Die Angelegenheit sorgte für weitere Konflikte in der Regierung, da der Minister González den Vorschlag unterstützte. Aber angesichts der Drohung von Iberia, sich zurückzuziehen, entschied sich Menem dafür, Dromi zu unterstützen und so die Privatisierung zum Ende zu bringen (Botto 1999, S.145).

⁵⁷ Die Regierung griff auch bei anderen Privatisierungen (ENTel, Konzessionen der Autobahnen) zu diesem Rechtsmittel, um ihre Aussetzung zu verhindern. Dabei wurde sie mehrmals vom obersten Gerichtshof unterstützt (Dromi 1997, S.70 f).

⁵⁸ Die CBSP hatte vor der Vergabe davor gewarnt, aber die Regierung betrachtet den Hinweis nicht. Der Ausschuss legte ebenfalls im Oktober 1990 eine neue Stellungnahme (Dictamen) vor, in dem er die Regierung aufforderte, einige Maßnahmen zu ergreifen, um die Erfüllung der Ausschreibungsbedingungen zu sichern (Natale 1993, S. 47 f).

in einer Form modifiziert, welcher den Ausschreibungsbedingungen und dem Luftfahrtgesetz (Código Aeronáutico) widersprachen (ebd., S.73). Die Probleme bezüglich der Zahlung und der Erfüllung des Investitionsplans wurden damit trotzdem nicht endgültig gelöst, und zusätzlich entstanden andere aufgrund einiger Forderungen des Unternehmens. Neue Verhandlungen wurden eingeleitet, die u.a. zu einer partiellen Verstaatlichung des Unternehmens im August 1992 und zu einer Flexibilisierung des Investitionsplans führten⁵⁹.

2.1.4.6. Eisenbahnsektor.

Das Gesetz 23.696 sah auch die Vergabe in Konzession der Bahnstrecken vor, die bis 1989 vom Staat, durch das SU Ferrocarriles Argentinos (FA), betrieben worden waren. Nach Aussagen der Regierung war eine grundlegende Reform des Sektors notwendig, da FA seit langem eine ständige Verschlechterung seiner Leistungen aufwies und eine Ausgabenstruktur hatte, die nicht mit seinen Einnahmen finanziert werden konnte und den Staat dazu zwang, jährlich Subventionen in Höhe von ca. 500 Mio. USD zu zahlen (MOySP 1990)⁶⁰. Im September 1989 wurde die Verordnung 666 erlassen, die den ersten konkreten Plan für die Öffnung des Bahnwesens für private Investoren darstellte. An ihrer Bearbeitung die wichtigste Gewerkschaft von FA, die Unión Ferroviaria, spielte eine wichtige Rolle, die ebenfalls die Umstrukturierung von FA unterstützte (Felder 1994, S.58)⁶¹. Die Verordnung rief einen „Plan de Coyuntura“ ins Leben, der verschiedene Aufgaben beinhaltete: Senkung der Ausgaben, Rationalisierung des Personenverkehr, Übertragung der Nebenstrecken an Provinzen oder Kommunen, und; Ausschreibungen von Konzessionen bestimmter Bahnstrecken. Das MOySP wurde beauftragt, die Reform zu implementieren und damit FA übergeben⁶². Die WB unterstützte die Reform nicht nur finanziell sondern beteiligte sich auch aktiv an ihren Aufgestaltung. Im Januar 1991 wurde ein Übergangsplan aufgestellt, dessen zentrale Punkten folgende waren: a) Bis Ende 1991 sollten 2/3 des gesamten Güterverkehr in privaten Händen sein; b) Für die lukrativen Städteverbindungen sollten Konzessionen vergeben werden, während die nicht lukrativen und die nicht notwendigen ausgesetzt werden sollten; c) das Personal musste reduziert werden, und d) die Subventionen sollten bis 1994 auf 160 Mio. USD. gekürzt werden (Abdala/Spiller 1999, S. 175).

⁵⁹ Damit besaß der Staat im September 1992 43% der Aktien (einschließlich der 10% der Arbeitnehmer).

⁶⁰ Alfonsín hatte 1987 auch versucht, FA zu reformieren. Sein Plan sah die Teilnahme privater Unternehmer vor und war vom schwedischen Modell inspiriert. Der Versuch scheiterte an der Ablehnung der PJ, der Gewerkschaften und der führenden Beamten von FA (Abdala/Spiller 1999, S.174)

⁶¹ Trotz dieser grundsätzlichen Unterstützung lösten einige Maßnahmen, wie die Ankündigung massiver Entlassungen, heftige Proteste von den Mitarbeitern aus (s.u.).

⁶² Laut Abdala und Spiller führte dies trotzdem nicht zu einem völligen Einflussverlust des Personals von FA (1999, S. 174).

Die Implementierung der Reform begann mit der Frachtabteilung. Dafür wurde das Netz in sechs Bahnstrecken geteilt, die an private Unternehmer in Konzessionen für 30 Jahre (verlängerbar um 10 Jahre) vergeben werden sollten. Die Ausschreibungen begannen Ende 1989 mit der Bahnstrecke Rosario- Bahía Blanca, die die profitabelste Zone einschloss, da sie die reichste Agrarzone des Landes durchquert (Felder 1994, S.60). Der von der argentinischen Gruppe Techint und dem amerikanischen Unternehmer Iowa Interstate Railroad (FEPSA) angeführte Konsortium wurde im Oktober 1990 zum Gewinner erklärt. Die Entscheidung löste eine scharfe Reaktion der CBSP aus, die um die Aussetzung der Übergabe an FEPSA bat⁶³. Deswegen verzögerte sich die Unterzeichnung der Verträge um mehr als ein Jahr, aber der Vertrag wurde im April 1991 unterzeichnet. Anfang 1990 begannen die Ausschreibungen der anderen Bahnstrecken. Zuerst fing die Ausschreibung vom „Ferrocarril Urquiza“ an, deren Bedingungen auf der Basis eines Vorschlags argentinischer Unternehmer angefertigt wurden. Obwohl das vom spanischen Unternehmen RENFE angeführte Konsortium sich vorqualifiziert hatte, wurde die Ausschreibung wegen verschiedener Probleme im April 1991 von der „Comisión Técnica de Seguimiento de Privatizaciones Ferroviarias“ für undurchführbar erklärt⁶⁴. Das Wirtschaftsministerium wollte trotzdem den Prozess fortsetzen und forderte von der Kommission, ihre Entscheidung zu überdenken, und von dem Konsortium sein Angebot zu verbessern. Trotzdem kündigte ein Jahr später RENFE seinen Rückzug aus dem Konzern an, was zum endgültigen Scheitern der Ausschreibung führte. Eine neue Ausschreibung, mit flexibleren Bedingungen, fand später statt. Den Zuschlag bekam im Oktober 1993 der einzige Teilnehmer (angeführt von der argentinischen Gruppe Pescarmona). Trotz der Schwierigkeiten und mit voller Unterstützung von Menem, der eine zweite Privatisierungsrunde forderte, wurden 1991 die Ausschreibungen für die Konzessionen weiteren Bahnstrecken eingeleitet. Laut Felder versuchte die Regierung jetzt die Ausschreibungsbedingungen sorgfältiger auszuarbeiten, um künftige Konflikte zu vermeiden (1994, S.62)⁶⁵. Im Oktober 1993 war der Prozess fast beendet (5 Bahnstrecken waren bereits vergeben). Die Ausnahme war die Bahnstrecke „Belgrano“, deren Ausschreibung drei Mal scheiterte. Danach gründete die Regierung ein Unternehmen, dessen Gesellschaftszweck der Betrieb der Bahnstrecke war und 1997 nach direkten Verhandlung zwischen der Regierung und der Gewerkschaft an diese übergeben wurde.

⁶³ Im wesentlichen stellten die Parlamentarier die Solvenz von IOWA und die monopolistischen Rechte (vor allem bezüglich des Zugangs zu den Häfen) in Frage, die das Konsortium bekommen würde (Felder 1994, S. 60).

⁶⁴ Diese Kommission war im Dezember 1990 geschaffen worden, um den Privatisierungsprozess zu beschleunigen. Sie setzte sich aus Behörden des Wirtschaftsministeriums und aus Gewerkschaftler zusammen.

Ende 1992 wurden die U-Bahnlinien (7 Strecken) von Buenos Aires ebenfalls in Konzession (Verlängerung für 10 Jahre möglich) vergeben. In Bezug auf den innerstädtischen Personentransport entschied sich die Regierung 1992 dafür, das Transportsystem an die Provinzen zu übergeben. Somit mussten die Provinzen, wenn sie den Betrieb aufrecht erhalten wollten, selbst für die Finanzierung sorgen⁶⁶. Nur 5 Provinzen akzeptierten die Übergabe (Abdala/Spiller, S.181), die anderen entschieden sich für die Einstellung der Services.

2.1.5. Die zweite Etappe 1991-1995.

Während dieser Etappe wurde der Privatisierungsprozess fortgesetzt, was die Privatisierung der SU der Sektoren Elektrizität, Erdgas, Öl, Wasserversorgung, sowie die SU, die dem Verteidigungsministerium untergeordnet waren, beinhaltete. Daneben wurden tiefgreifende Reformen der Verwaltung des Hafenes⁶⁷ und des Rentensystems⁶⁸ durchgeführt. Im weiteren Privatisierungsprozess während der zweiten Regierung wurden u.a. Konzessionen für die Verwaltung der Flughäfen und der Postdienstleistungen vergeben. Ebenfalls wurde die Privatisierung von YPF vollendet. 1992 wurde ein Privatisierungsprozess von Provinzunternehmen eingeleitet, welcher ab 1995 besonders intensiviert wurde. Dies führte dazu, dass zwischen 1995 und 1998 die aus diesen Privatisierungen resultierenden Einnahmen weitgehend die von den SU überschritten (s. Abb. 3.3). Genauso wie im Falle der ersten Etappe werde ich hier nur die Grundzüge der wichtigsten Privatisierungsprozesse skizzieren. Da weder die ab 1995 ausgeführten Privatisierungen noch die Privatisierung der Provinzunternehmer in dieser Arbeit eingeschlossen sind, werden sie nicht weiter betrachtet⁶⁹.

2.1.5.1. Erdgas

Bis 1992 war der Transport und die Verteilung von Erdgas in den Händen des SU Gas del Estado (GdE), welches horizontal und vertikal integriert war. Andererseits war YPF fast der monopolistische Produzent von Erdgas. Wie andere SU war GdE 1989 wegen seiner Ineffizienz stark kritisiert worden (trotz der ständigen Zunahme der Nachfrage hatte GdE seine Infrastruktur nicht entsprechend verbessert). Außerdem verfügte GdE nicht über die Ressourcen für die Ausführung notwendiger Investitionen, weil die Tarife ihrerseits stark

⁶⁵ Z.B. wurde verlangt, dass die Teilnehmer Erfahrung im dem betreffenden Sektor hätten. Trotzdem entstanden wieder Probleme, die wie im Fall der Bahnstrecke San Martín zur Wiederholung der Ausschreibung führten. Für Details siehe Felder (1994, S. 62 f).

⁶⁶ Das Angebot schloss eine Übergangsperiode, in der der Staat 50% der Verluste finanzieren würde, ein.

⁶⁷ Zu Details s. Ministerio de Economía (1994, S.71 f).

⁶⁸ Da diese nicht eine Privatisierung im Sinne von einem Verkauf eines SU oder die Vergabe von Konzession darstellt, wird es hier nicht als Privatisierungsprozess betrachtet. Für Details s. Margheritis 1999; Alonso (1998); und Schutless (1995).

⁶⁹ Für Details s. Llanos (1998 und 2002).

subventioniert waren⁷⁰. Ebenfalls hatte GdE extrem hohe Auslandsschulden, die Ende 1989 2,4 Mrd. USD betragen (Rausch 1993, S.189). Die Situation änderte sich ab 1989, da als Teil der Vorbereitung des SU für die Privatisierung die Tarife zwischen 1989 und 1992 progressiv erhöht wurden, um damit die Preise den realen Kosten anzunähern (Abdala/Spiller 1999, S.131). Im Mai 1992 wurde das Gesetz 24.076 verabschiedet⁷¹, welches einen neuen Regulierungsrahmen für den Sektor und die Bedingungen für die Privatisierung (durch den Verkauf seiner Aktiva) von GdE bestimmte. Bezüglich des Gesetzgebungsprozesses ist erstens hervorzuheben, dass an der Vorbereitung des Gesetzesentwurf, zusammen mit dem Team des Energiesekretariats, die WB eine wichtige Rolle spielte (Llanos 2002, Kap. 6). Zweitens wurde seine Verabschiedung durch Korruptionsvorwürfe geprägt, weil er anscheinend im Abgeordnetenhaus nicht verfassungsmäßig zustande gekommen ist⁷². Drittens ist anzumerken, dass das Parlament keine passive Rolle spielte, da, obwohl seine Änderungen den Kern des Entwurfes nicht betrafen, die Regierung einige Zugeständnisse machen musste, um die Zustimmung des Parlamentes (insbesondere der PJ) zu bekommen (ebd.)⁷³.

Nach den neuen Rahmenbedingungen sollte die Erdgaswirtschaft desintegriert und die daraus entstehenden Unternehmen an private Investoren verkauft werden (Gerchunoff/Cánovas 1995, S.505). So basierte der Reformplan auf der Idee, dass sich auf der Produktionsstufe ein wettbewerblicher Markt entwickeln kann, während die Transport- und Verteilungsstufen Monopolmerkmale aufzeigen. Auf diese Weise wird eine Marktstruktur vorgesehen, in der die Produzenten miteinander konkurrieren, um ihre Produkte an die Verteilungsunternehmen und die Großverbraucher zu verkaufen. Ergänzend wurde aufgrund der Eigenschaften der Übertragungs- und Verteilungsstufen festgesetzt, dass die Tarife der Übertragungsunternehmen und die, die der Endverbraucher, von der Regulierungsbehörde (ENARGAS) bestimmt werden mussten.

Für die Implementierung der Privatisierung von GdE wurde eine Privatisierungskommission geschaffen, deren Mitglieder der Energiesekretär, der Secretario de Hidrocarburos und der Interventor von GdE waren. Wie in den anderen Fällen wurde die eventuelle Opposition der höheren Beamten von GdE durch die Ernennung eines Interventors ausgeschaltet. Während

⁷⁰ Die Tarife deckten nur 65% der Kosten.

⁷¹ Das Gesetz 23.696 erklärte, dass nur die Verteilungs- und Kommerzialisierungsservices von GdE in Konzessionen vergeben werden könnten. Das Team Cavallos hatte jedoch andere Pläne, die einen Verkauf der Aktiva von GdE einschlossen. Deswegen musste ein neues Gesetz verabschiedet werden.

⁷² Zu Details, siehe Clarín 27-31.3.1992 und Natale (1993, S. 210 f).

⁷³ Diese bezogen sich u. a. auf folgende Aspekte: Eventuelle Teilnahme des Staates am Sektor: der Entwurf schlug sehr strenge Bedingungen vor, die aber im Kongress flexibilisiert wurden; Exporte von Erdgas: nach dem Entwurf hätte man Erdgas ohne Genehmigung exportieren können. Der Kongress führte eine Änderung ein, nach der die Exporte nur möglich sind, wenn die interne Nachfrage abgedeckt ist. Andererseits wurden Änderungen zugunsten den Provinzen hinzugefügt. z.B.

der Privatisierung wurde kein Personalabbau unternommen und deshalb entstand von Seiten der Arbeitnehmer fast keine Opposition⁷⁴. Eventuelle Gegner der Privatisierung waren die Rentner und die Einwohner Patagoniens, die Sondertarife bezahlten. Ihre Subventionen wurden aufrecht erhalten und dadurch ihre potentielle Opposition neutralisiert (Abdala/Spiller 1999, S.133)⁷⁵.

Für die Privatisierung wurde GdE zunächst in zehn neue Unternehmen (zwei Transportsunternehmen und acht Verteilungsunternehmen) aufgespaltet. Der Verkaufsprozess begann im Juli 1992, als die Bedingungen der internationalen Ausschreibungen bestimmt wurden (Resolución 874/92)⁷⁶. Diese enthielten auch einige Regeln, die auf den Aufbau eines wettbewerblichen Marktes abzielten⁷⁷. Da die Auslandsschulden immer noch ein zentrales Problem waren, benutzte die Regierung diese Privatisierung um sie zu reduzieren. So entschied man, dass derjenige den Zuschlag bekommen würde, der mehr Schuldtitel bieten würde. Aufgrund dieser Normen erfolgte der Privatisierungsprozess in drei Phasen. Nach den ersten zwei wurden die Transportsunternehmen und fünf Verteilungsunternehmen vergeben. In der dritten wurden die zwei wichtigsten Verteilungsunternehmen privatisiert. Aus den Privatisierungen nahm der Staat 300 Mio. USD in Bargeld und 3,08 Mrd. USD in Schuldentiteln (nominaler Wert) ein. Ebenfalls überließ man den privaten Investoren Schulden in Höhe von 1,1 Mrd. USD (Ministerio de Economía 1994, S. 56).

2.1.5.2. Fortsetzung der Reform des Erdölsektors: Die Privatisierung von YPF.

Die Wirtschaftslage von YPF war Anfang der 80er Jahre sehr schwierig. 1983 betrug die Auslandsschuld von YPF ca. 5,7 Mrd. USD (1975: 324 Mio.). Zu dieser Zeit bestand ein operatives erhebliches Defizit (ca. 4 Mrd. USD oder 70% seiner Umsätze). Die Gründe dafür waren erstens die niedrigen Preise, die YPF von seinen Produkten bekam (50% dieser Preise waren Steuer) und zweitens die hohe Schulden, die der Staat und andere SU mit YPF hatten.

wurde festgestellt, dass 10% der Einnahmen der Privatisierung unter den Provinzen verteilt werden sollten (Art. 82). Zu weiteren Details s. Llanos (2002., Kap. 6).

⁷⁴ Die 10.273 Arbeitnehmer von GdE wurden Arbeiter der neuen 10 Unternehmen, die für die Privatisierung geschaffen wurden. In diesem Kontext sollte jede Umstrukturierung des Personals eine Aufgabe der neuen Besitzer sein .

⁷⁵ 1993 betrugen diese Subventionen 85 Mio. USD für Rentner und 44 Mio. USD für die Einwohner Patagoniens.

⁷⁶ Das Objekt der Ausschreibungen war der Verkauf eines Aktienpaketes (zwischen 70 und 90%) des jeweiligen Unternehmens. Wie in den anderen Fälle wurden Aktienpakete für die Arbeiter reserviert. Außerdem wurde bestimmt, dass die neuen Besitzer einige Investitionen (Z.B. Instandhaltungs- und Expansionswerken) machen mussten.

⁷⁷ U.a. wurde festgesetzt: a) Niemand darf den Zuschlag von mehr als 2 Verteilungsunternehmen erhalten; b) Kein Betreiber darf an mehr als Zwei Verteilungsunternehmer teilnehmen; c) die Transportsunternehmer mussten an zwei verschiedenen Konsortien vergeben werden; d) Kein Konsortium darf gleichzeitig Eigentümer eines Verteilungsunternehmens und eines Transportsunternehmens sein.

Außerdem musste YPF den Provinzen Royalties zahlen⁷⁸, was auch eine wichtige Konfliktquelle war. 1989 befand sich YPF immer noch in einer schwierigen Situation⁷⁹.

Zum Interventor von YPF wurde Octavio Frigerio ernannt, der zunächst für die Sanierung des Unternehmens sorgen musste. Seine Ernennung löste heftige Kritiken, vor allem von Seiten der Gewerkschaften, aus, da sie als Zeichen einer künftigen Privatisierung des Unternehmens interpretiert wurde. Menem selbst entgegnete den Kritiken und behauptete, dass die Entscheidung nicht geändert würde (Margheritis 1999, S. 201). Frigerio zog sich trotzdem Anfang 1990 zurück, da nach seiner Aussage verschiedene Akteure (u.a. Dromi und die Gewerkschaftler) seine Arbeit erschwerten. Zum neuen Interventor wurde José Estenssoro ernannt, dessen Ernennung auch ein weiteres Indiz für Privatisierungspläne war, da er ein Erdölunternehmer war, der für die Privatisierung von YPF plädiert hatte. Ebenfalls wurde Mitte 1990 wurde die Beratungsfirma McKinsey & Co. verpflichtet, die einen Plan für die Umstrukturierung von YPF ausarbeiten sollte. Andere Projekte wurden von Estenssoro, dem Energiesekretär Aráoz, dem Minister Dromi und dem Gewerkschafter Antonio Cassia vorgelegt (ebd., S. 207)⁸⁰. Gleichwohl entschied sich die Regierung, mit voller Unterstützung von Menem (der sich damals bereits für die Privatisierung von YPF entschieden hatte), für das Projekt von McKinsey, das ebenfalls die Zustimmung der WB hatte. Eine überarbeitete Version dieses Projektes, die viele Ähnlichkeiten mit dem von Estenssoro aufwies, wurde danach ausgearbeitet. Der Plan umfasste folgende Punkte: eine Umstrukturierung von YPF, die in zwei Jahre beendet sein sollte; der Verkauf von Aktiva in Höhe von 1,1 Mrd. USD; die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen bei der Ausbeutung einiger Abbaugebiete, und; die Entlassung von 18.500 Arbeitern. Diese Maßnahmen sollten zu einer Steigerung des Preises von YPF von 3 auf 7,4-8,5 Mrd. USD führen. Bei Erreichen dieses Preises sollten die Aktien von YPF an der Börse verkauft werden. Der Plan wurde von der Gewerkschaft, der SUPE, wegen der vorgeschlagenen Entlassungen stark kritisiert, die Minister Dromi und González lehnten ihn ebenfalls ab. Sie verlangten einen neuen Plan, welcher von der Gewerkschaft, den Provinzen und dem Kongress unterstützt würde und die Beteiligung der

⁷⁸ Dieses Problem entstand im Jahr 1967 als die Regierung Onganía (1966-1970) ein neues Kraftstoffgesetz verabschiedet, das feststellte, dass der Staat der Besitzer der Ölressourcen ist. Gleichzeitig fügte es hinzu, dass die Provinzen, in deren Territorien sich die Ölfelder befinden, das Recht auf 5 bis 12% der Erdöleinnahmen hatten. Seitdem sind verschiedenen Probleme mit diesen Royalties aufgetreten, die vor allem mit ihrem Berechnungssystem und un den ... Staatszahlungen verbunden waren. Diese Probleme verschärfen sich Anfang der 1990er Jahre.

⁷⁹ Seine Auslandschuld betrug immer noch 5.6 Mrd. USD. Außerdem waren zu dieser Zeit ca. 37.000 Arbeitnehmer beschäftigt.

⁸⁰ Das Projekt von Estenssoro zielte auf den Verkauf der Aktien von YPF, was zuerst eine Umstrukturierung des Unternehmens erforderte. Dafür wurden u.a. folgende Maßnahmen vorgeschlagen: Reduzierung des Personals um 50%, Verkauf verschiedener Güter; Verkauf der Aktien von YPF an Petrochemieunternehmer. Seinerseits basierte das Projekt von Aráoz auf das Modell des italienischen ENI (Ente Nazionale Idrocarburi). Es sah die Schaffung eine Holding der Erdgas- und Erdölunternehmer vor, in dem der Staat die Mehrheit der Aktien besitzen sollte.

Arbeitnehmer am Eigentum vorsieht (ebd., S.208). Außerdem kritisierten diese Pläne die Provinzregierungen und einige Unternehmer. Von besonderer Bedeutung war der Konflikt zwischen der Regierung mit den Provinzen wegen der Royalties, der auch mit der Implementierung der neuen Erdölpolitik schärfer wurde. Die Provinzen argumentierten, dass mit der Konzessionsvergabe der Ölgebiete die Regierung ihre Rechte auf die Erdölreserven weiter verletzte. Einige klagten sogar vor Gericht⁸¹. Der Regierung war in diesem Kontext absolut klar, dass eine Vereinbarung mit den Provinzen erforderlich war, um YPF privatisieren zu können (Llanos 2002, Kap.6). So änderte man das Privatisierungsprojekt, um Normen zugunsten der Provinzen einzuführen⁸². Der neue Entwurf wurde auch von der SUPE und den Erlunternehmern unterstützt. Die Provinzen beklagten sich jedoch weiter gegen den Plan, da ihrer Meinung nach ihr Anspruch auf die bereits vergebenen Ölfelder nicht anerkannt worden war. Die UCR kritisierte ihn, da nur eine geringe Teilnahme des Staates am Sektor vorgesehen war.

In den nächsten Monaten konzentrierte sich die Diskussion über die Zukunft von YPF im Parlament, wo der Entwurf ab 1991 behandelt wurde. Wie erwartet wurde er im Gesetzgebungsprozess erneut geändert, um die Zustimmung der Provinzen zu bekommen. So wurden im Senat einige Modifizierungen eingeführt, nach der den Provinzen mehr Einfluss bei den noch offenen Konzessionsvergabeprozessen eingeräumt wurde (ebd.). Der Entwurf wurde auch in anderen wichtige Aspekten geändert. Einerseits wurde bestimmt, dass die Aktienbeteiligung der Provinzen und des Staates zusammen nicht niedriger als 20% sein sollte. Zweitens bestimmte man, dass der Staat mit zwei Personen im Vorstand von YPF vertreten sein musste⁸³, deren Stimmen auch notwendig für die Bewilligung einiger Entscheidungen war (z.B. Fusion, Auflösung der Firma)⁸⁴. Drittens wurde eine Klausel über die Verwendung der Privatisierungseinnahmen eingeführt, nach der diese Ressourcen für die Kapitalisierung des neuen Rentensystem aufgewendet werden sollten⁸⁵. Das Gesetz 24.145

⁸¹ Z.B. legte Mendoza Rechtsmittel vor dem obersten Gerichtshof gegen die Vergabe der „Areas Vizcacheras“ ein. Sie forderte die Zahlung von 97 Mio. USD, die der Staat dafür bekommen hatte (Llanos 2002, Kap. 6).

⁸² So wurde der Entwurf, der dem Parlament vorgelegt werden sollte, modifiziert. Erstens wurde das Eigentumsrecht der Provinzen über die Ölfelder s anerkannt und ihnen da Recht auf 10% der Einnahmen aufgrund von Konzessionen der Ölfelder eingeräumt. Zweitens wurde festgestellt, dass der Staat und die Provinzen die Schulden des Staates die Summe kalkulieren, die der erste den letztgenannten aus den Royalties schuldet. Diese Schulden könnten mit Aktien von YPF und/oder speziellen Bonds (Bonos de Consolidación de Regalías de Hidrocarburos) gezahlt werden. Mit den Bonds könnten die Provinzen auch Aktien von YPF, andere Aktiva des Staates kaufen oder Schulden mit ihm bezahlen. Andererseits wären die Provinzen trotzdem dazu gezwungen, wenn das Unternehmen privatisiert wird, ein Teil ihrer Aktien zu verkaufen. Drittens wurde festgesetzt, das zumindest 40% der Aktien von YPF in den Händen des Staates und den Provinzen bleiben mussten. (Margheritis, 1999, S. 210; Gesetz 24.145).

⁸³ Diese werden von der Regierung auf Vorschlag des Kongresses ernannt.

⁸⁴ Diese Normen über Minimalbeteiligung und Vetomöglichkeiten des Staates wurden 1995 geändert, trotzdem erhielt der Staat ein Vetorecht in den wichtigsten Angelegenheiten aufrecht (s. Gesetz 25.474/95).

⁸⁵ Laut Llanos akzeptierte die Regierung die Modifizierung, weil dadurch die Privatisierung an Popularität in der Öffentlichkeit gewinnen konnte (2002, Kap. 6).

wurde endlich im September 1992 nur mit der Zustimmung der PJ und kleinerer Parteien verabschiedet. Die UCR nahm an der Abstimmung im Plenum nicht teil.

Parallel zur Diskussion über die Privatisierung, wurde eine tiefgreifende Umstrukturierung von YPF durchgeführt, deren Ergebnis die Umwandlung von YPF in ein effizientes und rentables Unternehmen war (Gerchunoff/Cánovas 1995, S. 504)⁸⁶. Dieser Prozess löste heftige Konflikte mit den Gewerkschaften aus, da er die Entlassung von ca. 18.000 Arbeitnehmern vorsah. Die Gewerkschaften riefen zu zahlreichen Streiks auf, die erst nach Verhandlungen mit der Regierung unterbrochen wurden. Wie in anderen Fällen reagierte die Regierung auf diese Konflikte mit Härte und zeigte sich in keinem Moment bereit, den Privatisierungsprozess auszusetzen⁸⁷. Die Einstellung des Präsidenten war nach Margheritis entscheidend für die Lösung der Konflikte. Dafür nutzte er seine Kontakte zu den Gewerkschaften, hielt aber trotzdem immer die Fortsetzung des Prozesses aufrecht (1999, S. 214).

1993 begann der Aktienverkauf. Für die Bestimmung ihres Preises wurde der sog. Book-Building Mechanismus gewählt⁸⁸, was zur Folge hatte, dass der Preis des Unternehmens gesenkt und dann auf 19 USD pro Aktie festgesetzt wurde (Gerchunoff/Cánovas 1995, S.504). Damit betrug der Preis des Unternehmens 6,7 Mrd. USD⁸⁹. In der ersten Aktienverkaufsrunde im Juni 1993 wurden ca. 45% der Aktien verkauft und 3,04 Mia. USD. eingenommen. Die wichtigsten Käufer waren die ausländischen Investoren (1,7 Mrd.), argentinische institutionelle Investoren (300 Mio.) und argentinische private Investoren (400 Mio.). Circa 60% dieser Ressourcen wurden für die Zahlung der Schulden des Staates bei den Rentnern benutzt, während mit dem Rest Royalties der Provinzen bezahlt wurden. Im Juli 1993 fand eine zweite Runde statt, bei der den Rentnern ein vergünstigtes Kaufrecht gegeben wurde. Dadurch waren Ende 1993 bereits 58,4% der Aktien von YPF in privaten Händen. Von dem Rest wurden 10% an die Arbeitnehmer verkauft, während 31,6% in öffentlicher Hand blieben (Staat 20,3% und Provinzen 11,3%). Ab 1995 begannen die Provinzen zunehmend Aktien zu verkaufen. Ihr Anteil war März 1996 auf 4,7% reduziert worden. YPF wurde 100% Privat im Jahr 1999. Im Januar verkaufte die Regierung 14,99% der Aktien an

⁸⁶ Mitte 1992 hatte YPF seine Produktion und Umsätze deutlich erhöht, die Bilanz wies ein Plus von 300 Mio. USD. (260 Mio. mehr als 1991).

⁸⁷ Höhepunkte dieses Konfliktes waren die Streiks bei den Destillieren Campo Durán und La Plata. Im ersten Fall wurde der Streik für illegal erklärt und danach ca. 3000 Arbeiter entlassen (Margheritis, 1999, S. 213 f).

⁸⁸ Für die Details des Systems siehe Margheritis (1999: 217).

⁸⁹ Dies löste heftige Diskussionen innerhalb der Regierung aus, die Menem endgültig selbst löste. Um die Entscheidung zu verstehen, muss betrachtet werden, dass damals der Staat dringenden finanzielle Bedürfnisse hatte. Deshalb war die Regierung dazu gezwungen, einen „interessanten Preis“ anzubieten, weil ansonsten die Privatisierung hätte scheitern können. Wenn dies passiert wäre, hätte die Regierung ihre „Schulden“ bei den Rentnern nicht bezahlen können, was ihre Chancen bei den Wahlen von 1993 geschmälert hätte.

den spanischen Konzern REPSOL und nahm damit 2,01 Mrd. USD. ein. Im Juni legte REPSOL ein Angebot für 100% der Aktien vor, das vom Staat und den Provinzen angenommen wurde. Davon nahm der Staat 838 Mio. USD und die Provinzen 743 Mio. USD ein. Damit besaß REPSOL 98% der Aktien (SPEyR 2000, S. 14).

2.1.5.3. Die Unternehmen des Verteidigungsministeriums.

Der Privatisierungsprozess dieser SU umfasste ca. 30 Unternehmen. Davon waren acht bereits durch das Gesetz 23.696 zum Privatisierungsobjekt erklärt worden. Im Juli 1990 wurde die Diskussion eines neuen Gesetzesentwurf eingeleitet, der andere Unternehmen des Sektors zur Privatisierung freigeben sollte. Die Regierung rechtfertigte die Vorlage des Entwurfs auf der Basis des Finanzbedarfs des Staates (Llanos 2002, Kap.6)⁹⁰. Die Privatisierungspläne lösten heftige Konflikte innerhalb der Regierung aus. Das Wirtschaftsministerium wollte die Kontrolle über den Privatisierungsprozess übernehmen und, dass die Einnahmen an die Staatskasse gehen. Ihrerseits waren die Streitkräfte und das Verteidigungsministerium der Meinung, dass die Einnahmen in die Umstrukturierung und Modernisierung der Streitkräfte investiert werden sollten. Am Ende wurde durch das Gesetz 24.045/91 ein Kompromiss erreicht, der einerseits fast alle Unternehmer des Sektors zum Privatisierungsobjekt erklärte. Andererseits wurde dem Verteidigungsministerium die Verantwortung für die Durchführung der Privatisierungen und die Verwaltung der Einnahmen übertragen. Nach der Lösung des Konfliktes wurde der Privatisierungsprozess eingeleitet, welcher den Verkauf von Unternehmen des Militär-, Eisen- und Petrochemiebranche einschloss (Rodríguez 1995, S. 267).

2.2. Die materiellen Ergebnisse des Privatisierungsprozesses.

Ein wichtiger Aspekt ist der Beitrag der Privatisierungen zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen. Die Staatseinnahmen aus den Privatisierungen der 1990er Jahre betrugen 19,422 Mrd. USD. Addiert man auch die aus den Privatisierungen der Provinzunternehmen resultierenden Einnahmen betrugen sie 23,849 Mrd. USD (s. Abb. 3.2.). Wichtig anzumerken ist auch, dass fast die Hälfte zwischen 1992 und 1993 eingenommen wurde, d.h. während der zweiten Etappe und gleich nachdem Cavallo die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses angekündigt hatte.

Bezüglich der Zahlungsmodalitäten wurde bereits erklärt, dass diese sich nicht nur auf die Zahlung in Bargeld beschränkten, sondern auch andere Mechanismen benutzt wurden, wie die

⁹⁰ Obwohl dieser Vorschlag ohne Zweifel im Einklang mit der neuen Wirtschaftsstrategie stand, ist anzumerken, dass er auch zur Strategie gegenüber dem Militär beitragen musste, weil Regierung so eine wichtige Quelle der Macht der Streitkräfte zerstören konnte.

Zahlung durch argentinische Schuldentitel⁹¹. Betrachtet man nur die Einnahmen des föderalen Staates, wurde die Mehrheit der Zahlungen in Bargeld (72,1%) geleistet, gefolgt von der Zahlung durch Schuldentitel (22,9%). Trotzdem muss man betonen, dass dieser Mechanismus zwischen 1990 und 1993 eine wichtige Rolle spielte, als die dadurch eingenommen Ressourcen 4,62 Mrd. USD betragen, d.h. 33,7% der gesamten Einnahmen dieser Jahre (SPEyR 2000, S.7).

Abbildung 3.2. Einnahmen aus den Privatisierungen (1990-1999) (in Mio. USD).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Insgesamt
Staat	1.787	1.963	5.477	4.496	848	1.319	291	1	83	3.156	19.422
Provinzen	-	-	19	960	74	91	445	1.219	439	1.181	4.427
Insgesamt	1.787	1.963	5.496	5.456	923	1.410	736	1.220	522	4.337	23.849

Quelle: SPEyR (2000, S. 6).

Ein anderer wichtiger Punkt bezieht sich auf die Schulden der privatisierten Unternehmen. Wie bei der Beschreibung der einzelne Fälle erwähnt wurde, entschied die Regierung in den meisten Fällen die Schulden der jeweiligen SU zu übernehmen, um damit ein attraktiveres Angebot bieten zu können. Trotzdem gab es auch Fälle, in denen, obwohl der Staat auch ein Teil der Schulden übernahm, die neuen Besitzer Schulden übernahmen. Dieser war z.B. der Fall von YPF, bei der die neuen Besitzer Schulden in Höhe von 2,8 Mrd. USD, während der Staat 8,5 Mrd. USD übernahmen. Ähnliche Politik wurde in den Fällen von ENTel, Segba, Hidronor und GdE betrieben, bei denen die Käufer einen Teil der Schulden übernahmen. Dadurch übertrug der Staat an private Unternehmer Schulden in Höhe von 5,96 Mrd. USD (ebd. 8).

2.3. Die Reaktion der verschiedenen Akteure auf die Privatisierungspolitik.

Bisher habe ich mich mit den wichtigsten Privatisierungsprozessen beschäftigt, wobei ich versucht habe, die Rolle der zentralen Akteure des politischen Systems dazustellen. Da dieser Punkt noch nicht vollständig behandelt wurde, werde ich auf den folgenden Seiten versuchen, ihn in einer kompletteren Form zu präsentieren.

2.3.1. Die Arbeiterbewegung und die Privatisierung.

Im vorigen Teil wurde bereits erklärt, welche Strategie die Regierung gegenüber der Arbeiterbewegung entwickelte, um zu vermeiden, dass sie die eingeleitete Staatsreform störte.

⁹¹ Im Fall von AA wurden auch andere zwei Modalitäten benutzt. Ein Teil des Preises wurde mit einem vom Staat vergebenen Kredit bezahlt, und ein anderer durch die Zahlung von Schulden, die der Staat mit AA hatte (SPEyR 2000, S. 6).

Im Zusammenhang damit wird hier in Betracht gezogen, welche Merkmale diese Strategie im Rahmen der Privatisierungspolitik hatte.

Trotz der engen Beziehungen zwischen der PJ und den Gewerkschaften war von Anfang an klar, dass die Arbeitnehmer die Privatisierungen nicht bedingungslos akzeptieren würden, da sie als Bedrohung für Arbeitsplätze wahrgenommen wurden. Die Befürchtungen waren nicht unbegründet, da bereits ab 1989, obwohl nicht in jedem Sektor mit der gleichen Intensität, von der Regierung eine Personalabbaupolitik eingeleitet wurde. Es musste ebenfalls befürchtet werden, dass nach den Privatisierungen die neuen Besitzer mehr Arbeitsplätze abbauen würden. Demgegenüber entwickelte die Regierung eine Strategie, die aus zwei Elementen bestand und von Margheritis als „Zuckerbrot und Peitsche“ bezeichnet wurde (1999, S.103). Diese bestand einerseits darin, dass die Regierung den Protesten gegen die Privatisierungen mit voller Kraft entgegentreten würde. Dies bedeutet, dass sie auf keinen Fall ihre Privatisierungspläne aufgrund von Kritik, Protesten oder Streiks bei Seite legen würde. Die Privatisierungen des Eisenbahnsektors⁹² und ENTel (s.o.) sind gute Beispiele dafür. In diesen Fällen ergriffen die Arbeiter heftige Protestmaßnahmen, die trotzdem am Ende absolut wirkungslos blieben und die Entscheidung der Regierung nicht änderten. Bemerkenswert an der Reaktion der Regierung auf diese Protesten war, dass sie mit allen Mitteln immer klar machte (z.B. Erklärung der Illegalität der Streiken, Bedrohungen und Ausführung massiver Entlassungen, dass die Pläne nicht ändern würde), dass sie ihre Pläne nicht ändern würde. Wichtig anzumerken ist auch, dass Menem persönlich eine wichtige Rolle in dieser Strategie spielte. Wie Margheritis hervorhebt, griff Menem sowohl auf seine persönlichen Kontakte zu den Gewerkschaftlern als auch auf eine ständige Medienpräsenz zurück, um die Opposition der Gewerkschaften auszuschalten. Im ersten Fall agierte Menem trotzdem nicht als Schiedsrichter zwischen den Verantwortlichen für die Privatisierungen und den Arbeitnehmern, sondern hielt immer an den Regierungsplänen fest und unterstützte so immer die Privatisierungsteams (1999, S. 103).

Der zweite Teil der Strategie bestand darin, den Arbeitnehmern ökonomische Anreize zu geben, um die Unternehmen zu verlassen und in dem Angebot, sich und die Gewerkschaften, an dem Privatisierungsprozess zu beteiligen. So implementierte die Regierung einerseits in den SU großzügige „Programas de Retiro Voluntario“ (Programm für freiwillige Kündigung)

⁹² Juli 1989 hatte FA ca. 96.000 Arbeitnehmer, ein Jahr später nur 85.000. Danach wurden weitere Personalkürzungen angekündigt, die ca. 27.000 Personen betreffen sollten, was heftige Proteste auslöste. Anfang 1991 begannen die Arbeitnehmer einen langen Streik, dessen Folge die Unterbrechung der Tätigkeit für ca. 60 Tage war. Statt Verhandlungen mit den streikenden Arbeitern zu suchen, zeigte die Regierung eine unbeugsame Haltung gegenüber dem Streik und leitete eine breite Offensive gegen die Gewerkschaften ein: Der Streik wurde für illegal erklärt, viele Arbeiter entlassen, und die

(PRV)⁹³, deren Ziel es war, Personal zu reduzieren, ohne Proteste der Arbeitnehmer auszulösen. Eine Studie über die Entwicklung der Arbeit in sieben Sektoren zeigt⁹⁴, dass dieses Instrument von besonderer Bedeutung war, vor allem zwischen 1991 und 1993, da in dieser Zeit 60.980 Arbeitnehmer ihre Arbeitsplätze aufgaben⁹⁵. Wichtig zu erwähnen ist, dass der Großteil der Ressourcen für die Implementierung dieser PRV von der WB zur Verfügung gestellt wurden (Duarte 2001). Diese freiwilligen Kündigungen machten trotzdem nur ca. 50% des gesamten Personalabbaus in diesen Sektoren zwischen 1989 und 1993 aus. Insgesamt wurde der Personalbestand in dieser Zeit von 230.601 auf 111.583 Arbeitnehmer reduziert. Ein weiterer Personalabbau erfolgte durch die Anwendung anderer Mechanismen wie Frühpensionierungen (*jubilaciones anticipadas*) und Entlassungen (*ebd.*)⁹⁶.

Abbildung 3.3. Teilnahme an den PPP.

Unternehmen	% Aktien des PPP	Arbeitnehmer	% Zustimmung	Wert der Aktien (Mio. USD)
Dist. Gas del Norte	10	683	95%	22,165
Dist. Gas Cuyana	10	209	98%	20,151
Dist. Gas del Centro	10	201	97%	15,346
Dist. Gas del Litoral	10	199	95%	11,537
Dist. Gas del Sur	10	495	98%	16,449
Dist. Gas Metropolitana	10	1.040	90%	42,704
Dist. Gas Noroeste	10	177	96%	7,994
Dist. Gas Pampeana	10	525	94%	33,232
Transportadora de Gas del Norte	5	444	96%	14,966
Transportadora de Gas del Sur	3	767	99%	15,214
Aerolíneas Argentinas	10	3.686	64%	26,120
YPF	10	683	100	670,700

Quelle: Ministerio de Economía (1996); www.mecon.gov.ar

Daneben wurde den Arbeitern die Chance gegeben, Aktien der zu privatisierenden Unternehmen, in denen sie beschäftigt waren, zu einem Vorzugspreis zu kaufen. 1993 wurde die Verordnung (584/93) erlassen, die die Bedingungen für die Teilnahme an den sog. „Programas de Propiedad Participada“ (Eigentumsanteilsprogramme) (PPP), deren Grundlinien vom Gesetz 23.696 festgesetzt wurden, festsetzte. Das Angebot wurde von den Arbeitnehmern gut aufgenommen. Die Mehrheit entschied sich für die Teilnahme an den PPP.

Privatisierung beschleunigt. Ebenfalls griff die Regierung in die Gewerkschaft ein. Der Streik endete nach Verhandlungen, bei denen die Gewerkschaften ihre Forderungen zurückzogen (Felder 1994, S.73 f; Acuña 1995, S. 44 f)

⁹³ Diese bestanden darin, die Arbeitnehmer, im Austausch gegen ihren freiwilligen Rücktritt, eine Entschädigung zu bieten, die besser als diejenige wäre, die sie bekämen, falls sie entlassen würden.

⁹⁴ Telekommunikationen, Post, Flugtransport, Wasserversorgung, Elektrizität, Eisenbahn und Erdgas

⁹⁵ Ca. 75% (46.308) dieser freiwilligen Kündigungen fanden im Eisenbahnsektor statt. Dieser war so der wichtigste Mechanismus um das Personal von FA zu reduzieren, das insgesamt zwischen 1989 und 1993 von 94.216 auf 22.517 Arbeitnehmer gesenkt wurde. Im Durchschnitt erhielt jeder Arbeiter ca. 20.000 USD (Duarte 2001).

⁹⁶ Der Personalabbau in diesen Sektoren wurde nach der Privatisierung fortgesetzt. Als Folge wurde ihr Personal 1998 auf 75.770 Arbeitnehmer gesenkt. Dabei spielte auch die Implementierung neuer PRV eine zentrale Rolle, die von den neuen Besitzer finanziert wurden (Duarte, 2001).

Die folgende Abbildung fasst die Teilnahme an den PPP in den wichtigsten privatisierten Unternehmen zusammen⁹⁷.

Von den Gewerkschaften entschieden sich viele dafür, die Chancen, die ihnen der Reformprozess bot, zu nutzen. In diesem Kontext ist hervorzuheben, dass sich einige Gewerkschaften wegen der prekären Finanzsituation aufgrund der Marktreformen und der hohen Arbeitslosigkeit entschieden, sich an unternehmerischen Aktivitäten zu beteiligen. Beispiele dafür sind die Schaffung von AFJP, der Kauf von SU oder die Verwaltung der Aktien ihrer Mitglieder bei den privatisierten Unternehmern. Gute Beispiele dafür sind die Gewerkschaften von YPF und des Elektrizitätssektor⁹⁸. Vor der Privatisierung organisierte die Gewerkschaft SUPE 215 Unternehmern mit insgesamt 7.194 ehemalige Arbeiter des Unternehmens teilnahmen, die kurzfristige Lieferverträge mit YPF unterzeichneten. Außerdem kaufte die SUPE, zusammen mit anderen Gewerkschaften, einen Teil der Flotte von YPF und organisierte eine neues Sozialwerk. Nach dem Vorsitzenden von YPF war die Teilnahme an dem Privatisierungsprozess die einzige Chance, die die Gewerkschaft im Kontext der Staatsreform hatte, um unter den neuen Bedingungen (charakterisiert durch zunehmende Arbeitslosigkeit und ständigen Machtverlust - die Streiks waren nicht mehr wirkungsvoll) überleben zu können (Murillo 1997, S.432). Die Gewerkschaften des privaten Sektors versuchten ebenfalls diese neue Chancen auszunutzen. Diese war z.B. der Fall bei „Federación Argentina de Empleados de Comercio“ (Dachverband des Handelssektors), der sein Sozialwerk umstrukturierte, um auf dem neuen liberalisierten Markt zu konkurrieren.

2.3.2. Die Parteien. Das Parlament und die Privatisierungsentwürfe.

Ein anderer wichtiger Punkt bezieht sich auf die Rolle der Parteien beim Entwurf und der Implementierung der Privatisierungspolitik. Um diesen Punkt zu analysieren, wird hier die Rolle des Parlaments bei den mit den Privatisierungen verbundenen Gesetzgebungsprozessen betrachtet.

Wie erwähnt, garantierte die solide Herrschaft von Menem innerhalb der PJ nicht, dass alle Parlamentarier bedingungslos alle Entwürfe der Regierung unterstützen würden. So war der Regierung von Beginn an klar, dass sie sich um die interne Disziplin ihrer Fraktion kümmern musste, um die Verabschiedung ihrer Entwürfe zu sichern. PJ verfügte (zumindest bis 1995) nicht über die absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus. Deshalb war auch die Regierung dazu gezwungen, mit anderen Parteien zu verhandeln. In diesem Rahmen ist von besonderem

⁹⁷ Für die Aufnahme der PPP im Elektrizitäts- und Wassersektor s. Kapitel 4 und 5.

⁹⁸ Die Strategie des Dachverbandes des Sektors (FATLYF) wird im Kapitel 5 dargestellt.

Interesse, wie die Regierung nicht nur gegenüber der PJ sondern auch dem Rest der Parteien manövrierte, um zu versuchen, den Beschluss ihrer Privatisierungsvorschläge zu erreichen. Zwischen 1989 und 1995 wurden 11 Privatisierungsentwürfe im Parlament behandelt, von denen 10 (als Gesetz) verabschiedet wurden⁹⁹, was sicherlich die große Effektivität der Regierung beweist. Trotzdem müssen einige Präzisierungen gemacht werden, um die Rolle des Parlamentes besser zu verstehen. Erstens muss festgestellt werden, dass der Regierung nur am Anfang eine schnelle und einfache Verabschiedung ihrer Gesetzentwürfe gelang. Wie in Abbildung 3.5. gezeigt wird, konnte die Regierung nur in drei Fällen (Gesetz 23.696, Altos Hornos Zapla und YPF- zweite Runde) ihre Entwürfe schnell verabschieden lassen, während die anderen Gesetzgebungsprozesse viel länger dauerten. Zweitens muss betont werden, dass das Parlament bei den Gesetzgebungsprozessen nach dem Gesetz 23.696 eine viel wichtigere Rolle spielte, weil sie nicht nur länger dauerten, sondern auch weil während ihrer Diskussion die Regierung mehr verhandeln (und einige Zugeständnisse machen) musste, um die Zustimmung des Parlamentes zu bekommen¹⁰⁰. Bezüglich der dafür angewendeten Mechanismen¹⁰¹, lassen sich laut Llanos und Margheritis sowohl Druckmechanismen¹⁰² als auch Überredungsmechanismen¹⁰³ feststellen. Da diese nicht immer erfolgreich waren, musste man auch auf andere Ressourcen zurückgreifen, wie das Einlegen partieller Vetos um nicht gewollte Änderungen zu streichen (1999, S. 460 f)¹⁰⁴.

Bezüglich der Reaktion der PJ-Parlamentarier auf die Privatisierungsentwürfe lässt sich zunächst behaupten, dass ein wichtiges Problem für die Fraktionsführer der PJ und die Regierung gewesen sein könnte, die Zustimmung der Fraktion für sie zu bekommen. Dies vor allem, weil hier es sich um eine Politik handelte, die nicht zu den traditionellen Politiken der

⁹⁹ Die Ausnahme war die Privatisierung des Cattle Market, dessen parlamentarische Diskussion im September 1991 begann. Trotzdem entschied Cavallo nach einigen Monaten, diese Reform in die Deregulierungsverordnung 2284/91 einzuschließen.

¹⁰⁰ Hinsichtlich dieser „kooperativen“ Einstellung des Parlamentes muss betont werden, dass diese Aussage für die Zeit 1989-1995 gültig ist. Ab der zweiten Regierung Menem lässt sich laut Llanos feststellen, dass, obwohl die Zusammenarbeit nicht unterbrochen wurde und die PJ über die Mehrheit der Sitze im Abgeordnetenhaus verfügte, diese sich deutlich änderte. Dies wird dadurch bewiesen, dass in einigen Fällen die Regierung die Zustimmung für ihre Privatisierungsvorschläge nicht bekommen konnte (Wasserwerk Yacyretá, Flughäfen und Post). Laut Llanos lässt sich diese Situation hauptsächlich dadurch erklären, dass die Führung Menems in der PJ ab 1995 schwächer wurde (1998, S. 760 f).

¹⁰¹ Hier geht es um die Entwürfe, die nach der Verabschiedung des Gesetzes 23.696 vorgelegt wurden. D.h. es handelte sich um die Mechanismen, auf die die Regierung zurückgriff, nachdem der Faktor Wirtschaftskrise an Bedeutung verlor.

¹⁰² Z.B. der Erlass von Verordnungen, die präzise Zeitpläne für die Vollendung der Privatisierungen festgelegt wurden. Daneben bedrohte die Regierung mit Vetos, um die Arbeit des Parlamentes zu beschleunigen und ungewollte Änderungen zu vermeiden.

¹⁰³ Z.B. Zahlreiche informelle Sitzungen zwischen Regierungs- und Parlamentsmitgliedern (Menem nahm an allen persönlich teil) sollten dazu dienen, die Parlamentarier zu überreden oder deren Unterstützung durch Zugeständnisse sicher zu stellen. Ab 1991 begann auch das Wirtschaftsministerium verschiedene Überredungsstrategien im Rahmen des Kongresses zu entwickeln. Diese schlossen u.a. die Durchführung zahlreicher „Informationssitzungen“ ein, die mehrmals vom Minister selbst oder den Sekretären geführt worden waren. Außerdem schuf 1991 das Ministerium im Kongress eine „Oficina de Enlace“, deren Aufgabe es war, die Entwicklung der Gesetzgebungsprozesse zu verfolgen, und Information über die Haltung der Parlamentarier zu sammeln.

¹⁰⁴ Zu diesem Punkt stellen die Autorinnen fest, dass, obwohl das Veto ein wichtiges Instrument war, es nicht ausreichte, um immer die ursprünglichen Vorschläge durchzuführen.

PJ gehörte. Allerdings kann man feststellen, dass sie am Ende erfolgreich waren, da die Fraktion der PJ in den meisten Fällen, den Privatisierungsentwürfen zustimmte. Diese Unterstützung war zunächst in den parlamentarischen Ausschüssen zu finden¹⁰⁵. Die große Mehrheit der Parlamentarier unterstützte jedoch immer die Regierungsinitiative im Plenum, in dem sie in den meisten Fälle durch ihre Anwesenheit (damit ermöglichten sie das Erreichen des Quorums) oder positive Stimmen die Verabschiedung der Entwürfe ermöglichten¹⁰⁶. Trotz dieser allgemeinen Tendenz muss auch andererseits gesagt werden, dass es auch einige Fälle gab, in denen das entsprechende Gesetz erst nach heftigen Verhandlungen innerhalb der Fraktion verabschiedet werden konnte¹⁰⁷.

Da die PJ nicht über die Mehrheit im Abgeordnetenhaus verfügte, hing der Erfolg der Privatisierungsentwürfe auch von der Unterstützung ab, die sie von den kleinen Parteien (entweder durch ihre Anwesenheit für das Erreichen des Quorums oder durch ihre Stimmen) bekommen konnten. Hinsichtlich der Einstellung dieser Parteien gegenüber der Privatisierungspolitik sind drei Gruppen zu unterscheiden. Erstens gab es eine, darunter befanden sich Parteien, die man als wirtschaftsliberal bezeichnen kann, die immer die Privatisierungsvorschläge zustimmten (Llanos 2002, Kap.5)¹⁰⁸. Daneben gab es eine zweite Gruppe, die diese Entwürfe auch in einigen Fällen unterstützte¹⁰⁹. Schließlich stimmte eine dritte Gruppe, in der sich einerseits Mitte-Links und Linke und andererseits nationalistische Parteien befanden immer gegen die Privatisierungsvorschläge¹¹⁰. Die Bedeutung dieser „Allianz“ zwischen der PJ und den Parteien der ersten Gruppe war von großer Bedeutung, vor allem wenn man die Strategie der UCR gegenüber diesen Entwürfe betrachtet, die ihre Haltung als „selektive Opposition“ bezeichnete. Das heißt, dass sie je nach Privatisierungsfall entschieden, ob sie den entsprechenden Entwurf zustimmten oder nicht. Abgesehen vom Gesetz 23.696 spiegelte sich diese Strategie in den anderen Gesetzgebungsprozessen wider. Im Abgeordnetenhaus schloss sich die UCR in den Ausschüssen nie an die „Dictámenes de

¹⁰⁵ Damit soll nicht gesagt werden, dass es keine Abweichler gab. Unter ihnen waren die Mitglieder der sog. „Grupo de los Ocho“, die in den meisten Fällen gegen die Privatisierungsvorschläge stimmten. Andererseits gab es einige Abgeordnete, die die Vorschläge „im allgemein“ bewilligten, aber gleichzeitig ihre partielle Uneinigkeit äußerten.

¹⁰⁶ Was die Abwesenheit der Abgeordneten anbelangt, schwankte sie in den fünf von Llanos analysierten Fällen zwischen 13 und 32. Die Fraktion zeigte ebenfalls bei den Abstimmungen große Disziplin. In vier Fällen stimmten zwischen 94 und 100% der Abgeordneten die Entwürfe zu. Nur im Fall von Altos Hornos Zapla (AHZ) war die Quote deutlich geringer (78%). Die Anzahl von Abgeordneten, die gegen die Vorschläge stimmten, war sehr niedrig (von 1 bis 3 in den Fällen von YPF, GdE, und Rentensystem, aber 19 im Falle AHZ).

¹⁰⁷ Ein gutes Beispiel war der Gesetzgebungsprozess der Rentenreform. Dabei hatte die Regierung große Probleme um das Quorum für die Behandlung des Projekts zu erreichen, welches erst nach 5 gescheiterten Sitzungen (aufgrund der internen Meinungsverschiedenheiten in der PJ) erreicht wurde.

¹⁰⁸ Darunter: UCeDé, Movimiento Popular Neuquino, Partido Renovador de Salta, Partido Liberal de Corrientes, Alianza Acción Chaqueña, Partido Demócrata Cristiano Federal und Partido Conservador Popular.

¹⁰⁹ Z.B.: Movimiento Popular Jujeño, MID, Movimiento Popular Fuegoño, Partido Demócrata Progresista.

¹¹⁰ Unter den erstgenannten befanden sich (u.a.): Partido Demócrata Cristiano, Partido Intransigente und Movimiento al Socialismo. Unter den letztgenannten waren (u.a.): Movimiento por la Dignidad y la Independencia und Partido Federal.

Mayoría“ an, die normalerweise von der PJ und kleinen Parteien erarbeitet wurden (ebd.). Dies bedeutet trotzdem nicht, dass die UCR die Privatisierungsvorschläge immer ablehnte. Vielmehr legte sie einige Male „Dictámenes de Minoría“ vor, in denen sie die Privatisierung unterstützte aber gleichzeitig die vorgeschlagene Implementierungsform ablehnte. Dies geschah z.B. anlässlich der Diskussion der Privatisierung der SU des Verteidigungsministeriums, wobei die UCR vorschlug, dass nur die SU, die keine Waffen herstellen, privatisiert werden könnten. Andererseits gab es Privatisierungsvorschläge, die die UCR absolut ablehnte (Erdgas, YPF, Banken). Bei der Abstimmungen im Plenum setzte die UCR diese „selektive Oppositionsstrategie“ fort (Llanos, 2002, Kap. 5). Auf diese Weise zog sie sich in manchen Fällen aus dem Plenum (im Abgeordnetenhaus) zurück (z.B. Erdgas, YPF). Im Senat entwickelte sie dieselbe Strategie, zeigte aber mehr Bereitschaft, die Entwürfe zu unterstützen. Sie schloss sich im Senat zwei Male dem „Dictamen de Mayoría“. Sie weigerte sie sich nur ein Mal, an den Abstimmungen teilzunehmen.

Abbildung. 3.4. Parlamentarisches Verfahren der Privatisierungsgesetze (1989-1995)

Privatisierungsentwürfe 1989-1995	Verabschiedet	Dauer des parlamentarischen Verfahrens (Monate)	Modifizierungen	Veto
Reform des Staates (Gesetz 23.696)	Ja	1 (Juli-August 1988)	Ja	Nein
Unternehmen des Verteidigungsministerium	Ja	17 (Juli 90-Dez91)	Ja	Nein
Altos Hornos Zapla	Ja	1(Juli-August 90)	Ja	Nein
Elektrizitätssektor (24.065)	Ja	6 (Juni 91-Dez-91)	Ja	Ja
Erdgassektor (24.076)	Ja	11(Juni 91- Mai 92)	Ja	Ja
YPF (Gesetz 24.145)	Ja	17 (April 91- Sept.92)	Ja	Ja
Cattle Market	Verordnung	Begann im Sept. 91, wurde aber unterbrochen		
Häfen	Ja	20 (Sept. 90-Juni 92)	Ja	Ja
Caja de Ahorro und BANADE	Ja	10 (Dez. 91-Sept.92)	Ja	Nein
Rentensystem	Ja	15 (Juni 92- Sept. 92)	Ja	Ja
YPF (zweite)	Ja	1(März 95)	Ja	Nein

Quelle: Llanos (2002: Kap 6).

Trotzdem beschränkte sich die Tätigkeit des Kongresses bezüglich der Privatisierungspolitik nicht nur auf die Gesetzgebungsprozesse, sondern erstreckte sich auch auf ihre Verfolgung und Überwachung durch die CBSP. Wie bereits gezeigt wurde, erwies sich jedoch diese Instanz als wirkungslos, da sie die Regierungsinitiativen im wesentlichen nicht beeinflussen oder ändern konnte. Dieses Ergebnis lässt sich vor allem durch zwei Faktoren erklären: a) Die institutionelle Schwäche des Ausschusses, dessen Stellungnahmen nicht verbindlich waren, und; b) Die dominierende Rolle der Parlamentarier der PJ innerhalb der CBSP.

2.3.3. Die Unternehmer.

Ein dritter interessanter Punkt bezieht sich darauf, wie die Unternehmer bzw. Wirtschaftsgruppen die Chancen ausnutzten, die ihnen die Privatisierungen boten. Bevor man

sich damit beschäftigt ist zunächst anzumerken, dass in den meisten Fällen die Gewinner der Ausschreibungen Konsortien waren, die sich normalerweise aus einer wichtigen argentinischen Gruppe und einem ausländischen (privaten oder staatlichen) Unternehmen zusammensetzten. Dazu behauptet Azpiazu, dass es fast kein Beispiel für Unternehmen gibt, die nicht an bestehend aus lokalen Wirtschaftsgruppen und Konsortia internationaler Kapital vergeben wurden (1997, S.11). Diese „Konsortiodynamik“ war hauptsächlich das Ergebnis der Entscheidung der Regierung, die in den meisten Fällen Bedingungen stellte, die die inländischen Unternehmer selbst nicht hätten erfüllen können (z.B. Zahlung durch Schuldtitel; Erfahrung in der jeweiligen Industrie, Mindestkapital). Betrachtet man die Herkunft der aus den Privatisierungen resultierenden Einnahmen lässt sich feststellen, dass die ausländischen Investoren die wichtigste Rolle spielten: 67% (16,062 Mio. USD) der Einnahmen zwischen 1990 und 1999 kamen aus dem Ausland. Bezüglich der Herkunft dieses Kapitals waren die fünf bedeutendsten Länder mit 86% des Kapitals: USA (33%); Spanien (17%); Chile (15%); Frankreich (11%), und Italien (10%)¹¹¹ (SPEyR 2000, S.21). Die Rolle der inländischen Unternehmer ist nicht zu unterschätzen. Innerhalb der Konsortien war ihre Präsenz, zumindest am Anfang, fast unerlässlich da sie über wichtige Instrumente verfügten, die wesentlich für eine erfolgreiche unternehmerische Performance sind: gute Lobby-Kontakte und Einflusskanäle sowie detaillierte Kenntnisse des argentinischen Marktes (Flacso 1999, S.30).

Zweitens lässt sich feststellen, dass die wichtigsten Wirtschaftsgruppen, trotz der tiefgreifenden Wirtschaftsreform, eine Führungsposition konsolidieren bzw. verbessern konnten. In diesem Kontext es ist interessant, die Strategien zu beobachten, die im Zuge des Privatisierungsprozesses die größten Wirtschaftsgruppen entwickelten.

Nach einem Beitrag von FLACSO lassen sich drei Strategien identifizieren, die sich trotzdem nicht notwendigerweise gegeneinander ausschließen: a) Konzentration. Diese bestand darin, SU von bestimmten Sektoren zu kaufen, in denen diese Gruppen bereits tätig waren. Dies ist z.B. der Fall von Techint, die zuvor hohe Präsenz im Stahlsektor hatte und durch den Kauf von Somisa ihre Position im Sektor verstärkte. Dasselbe fand anlässlich der Konzessionen der Erdölfelder statt, deren große Mehrheit an argentinische Gruppen vergeben wurden, die im Sektor bereits tätig waren (z.B. Bidas, Pérez Companc); b) Integración de Actividades (Integration). Diese bestand darin, dass durch den Kauf von SU die Wirtschaftsgruppen versuchten, eine höhere vertikale bzw. horizontale Integration ihrer Firmen zu schaffen. Ein gutes Beispiel dafür ist der Fall von den in der Eisenindustrie tätigen Gruppen Techint und

¹¹¹ Zwischen 1990 und 1998.

Acindar. Diese mischten sich in der Erzeugung von Elektrizität und Erdgas ein, welche wichtige Produkte für diese Industrie sind;

c) Diversifizierung der ökonomischen Aktivitäten der Gruppen. Hier handelt es sich um den Versuch verschiedener Wirtschaftsgruppen, ihre Tätigkeit auf andere Sektoren auszuweiten. Dieser war der Fall z.B. von Pérez Companc und Techint, die dank der Privatisierungen ihre Tätigkeit auf viele Sektoren ausbreiteten (s. Abb. 3.6) (Flacso 1999, S. 58 f).

Abbildung. 3.5. Teilnahme der größten argentinischen Gruppen an den Käuferkonsortien.

Gruppe	Privatisierte Unternehmer	Aktien (in %)	Aktien Juni 2000 (%)
Pérez Companc	Central Costanera	12,5%	0%
	Gas Argentino (70% Metrogas)	25%	0%
	Nortel (60% von Telecom)	25%	0%
	Cointel (60% von Telefónica Argentina)	15%	0%
	Terminales Marítimas Patagónicas	20%	14%
	Oleoducto del Valle	23%	23%
	CIESA (70% von Transportadora de Gas del Sur)	25%	25%
	Distrilec (51% EDESUR)	40,5%	49%
	Citilec (65% von Transener)	25%	41%
	Refinería San Lorenzo	58%	58%
	YPF: 10 áreas secundarias	o/A	o/A
	YPF: Area central Puerto Hernández	38%	34%
	Area Central Santa Cruz II	28%	38%
Techint	Coinlec (51% von EDELAP)	51%	0%
	Gasinvest (70% von Transportadora de Gas del Norte)	39%	0%
	Cointel (60% von Telefónica Argentina)	8%	0%
	Oleoducto del Valle	2%	2%
	SOMISA	100%	100%
	YPF: Area Central El Tordillo	43%	52%
	YPF: Area Central Arargüe	20%	23%
	YPF: 10 Areas Secundarias	o/A	o/A
	Ferropreso Pampeano	o/A	o/A
Astra	Electricidad Argentina (51% von EDENOR)	40%	19%
	Oleoducto del Valle	7%	7%
	Gas Argentino	20%	27%
	Terminales Marítimas Patagónicas	10%	3%
	Empresa Provincial de Energía Provinz Entre Ríos	19%	19%
	YPF: Area Central Vizcacheras	45%	45%
	YPF: Area Central Santa Cruz II	28%	32%
	Destillieranlage Campo Durán	15%	o/A
Soldati (Comercial del Plata)	Cointel	5%	0%
	Aguas Argentinas (Wasserversorgung Buenos Aires)	21%	0%
	Poweco (60% Wasserwerk Güemes)	25%	0%
	Destillieranlage Dock Sud	100%	0%
	Citilec	15%	0%
	Ferropreso Pampeano	5%	5%
	Terminales Marítimas Patagónicas	5%	5%
	Raffinerie San Lorenzo	43%	0%
	YPF: Area central Santa Cruz I	23%	o/A
	YPF: Area Centra Aguaragüe	4%	o/A
	YPF: Area central Palmar Largo	18%	o/A
	TELEFE (Fernsehsendung)	14%	o/A
	Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte	o/A	o/A
Macri (SOCMA)	Inversora Gas del Centro (90% Gas del Centro)	75%	0%
	Inversora de Gas del Cuyana (60% Distribuidora de Gas del Cuyana)	75%	0%
	Konzessionen von Autobahnen		
CITI	Telefónica de Argentina	12.1%	o/A
	Altos Hornos Zapla	o/A	o/A
	Transportadora Gas del Sur	o/A	o/A
Bunge & Born	Petroquímica Río Tercero	o/A	o/A
	Atanor	o/A	o/A
	Distribuidora de Gas Pampeana	o/A	o/A
	Distribuidora de Gas del Sur	o/A	o/A
Benito Roggio	Konzessionen von Autobahnen		
	Konzession der U-Bahnlinie Mitre		
	Westlicher Acceso von Buenos Aires		

Quelle: SPEyR (2000, S. 16); Bambaci/Saront/Tomassi (1999:34-36)

Schließlich muss betont werden, dass trotz dieser anfänglich starken Teilnahme an den Privatisierungen die Wirtschaftsgruppen ihre Partizipationen an den ehemaligen SU in den letzten Jahren deutlich reduziert haben und dadurch die ausländische Investoren ihre Kontrolle der privatisierten SU verstärkten (s. Abb. 3.5.).

3. Die Regulierungspolitik.

Als zentrale Merkmale der Regulierungspolitik der Regierung Menem lässt sich feststellen, dass die argentinische Regierung nicht in jedem Fall die gleichen Richtlinien verfolgte und in diesem Kontext die neuen Regulierungsbehörden (Entes Reguladores) große Unterschiede aufzeigen. Laut Abdala und Spiller ist dieses Ergebnis darauf zurückzuführen, dass die Reformen der jeweiligen Sektoren von den jeweiligen zuständigen Instanzen in einem stark dezentralisierten Ausmaß betrieben wurden. Dies führte dann dazu, dass die Reformen jedes Sektors durch die Eigenschaften des entsprechenden Sektors und den vorhandenen technischen Kapazitäten, die nicht die gleichem in jedem Sektor waren, stark geprägt wurden (1999, S.30)¹¹².

Betrachtet man die institutionellen Eigenschaften von sieben Regulierungsbehörden im Bereich öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur, lässt sich zunächst erwähnen¹¹³, dass nur zwei (ENRE und ENARGAS) per Gesetz geschaffen wurden, während die anderen per Verordnung entstanden (s. Abb. 3.6.)¹¹⁴. Der Punkt ist nicht zu unterschätzen, da die Regulierungsbehörden, die per Gesetz geschaffen wurden, über eine größere institutionellen Autonomie im Vergleich zu dem Rest verfügen. Dies, weil ihre Organisation und Befugnisse nicht einfach mittels einer Verordnung geändert werden können, was ihnen - zumindest de jure - eine größere Autonomie gegenüber den politischen Beamten gewährleistet. Zweitens lassen sich große Unterschiede hinsichtlich der Zusammensetzung der Vorstände der Regulierungsbehörden feststellen. Die Anzahl ihrer Mitglieder schwankt zwischen 4 und 8, die in der Mehrheit der Fälle wiederernannt werden können. Drittens gibt es wichtige

¹¹² Die Unterschiede zwischen den technischen Kapazitäten in jedem Sektor werden auch von anderen Autoren hervorgehoben, um dieses Ergebnis zu erklären. Urbiztondo behauptet z.B., dass sich ein Großteil der Unterschiede zwischen der Leistung der Regulierungsbehörde im Wassersektor und Elektrizität dadurch erklären lässt, dass das Personal vom Elektrizitätssektor im Vergleich zu dem anderen, eine viel größere Professionalität aufzeigte (Interview Urbiztondo 2000).

¹¹³ Für diese Unterscheidung folge ich der Klassifikation von FIEL (1999). Die hier eingeschlossene Regulierungsbehörde sind: Telekommunikation (CNC), Elektrizität (ENRE), Wasserversorgung (ETOSS), Erdgas (ENARGAS), Verkehr (CNRT), Flughäfen (ORSNA) und Autobahnen mit Zugang zu Buenos Aires (OCRABA). Es gibt auch andere Institutionen, die auch Regulierungsaufgaben erfüllen und die anlässlich des Reformprozesses der 90er Jahre ins Leben gerufen wurden (z.B. Superintendencia de AFJP (Rentensystem); ARN (Atomsektor). Da sie nicht direkt mit den öffentlichen Dienstleitungen verbunden sind, werden sie in diesem Teil nicht betrachtet.

¹¹⁴ Im Falle der ETOSS und CNC wird ihre Schaffung im Gesetz 23.696 vorgesehen, aber trotzdem wurden die Einzelheiten ihrer Organisation, Aufgaben und Befugnisse per Verordnung bestimmt.

Unterschiede bezüglich des Ernennungsverfahrens. Nur im Falle der Regulierungsbehörden von Elektrizität und Erdgas werden die Mitglieder der Vorstände nach einem öffentlichen Bewerbungsverfahren und Rücksprache mit dem Kongress ernannt, obwohl dessen Meinung dazu nicht verbindlich ist. Im Falle der per Verordnung geschaffenen Institutionen wird in keinem Fall die Beteiligung des Kongresses am Ernennungsprozess oder die Ernennung der Mitglieder nach einer Durchführung eines öffentlichen Ernennungsverfahrens vorgesehen¹¹⁵. Ebenfalls lassen sich wichtige Unterschiede bezüglich der Teilnahme anderer Institutionen (als die Exekutive) an der Ernennung der Mitglieder der Vorstände feststellen. Der auffälligste Fall ist der von der ETOSS, wo die Ernennung von 4 Mitglieder des Vorstandes durch andere Institutionen ein besonderes anfängliches Machtverhältnis widerspiegelt, das der Regierung nicht erlaubte, sich von Anfang an die Ernennung aller Mitglieder des Vorstandes zu sichern.

Bezüglich ihrer formellen Struktur können alle im Prinzip als „autarch“ bezeichnet werden, d.h. ihre Kompetenzen erstrecken sich auf: Ihren Haushalte zu verwalten, ihr Personal selbst zu verpflichten und über ihre Gehälter und Entlassungen zu entscheiden. Ebenfalls werden die Arbeitsbeziehungen mit ihrem Personal durch das Arbeitsrecht und nicht nach den besonderen Gesetzen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors reguliert (FIEL 1999a, S.18). Trotzdem ist daraus nicht zu schließen, dass alle Regulierungsbehörden mit voller Autonomie gegenüber der politischen Autorität bzw. den regulierten Unternehmen handeln konnten. Im Gegensatz dazu wird behauptet, dass sich in diesem Zusammenhang auch Unterschiede feststellen lassen. In diesem Rahmen wird zuerst vorgebracht, dass ENRE und ENARGAS die zwei Regulierungsbehörden sind, die eine größere Autonomie aufzeigen (Interview Azpiazu 2000; Abdala/Spiller 1999). Andererseits wird hervorgehoben, dass die Regulierungsbehörde im Bereich Telekommunikation eine ist, die am meisten die Mühen der Regierungspolitik zu spüren bekommen hat, mittels Verzögerungen in den formellen Ernennungen, explizite Einwirkungen, Strukturveränderungen, Veränderungen im Regulierungsrahmen dieses Sektors und unzähligen Druckausübungen der regulierten Unternehmen, was konsequenterweise eine auch nur minimale unabhängige Betätigung der Institution verhindert hat (Vispo 1999, S. 34 f).

In Bezug auf die Finanzierung der Regulierungsbehörden ist festzuhalten, dass sie ihre Ressourcen hauptsächlich aus Beitragszahlungen der regulierten Unternehmen bekommen. Trotzdem werden ihre Budgets (mit der Ausnahme von ETOSS) ins Haushaltsgesetz

¹¹⁵ Die Ausnahme ist OCRABA, wo für die Auswahl der Mitglieder des Vorstandes ein öffentliches Bewerbungsverfahren vorgesehen wird

eingeschlossen und damit ändern sich ihre Ressourcen nach dem Haushaltsplan¹¹⁶. Die jährlichen Haushalte der untersuchten Institutionen schwanken zwischen 6 und 28,4 Mio. USD, was vor allem auf die Differenzen ihrer Funktionen zurückzuführen ist.

Bezüglich des Personals variiert die Anzahl der Mitarbeiter jeder Regulierungsbehörde, die von ca. 100 (ENRE) bis 300 (CNC) geht. Betrachtet man andererseits die durchschnittlichen Gehälter des Personals, so sind auch erhebliche Unterschiede festzustellen. Auf einer Seite befinden sich ENRE und ENARGAS, die höhere Durchschnittsausgaben pro Angestellten haben (ENRE 6.350 USD. und ENARGAS 5.805). Auf der anderen Seite befinden sich ETOSS (3.000/1994) und CNC (3.741).

Weiterhin lassen sich große Unterschiede bezüglich der Aufgaben und Befugnisse der neuen Regulierungsbehörden aufzeigen. Erstens gibt es Unterschiede in Bezug auf die Ausbreitung. Nur ENARGAS und CNC, die Dienstleistungen, die landesweit ausgeführt werden, überwachen, verfügen über regionale Büros. Die erste hat zehn, während CNC fünf Regionalbüros und 21 Provinzbüros umfasst.

Auf der anderen Seite lassen sich auch große Unterschiede bezüglich der Aufgaben der Regulierungsbehörde festhalten. Laut FIEL gibt es hier zwei Gruppen von Regulierungsbehörden. In einer Gruppe befinden sich die Institutionen, deren Aufgabe sich auf die Überwachung der Erfüllung der gesetzlichen und vertraglichen Pflichten von Seiten der Unternehmen und die Beratung der Exekutive in dem jeweiligen Bereich beschränkt, ohne dass sie in der Tat eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Regulierungsnormen für den jeweiligen Sektor spielen würden. Hierzu zählen CNC, OCRABA und CNRT, die über eine geringe „Regulierungsmacht“ verfügen und den jeweiligen Ministerien, die als Umsetzungsorgan (Autoridad de Aplicación) auftreten, untergeordnet sind¹¹⁷ (FIEL 1999a, S.18). Auf der anderen Seite befinden sich in einer zweiten Gruppe die Institutionen, die breitere „Regulierungsmächte“ haben, wie Qualitätsvoraussetzungen zu definieren, Strafen zu verhängen, Streitschlichtung, Vorschlägen auszuarbeiten und Verfahren hinsichtlich der Preisregulierung zu führen. So ENARGAS und ORSNA. Die ENRE könnte auch in diese Gruppe eingeschlossen werden, aber gleichzeitig muss betont werden, dass die SE auch eine aktive Rolle bei der Formulierung der Regulierungspolitik des Sektors spielt (s. Kap. 4).

Die Ziele und Zwecke der Regulierungsbehörden sind in allen Fällen „multidimensionale“. Darunter befinden sich normalerweise folgende: Schutz der Verbraucher, Schutz der

¹¹⁶ Auf diese Weise und obwohl die Mittel für ihre Finanzierung aus den regulierten Unternehmen kommen, sind ihre Haushalte von der Haushaltspolitik der Regierung abhängig, die auf diese Weise die Ressourcen für andere Ziele, als denen für sie erbracht wurden, benutzen könnte.

Investitionen, effiziente Anwendung von Ressourcen, Schutz des Wettbewerbs. Nichtsdestotrotz wird keine Hierarchie zwischen ihnen festgesetzt und keine Richtlinie definiert, der die Regulierungsbehörden folgen müssen, falls ein Konflikt zwischen diesen Zwecken entsteht (FIEL 1999 a, S. 23).

In Bezug auf das administrative Verfahren wurde zunächst nur im Falle von ENRE und ENARGAS die obligatorische Durchführung von öffentlichen Anhörungen (Audiencias Públicas) für die Mehrheit der ihnen zustehenden Verfahren vorgesehen. Im Falle der ORSNA wurde dies ebenso vorgesehen, aber verfügt die Behörde hier über mehr Raum, um zu entscheiden, ob diese Anhörungen stattfinden müssen. Diese Instanz wurde auch später in den Fällen von ETOSS und CNC eingeführt, aber deren Durchführung ist optativ für diese Regulierungsbehörden (ebd. 20). Andererseits gibt es in Bezug auf Berufungsinstanzen, die auf die Entscheidungen der Regulierungsbehörden folgen, eine Vielzahl von Varianten. Die rechtssprechungsgleichen Entscheidungen¹¹⁸ der Regulierungsbehörden beenden normalerweise die administrative Instanz. Demzufolge können diejenigen, die mit der Entscheidung nicht einverstanden sind, die zuständige Gerichte anzurufen. Anders ist das Verfahren bei nicht gerichtlichen Entscheidungen. Hier müssen diejenigen, die mit den behördlichen Beschlüssen nicht einverstanden sind, bei der Umsetzungsinstanz (normalerweise ein Sekretariat, s. Abb. 3.6.) eine Änderung des Beschlusses verlangen. Erst wenn diese Instanz gewahrt ist, steht der Weg zur ordentlichen Gerichtsbarkeit offen¹¹⁹.

¹¹⁷ Die ETOSS könnte auch in diese Gruppe eingeschlossen werden, da sie, obwohl sie über weitgehende Befugnisse verfügt, vor allem seit 1997 große Schwierigkeiten gehabt hat, um unabhängig ihre Aufgabe zu erfüllen. Zu Details s. Kap. 4.

¹¹⁸ Darunter versteht man diejenigen, bei denen die entsprechende Regulierungsbehörde als Schiedsrichter in einem Konflikt zwischen Dritten wirkt.

¹¹⁹ Dazu gibt es Ausnahmen. Bei Entscheidungen der ETOSS ist der administrative Weg entbehrlich und die ordentliche Gerichtsbarkeit kann unmittelbar angerufen werden.

Abbildung 3.6. Die Regulierungsbehörden in Argentinien. Institutionelle Eigenschaften.

Namen /Sektor	Gründung Datum/ Instrument	Abhängig von	Zusammensetzung des Vorstandes	Berufungsinstanz (Alzada)	Zentrale Aufgaben	Haushalt und Personal
CNC (Comisión Nacional de Comunicaciones)/ Telekommunikation	Verordnung 660/96 (1990 wurde die CNT- Comisión Nacional de Telecomunicaciones geschaffen. Verordnung 1185). Die CNC, entsteht aus der Fusion zwischen CNT und CC (Postkommission)	PEN	8 Mitglieder. Alle werden vom Präsidenten ernannt und entlassen	Telekommunikations- sekretär	Überwachung, Strafverhängung. Bestimmt nicht Tarife. Beratung der Exekutive im Telekommunikations- bereich.	Haushalt 1999: 78 Mio. USD. Mitarbeiter: 300. Durchschnittlicher Lohn: 3.728 USD.
ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas)/ Erdgas	Gesetz 24.076/92	MEySOP	5 Mitglieder, die vom PEN nach Rücksprache mit dem Kongress (dessen Meinung für die Exekutive nicht verbindlich ist) ernannt werden. Die Stellen werden nach einem Bewerbungsverfahren gewählt. Die Mitglieder bleiben 5 Jahre im Amt und können vom Präsidenten, nach Rücksprache mit dem Kongress (dessen Meinung für die Exekutive auch nicht verbindlich ist) entlassen werden	MYOSP. Gegen die Entscheidungen können Rechtsmittel eingelegt werden.	Überwachung, Bestrafung und Bestimmung der Tarife. Ebenfalls erlässt Vorschriften für Regulierung der Erdgaswirtschaft.	Haushalt 1999: 20,5 Mio. USD Mitarbeiter: 130 Durchschnittlicher Lohn: 3.212 USD
ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad)/ Elektrizität	Gesetz 24.065/92	MEYSOP	Idem ENARGAS	Energiesekretariat.	Überwachung, Bestrafung und Bestimmung der Tarife. Ebenfalls erlässt Vorschriften über Übertragung und Verteilung von Elektrizität.	Haushalt 1999: 16,7 Mio. USD Mitarbeiter: 90 Durchschnittlicher Lohn: 3.925 USD.
ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios)/ Wasserversorgung in B. Aires	Verordnung 999/92	Bis 1998 MEySOP. Danach Umweltsekre- tariat	6 Mitglieder. Sie werden von folgenden Institutionen ernannt (je zwei): PEN, Provinz Buenos Aires und Capital Federal). Sie bleiben 6 Jahre im Amt und können wiederernannt werden.	PEN (Umweltsekretariat).	Überwachung der Einhaltung des Konzessionsvertrages von Aguas Argentinas.	Haushalt 1999: 11,6 Mio. USD. Mitarbeiter: ca. 120 Durchschnittlicher Lohn (1994) 3.000 USD

Quelle: FIEL (1999a, S. 11 f).

Abbildung 3.6. Fortsetzung.

Namen /Sektor	Gründung Datum/ Instrument	Abhängig von	Zusammensetzung des Vorstandes	Berufungsinstanz (Alzada)	Zentrale Aufgaben	Haushalt und Personal
CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte) / Verkehr	Verordnung 1388/96 (dadurch werden zwei Behörde fusioniert)	MEySOP	5 Mitglieder, die vom PEN, ohne Bewerbungsverfahren, ernannt werden. Sie bleiben 5 Jahre im Amt und können für eine weitere Periode ernannt werden	Verkehrssekretariat	Überwachung und Beratung des Verkehrssekretariats im Bereich Eisenbahn und Straßenverkehr .	Haushalt 1999: 19,8 Mio. USD Mitarbeiter: 196 Durchschnittlicher Lohn: 4.174 USD.
OCRABA (Organo de Control y Regulación del Acceso a Buenos Aires)/ (Zufahrt) Autobahnen von Buenos Aires	Verordnung 1994/93	MEyOSP	5 Mitglieder, die vom PEN nach einem Bewerbungsverfahren ernannt werden. Sie können ohne Beschränkung wieder ernannt und nur gerechtfertigt (con justa causa) entlassen werden.	Verkehrssekretariat	Überwachung der Einhaltung der Konzessionsverträge	Haushalt 1999: 6 Mio. USD. Mitarbeiter: 10 (plus número no informado de contratados) Durchschnittlicher Lohn: o.A.
ORSNA (Organo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos)/Flughäfen	Verordnung 375/97	MEyOSP	4 Mitglieder. Diese bleiben 3 Jahre im Amt und können wieder ernannt werden. Drei werden von PEN ernannt und der andere in Übereinstimmung mit den Gouverneure	Verkehrssekretariat	Überwachung der Einhaltung der Konzessionsverträge für die Verwaltung der Flughäfen. Die Luftwaffe bleibt trotzdem zuständig für die Sicherheits- und Luftverkehrsaufgaben.	Haushalt 1999: 32,1 Mio. USD. Mitarbeiter: 100. Durchschnittlicher Lohn: 5.000 USD.

Quelle: FIEL (1999a, S. 11 f).

Kapitel 4. Die Privatisierung von Obras Sanitarias de la Nación und die Schaffung des neuen Regulierungsrahmens des Wassersektors.

Dieses Kapitel wird in zwei Teile geteilt. Im ersten wird die Privatisierung des Wasserversorgungsunternehmens Obras Sanitarias de la Nación (OSN) analysiert und in dem zweiten der Gründungsprozess der Regulierungsbehörde Ente Tripartito de Obras Sanitarias (ETOSS) behandelt, die als Folge der Privatisierung von OSN geschaffen wurde. Ebenfalls werden die Grundzüge ihres Funktionieren dargestellt.

1. Die Privatisierung von OSN.

1.1 Vorbemerkungen.

1869 wurden in Buenos Aires, als Folge einer starken Choleraepidemie, die ersten Wasserversorgungseinrichtungen gebaut und 1912 OSN gegründet. Seine Ursprungsaufgaben bestanden in dem Bau und Verwaltung der Werke, die zur der Versorgung von Trinkwasser im ganzen Land dienen. Diese zentralisierte Struktur blieb bis 1980 unverändert, als die Verantwortung für die Ausführung dieser Dienstleistungen (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) an die Provinzen übergeben wurden. Dies bedeutete jedoch nicht das Ende von OSN, weil es als das zuständige Unternehmen für diese Dienstleistungen in Capital Federal und anderen 13 Bezirken der „Zona Metropolitana“ von Buenos Aires blieb¹ (Artana/Navajas/Urbiztondo 2000; OSN 1991). So bildete OSN ein großes System, dessen Wasserverteilungsnetz 11.000 Km und dessen Abwassersammlungsnetz 7.000 Km lang waren. Die Hauptquelle für die Trinkwassergewinnung ist der Río de la Plata².

Trotz dieser so vorteilhaften Situation befand sich OSN Anfang der 1990er Jahre in einer sehr schwierigen Situation. Einerseits war es hochverschuldet (743 Mio. USD) (Alcazar/Abdala/Shirley 2000, S.25) und zweitens schlechte finanzielle Ergebnisse. In drei der fünf Jahren vor 1993 machte OSN Verluste, während es in den anderen nur dank Inflationsanpassungen (ajustes por inflación) und nicht betriebliche Einkünfte Gewinne machen konnte (ebd. 6). Zu diesem Ergebnis trugen viele Faktoren bei. Erstens waren die Tarife sehr niedrig. Sie fielen um ca. 70% (in realen Zahlen) zwischen 1960 und 1976, vor allem weil die Preispolitik von politischen Faktoren beeinflusst wurde (Abdala/Alcázar/Shirley 2000, S. 5)³. Zweitens hatte OSN erhebliche Wasserverluste⁴, die

¹ Diese sind: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, San Isidro, Vicente López, San Fernando und Tigre. Diese Anzahl stieg auf 17 aufgrund der Einbeziehung von Quilmes und der Trennung (jeweils in zwei Zonen) der Bezirke Esteban Echeverría und Morón (Lentini, 2000).

² Die tägliche Trinkwasserproduktion betrug 1991 ca. 3.6 Mio. Kubikmeter pro Tag. Die zwei wichtigsten Trinkwasserproduktionsanlagen sind die Planta San Martín (2.5 Mio. Kubikmeter pro Tag) und die Planta Belgrano (1 Mio.)

³ Diese Situation verschlechterte sich weiter in den 1980er Jahren (für Detail s. Artana/Navajas/ Urbiztondo 2000, S. 222 f).

sogar 45% vor der Privatisierung betrug. Drittens hatte OSN große Schwierigkeiten um die Wasserrechnungen bezahlt zu bekommen (nur 80% der gesamten Fakturierung wurden eingenommen). In diesem Zusammenhang hatte OSN ein zusätzliches Problem. Per Gesetz war die Wassersperrung (der Haushalte) aufgrund der Nichtzahlung untersagt. Zuletzt hatte OSN auch ein großes Managementproblem. Einerseits war es überbesetzt. Im Dezember 1990 hatte es 8.075 Mitarbeiter (d.h. ca. 8 pro 1000 Wasseranschlüsse), was sehr viel im Vergleich zu effizienteren Unternehmen des Sektors ist (z.B. EMOS in Santiago hatte nur 2 pro 1000)⁵. Auf der anderen Seite zahlte es viel niedrigere Gehälter als die anderen SU (OSN was das SU mit den zweiniedrigsten Gehältern) und deshalb verlor ständig es sein qualifiziertestes Personal. Diese Probleme spiegelten sich in der Investitionsquote von OSN wider, welche in der Jahre vor der Privatisierung nicht einmal ausreichend war, um mit der Wachstumsgeschwindigkeit des Stadtrandes mitzuhalten (Idelovitch/Ringskog 1995, S. 28). Diese reichte auch nicht aus, um die Aktiva des Unternehmens in gutem Zustand zu halten. Dieses Investitionsproblem wurde zwischen 1987 und 1991 noch schlimmer, als nur 11 Mio. USD investiert wurden (1981-1991:34 Mio.)⁶. Als Folge war auch die Leistung des Unternehmens ziemlich schlecht. 1991 lebten in seinem Versorgungsgebiet 9.069.100 Menschen. Davon waren jedoch nur 6.013.860 Mio. (70%) an das Wasserversorgungsnetz und nur 4.955.930 (ca. 54,5%) an das Abwasserentsorgungsnetz angeschlossen (OSN 1991)⁷. Bezüglich der Abwasserbehandlung gab es 1991 eine einzige Behandlungsanlage, die nur 5% des Abwassers behandelte. Der Rest wurde in verschiedene Flüsse zurückgeleitet (vor allem in den Río de la Plata) (Idelovitch/Ringskog 1995, S. 28). Neben diesem niedrigen Anschlussgrad führte der Mangel an Investitionen auch dazu, dass die Qualität des Services niedrig war. Dieses drückte sich vor allem in wiederholten Wassersperrungen im Sommer (trotz des Wasserüberschusses) und niedrigem Wasserdruck und niedriger Wasserqualität aus. Insofern hatte die Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung auch viel an Unterstützung unter der Bevölkerung vom Großraum Buenos Aires gewonnen. So sprachen sich kurz vor der Übergabe des Unternehmens in einer Umfrage von Anfang 1993 43% der Leute für die Privatisierung aus (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S.18).

⁴ Das ist die Differenz zwischen der Wassermenge, die gewonnen wird und der, die endlich berechnet wird. Normalerweise sind die Gründe des Wasserverlustes: Lecke, Diebstahl und defiziente Kontrolle der Kunden.

⁵ Das Problem entstand vor allem mit der Reform von 1980, als fast all die Arbeitnehmer, die früher das ganze System des Landes betrieben, Arbeitnehmer von OSN wurden (Idelovitch/ Ringskog 1995, S. 29).

⁶ Das Problem ist noch schwieriger, wenn man beachtet, dass ein großer Teil des System älter als 60 Jahre alt war und erneuert werden musste.

Abbildung 4.1. Trinkwasser, Abwasserentsorgung und Abwasserbehandlung. Anschlußgrad vor der Privatisierung.

	Trinkwasser	Abwasserentsorgung	Abwasserbehandlung
Capital Federal	99%	99%	k.A.
Großraum Buenos Aires	55%	36%	k.A.
Konzessionsraum	70%	58%	5%
Anschlüsse (Mio.)	1.2.	0.7	-

Quelle: Alcázar/Abdala/Shirley (2000, S.4).

1.2. Der Privatisierungsprozess.

1.2.1 Privatisierung und Regulierung des Wassersektors im Gesetz 23.696.

Die Privatisierung von OSN wurde bereits im Gesetz 23.696 vorgesehen. Trotzdem sah der Entwurf die Privatisierung von OSN nicht vor, sondern nur die Übergabe der Dienstleistungen an Provinzen oder Kommunen, die von OSN geleistet wurden. Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses änderte die Regierung ihre Position und schlug vor, OSN zum Privatisierungsobjekt zu deklarieren. Aber der Staat war nicht der Besitzer der Rechte für die Dienstleistung in diesem Sektor, sondern die Kommunen. Deswegen musste die Regierung eine Verhandlung einleiten, deren Ergebnis die Einführung dreier Normen war, die den Rahmen der Privatisierung von OSN und die künftige Regulierung des Sektors bestimmten (Interview Rais 2000). Was die Privatisierung angeht, wurde nicht eine Privatisierung im Sinne des Verkaufs eines Aktienpakets sondern die Vergabe von Konzessionen für den Betrieb der Verteilung- und Kommerzialisierungsabteilungen von OSN vorgesehen⁸. Zweitens wurde die Schaffung einer Institution vorgeschrieben, bei welcher der Rat von Buenos Aires, die Provinz Buenos Aires und OSN sich beteiligen mussten (deshalb wird es als Ente Tripartito bezeichnet) und die für die Regulierung des Sektors zuständig sein sollte (Chama 1991). Zuletzt legte das Gesetz fest, dass durch entsprechende Abkommen mit den Provinzen bzw. den Kommunen einige Dienstleistungen an sie übergeben werden sollten⁹. Bezüglich der Entscheidung für diese Privatisierungsform (Vergabe in Konzessionen) ist anzumerken, dass, bevor man zu dieser Entscheidung kam, andere mögliche Optionen für die Teilnahme des privaten Sektors an der Wasserwirtschaft analysiert wurden (u.a. Services und Managementverträge, Leasing, Verkauf der Aktiva) (Idelovitch/ Ringskog 1995, S. 32). Trotzdem kamen die Entscheidungsträger nach einer kurzen Analyse zu der Überzeugung, dass die Vergabe von Konzessionen die beste Option war. Dieses war der beste

⁷ Dennoch waren es die Leute, die in den ärmsten Bezirken bzw. suburbanen Zonen leben, die dieses Problem am stärksten traf. Davon waren nur 55% ans Trinkwassernetz und 36% ans Abwasserentsorgungsnetz angeschlossen. Auf der anderen Seite waren fast 100% der Bewohner von Capital Federal an beide Systeme angeschlossen.

⁸ Nach dem argentinischen Recht versteht man unter dem Begriff „Konzession“ von einer Dienstleistung (servicio público), die Übergabe der Dienstleistung vom Staat an einen Privaten, welcher die Verantwortung für die Dienstleistung für eine bestimmte Zeitperiode übernimmt (Dromi 1997, S.33).

⁹ Obwohl das Gesetz nichts spezifiziert, handelte es sich vor allem um die Übergabe der Regenwasserleitungen an die Kommunen (Chama, 1991).

Mechanismus, um die privaten Investoren zu zwingen, die erforderlichen Investitionen für die Erweiterung und Verbesserung der Dienstleistungen zu tätigen (ebd., S. 32; Interview Cevallo 2000). Zweitens wird argumentiert, dass der Verkauf der Aktiva von OSN nicht viele Vorteile gehabt hätte. Einerseits, weil nach dem argentinischen Recht die Wasserversorgung als „öffentliche“ Dienstleistung (Servicio Público) betrachtet wird und deshalb die Besitzer der Güter, wodurch die Dienstleistung ausgeführt wird, viele Restriktionen haben um ihr Eigentumsrecht auszuüben (z.B. sie können nicht verpfändet werden). Andererseits sind diese Güter schwierig zu bewerten, da sie für andere Zwecke als die Wasserversorgung nicht angewendet werden können. Drittens hätte der Schätzungsprozess der Güter die Privatisierung verzögern können, was gegen die erste Priorität der Regierung gewesen wäre (Interview Chama 2000; Ferro 2000, S. 5). Viertens muss auch bedacht werden, dass zu dieser Zeit ein Vorschlag, OSN (im Sinne des Verkaufs der Aktiva) zu privatisieren, aufgrund der Eigenschaften des Sektors (mit solchen Externalitäten) mit Gewissheit im Parlament abgelehnt worden wäre. Angesichts dieser Situation war die Erlaubnis, OSN in Konzessionen zu vergeben, bereits ein großer Erfolg für die Regierung (Interview Rais 2000).

1.2.2 Die Einleitung des Privatisierungsprozesses.

Im Rahmen des Gesetzes 23.696 wurde im Oktober 1990 die Verordnung 2074/90 erlassen, die die Vergabe im Wege von Konzessionen der Verteilungs- und Kommerzialisierungsdienstleistungen von OSN, zusammen mit dem Betrieb der Wasserbereitung- und Behandlungsanlage, die zur Ausführung dieser Dienstleistungen dienen, anordnete (Art. 3). Außerdem setzte die Verordnung fest, dass innerhalb von 180 Tagen die Ausschreibungsbedingungen erfasst werden sollten und eine internationale öffentliche Ausschreibung organisiert werden sollte. Damit begann offiziell der Privatisierungsprozess, der von dem MOySP als Umsetzungsinstanz (Autoridad de Aplicación) geführt werden sollte (Art. 21). Ende 1990 wurde eine „Comisión Técnica de Privatización de Obras Sanitarias de la Nación“ (Technische Kommission zur Privatisierung von OSN- CTP) geschaffen, die der Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos (Subsekretariat für Bau und öffentliche Dienstleistungen- SOySP) untergeordnet war. Ihre Zusammensetzung und Befugnisse wurden im April 1991 durch den Beschluss (Resolución) 97/91 bestimmt¹⁰. Erstens legte man fest, dass die CTP aus jeweils zwei Vertretern folgender Institutionen zusammengesetzt wurde: MOySP; CBSP;

¹⁰ Die Beschlüsse (Resoluciones) sind Normen, die von Ministerien bzw. Sekretariate erlassen werden, die einen niedrigeren Rang als die Verordnungen haben.

Planungssekretariat; OSN und der Gewerkschaft SGBATOS. Die Entscheidungsträger entschieden sich für diese Zusammensetzung, weil damit all die Akteure, die Interesse an der Privatisierung haben konnten, am Entwurf der Privatisierung teilnehmen würden und ihre Meinung dazu innerhalb der CTP äußern könnten. Dadurch versuchte man mögliche künftige Probleme zu vermeiden, da die etwaigen Gegner bereits am Entwurf der Privatisierung teilnehmen würden und so weniger Argumente hätten, um die Entscheidungen zu kritisieren (Interview Cevallo 2000). Ebenso war laut interviewten Mitgliedern der CTP diese „pluralistische“ Zusammensetzung kein Hindernis für ihr Funktionieren. Im Gegenteil wurde mehr als ein Vorteil benannt, welche eine schnellere Lösung unterschiedlicher Probleme ermöglichte (Interviews Chama, Cevallo und Rais, alle 2000). Dazu trug die Entscheidung der CTP enorm bei, alle ihre Entscheidungen einstimmig zu treffen. Damit konnte man, trotz heftigen Diskussionen über einigen Themen, in jedem wichtigen Bereich eine gemeinsame Entscheidung treffen und schneller mit der Arbeit vorankommen (s. auch Idelovitch/Ringskog 1995, S.31). Andererseits bestimmte der Beschluss 97/91 die Befugnisse der CTP, die hauptsächlich in den folgenden Aufgaben bestanden: a) Der Entwurf des Privatisierungsprozesses, welcher vor allem die Vorbereitung der Ausschreibungsbedingungen umfasste; b) Die Erfassung des künftigen Regulierungsrahmens des Sektors (Art. 4), und; c) Die Vorbereitung eines PPP, um die Teilnahme der Arbeitnehmer an der Privatisierung zu reglementieren. Trotzdem muss betont werden, dass, obwohl die CTP für die Vorbereitung der Privatisierung zuständig war, sie die endgültigen Entscheidungen nicht traf, da als Autoridad de Aplicación das Wirtschaftsministerium (durch die SOySP) zuständig war¹¹. Für die Erfüllung ihrer Aufgabe bekam die CTP auch die Hilfe anderer Akteuren, vor allem der technischen und finanziellen Berater, die dafür verpflichtet wurden, und der Weltbank. Die Rolle dieser Institutionen wird zusammen mit der Analyse des Prozesses betrachtet.

1.2.3 Die Vorbereitung der Privatisierung.

Wie gesagt war die erste Aufgabe der CTP die Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen. Da das Gesetz 23.696 hier zu wenig klarstellte, erließ man die Verordnung 1443/91 (31.7.91), durch die die Normen des Gesetzes ergänzt wurden. Diese bestätigte zunächst, dass die Privatisierung durch die Vergabe in Konzessionen erfolgen musste. Zweitens setzte sie eine Reihe anderer Bedingungen der Privatisierung fest, die den Arbeitsrahmen der CTP bildeten.

¹¹ Zur Erinnerung: das MOySP wurde 1991 dem Wirtschaftsministerium einverleibt, welches damit Autoridad de Aplicación für die Privatisierung von OSN wurde.

Diese waren: a) Die Konzession muss ohne Aufspaltung der von OSN versorgten Gebiete vergeben werden, wodurch eine eventuelle horizontale Teilung des Unternehmens ausgeschlossen wurde; b) Die Schulden, die OSN zu der Zeit der Vergabe hätte, würden vom Staat übernommen; c) Die Auswahl des Konzessionärs muss durch eine internationale öffentliche Ausschreibung erfolgen; d) Die Umsetzungsinstanz muss der Exekutive innerhalb von 90 Tagen einen Entwurf des künftigen Regulierungsrahmens vorlegen. Diese Grundentscheidungen, wie später erklärt wird, wurden auf der Basis der Arbeit der CTP getroffen, die ihre ersten Sitzungen der Diskussion dieser Punkte widmete.

Ebenfalls bestimmte die Verordnung einen Zeitplan für die Vollziehung der Privatisierung, der den 15.8.91 als Datum für die Übergabe des Unternehmens vorsah. Ohne Zweifel war dieses sehr optimistisch und unrealisierbar. Trotzdem zeigte es deutlich, dass die Regierung die Entscheidung getroffen hatte, die Privatisierung so schnell wie möglich zu vollenden. Der Grund dafür lag in der Überzeugung, dass wenn der Prozess lange dauern würde, man das Risiko einginge, die notwendige „politische Kraft“ zu verlieren, um eine Privatisierung in einem sehr empfindlichen Sektor durchsetzen zu können¹². Wie in (auf?) den folgenden Seiten gezeigt wird, prägte diese Entscheidung die Arbeit der CTP stark, die konsequenterweise immer die Priorität auf eine schnelle Vollendung der Privatisierung setzte. In den ersten Monate konzentrierte sich die CTP auf die Verpflichtung von Beratungsfirmen, die ihr bei der Erfüllung ihrer Aufgabe helfen mussten. Die erste sollte eine technische und die zweite die finanzielle Beratung leisten¹³. Dieser Prozess erstreckte sich bis September 1991. Zuerst begann die Auswahl des technischen Beraters, welche von der CTP mit Hilfe der Weltbank bestimmt wurde, die in dieser Phase eine zentrale Rolle spielte. Die WB war von der CTP eingeladen worden. Da Argentinien Ressourcen für die Finanzierung der Privatisierung brauchte, leitete es mit der Weltbank eine Verhandlung ein, um die verbliebenen finanziellen Mittel (ca. 10 Mio. USD) eines alten Darlehens auf die Privatisierung umzuschreiben¹⁴. Als Ergebnis der Verhandlungen, die in Washington D.C. im Mai 1991 stattfanden, akzeptierte die WB den Vorschlag Argentiniens und begann an der

¹² Nach Roberto Chama erwies sich danach dieses Argument als richtig, weil mit Sicherheit die Regierung keinen Erfolg gehabt hätte, wenn sie z.B. Mitte der Tequila-Krise diese Privatisierung durchzusetzen versucht hätte. Der selben Auffassung war Jorge Rais, der argumentierte, dass die Privatisierungen in den Provinzen nach 1994 aufgrund der Krise viel schwieriger wurden und in mehreren Fällen scheiterten (Interviews Chama und Rais, beide 2000).

¹³ Die Aufgaben des technischen Beraters bestanden vor allem in der Vorbereitung der technischen und gesetzlichen Unterlagen der Ausschreibung und des Regulierungsrahmens. Seinerseits war der finanzielle Berater für die finanzielle Analyse und das Marketing der Privatisierung zuständig.

¹⁴ 1986 vergab die WB Argentinien ein Darlehen für die Finanzierung einen „technical assistance contract“ zwischen OSN und einem internationalen Konzern des Wasserversorgungssektors (Vertrag des sog. Twinning Type), dessen Zweck die Verbesserung der operational und institutionelle Effizienz von OSN war. Nach einem langen Prozess begann erst 1988 die Zusammenarbeit. Nach drei Jahren war nur die erste Phase des Projektes vollzogen worden. Die Regierung entschied dann,

Privatisierung teilzunehmen (Chama 1991; Idelovitch/Ringskog 1995; und Actas CTP 1-29). Ihre Teilnahme in dieser Phase bestand vor allem darin, die CTP bei dem Auswahlprozess und der Erfassung der Verträge mit den Beratungsfirmen zu beraten. Sie machte einige Anregungen¹⁵, kannte die Entwürfe der Ausschreibungsbedingungen, äußerte ihre Meinung dazu und beteiligte sich an den Arbeitssitzungen. Ebenfalls, da sie das Geld zur Verfügung stellte, musste die CTP in verschiedenen Fällen sie um Zustimmung zu einigen Entscheidungen bitten. Trotz dieser entscheidenden Rolle übte sie laut den interviewten Mitgliedern der CTP keine „Vetomacht“ aus (Interview Rais und Cevallo, beide 2000)¹⁶. Andererseits werteten alle interviewten Mitglieder der CTP die Beteiligung der WB, die auch an der anderen Phasen des Privatisierung teilnahm, als sehr positiv, weil damit der Prozess an Glaubwürdigkeit und Transparenz gewann, was absolut nötig war um den Erfolg des Prozesses zu gewährleisten. Darüber hinaus war die Teilnahme der WB sehr hilfreich, weil sie die Interessen der Regierung förderte und ihre Beratung niveauvoll war (Interviews Rais und Cevallo). Auf diese Weise war die Beteiligung der WB kein Hindernis für den Erfolg des Prozesses, sondern ein „Beitrag“ dazu.

Das Auswahlverfahren des technischen Beraters sah nicht die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung vor, sondern die Einladung der wichtigsten Beratungsfirmen der Welt, die diesen Service bieten¹⁷. Die englische Firma Sir William Halcrow & Partners gewann. Für die Auswahl der finanziellen Beratungsfirma wurde ein ähnliches System angewendet¹⁸. In diesem Fall setzte sich die französische Bank Paribas durch, welche zwar nicht die beste technische Bewertung bekam, aber die niedrigste Kosten anbot (Interview Chama 2000; Actas CTP 27-30).

1.2.4. Die Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen

Neben dem Prozess für die Verpflichtung der Beratungsfirmen begann die CTP daran zu arbeiten, die zentralen Bedingungen der Ausschreibung zu definieren. Auf den folgenden Seiten werden die zentrale Punkte dieser Diskussion dargestellt.

das Unternehmen zu privatisieren und das Projekt nicht fortzusetzen. In diesem Kontext begannen die Verhandlungen für die Zuweisung der Ressourcen für die Privatisierung. Für Näheres siehe Idelovitch/Ringskog (1995, S.30).

¹⁵ z.B. bat um „Internationalität“ der Teilnehmer an dem Prozess für die Auswahl der Beratungsfirmen.

¹⁶ Damit ist nicht gemeint, dass die WB die Entscheidungen nicht mitbeeinflusst hätte, sondern nur, dass sie in der Lage war, immer ihre Kriterien gegen die anderen Meinungen (z.B. der CTP oder der Regierung) durchzusetzen. Ihre Meinungen wurden immer betrachtet und sogar in verschiedenen Fällen (vielleicht den meisten) aufgenommen. Aber gleichzeitig wurden einige Vorschläge der WB von der CTP abgelehnt (siehe dazu Actas Nr. 14-17). Auf jeden Fall muss gesagt werden, dass in Bezug auf die Richtlinien des Prozesses große Übereinstimmung zwischen der CTP (und der Regierung) und der WB gab, und aus diesem Gesichtspunkt sich die wenige Meinungsverschiedenheiten vor allem auf Details bezogen, die nie die Zusammenarbeit in Gefahr brachten.

¹⁷ Die eingeladenen Firmen waren: BCEOM, Hazen und Sawyer; William Halcrow and Partners; LGL Group, Dames and Moore, und; Camp Dresser and Mc Kee International. Die argentinische Berater wurden nicht dazu eingeladen, weil damit die Transparenz des Prozesses besser gewährleistet werden könnte (Interview Chama 2000).

1.2.4.1 Die Konzessionsfrist. Da der Konzessionär dazu verpflichtet sein sollte, große Investitionen zu tätigen, die auch eine lange Amortisierungsphase (um nicht die Tarife zu erhöhen) brauchen würde, entschied man sich für eine Konzessionsfrist von 30 Jahre. Diese war dann als ausreichend betrachtet, um die Finanzierung der vertraglich bedingten Investitionen zu ermöglichen und dem Konzessionär eine angemessene Rentabilität dieser Ausgaben im Aussicht zu stellen (Chama 1991; SPEyR 2000, S. 35).

1.2.4.2 Konzessionsgebiet. Wie erwähnt, entschied man sich in Bezug auf diesen Punkt für eine „integrale Konzession“, d.h. das Unternehmen weder horizontal noch vertikal aufzuspalten (CTP Acta 19). Obwohl eine horizontale Teilung des Unternehmers einige Vorteile für die Regulierung der Wasserwirtschaft gehabt haben könnte¹⁹, lehnte auch die CTP diese Option ab, die sogar von der WB unterstützt wurde (Idelovitch/Ringskog 1995, S. 33)²⁰. Der Grund dafür war einerseits, dass auch wenn diese Option durchführbar gewesen wäre, dies hohe Investitionen verlangt hätte (Chama 1991). Andererseits hätten die erforderlichen Studien lange gedauert. Diese hätte dann zu einer (vielleicht größeren) Verzögerung des Prozesses geführt, was nicht im Einklang mit der ersten Priorität der Regierung (schnell zu privatisieren) gewesen wäre. Bezüglich einer möglichen vertikalen Desintegration des Unternehmens (Desintegration der Produktionsstufen, d.h. Produktion, Transport, und Verteilung) wurde allerdings nicht lange diskutiert, weil es von Anfang an klar war, dass eine solche Maßnahme nicht zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz, angesichts der enormen „economies of scope“, die dieser Sektor aufzeigt, beitragen würde (Interview Rais 2000).

Die Entscheidung löste Proteste einiger Parlamentarier der UCR aus, die vorbrachten, dass die Verordnung 1443/91 in diesem Punkt gesetzwidrig war. Begründet wurde dies damit, dass laut Gesetz 23.696 nur die Vergabe von Konzessionen für den Betrieb von den Verteilungs- und Kommerzialisierungsabteilungen vom OSN erlaubt wird und nicht von den

¹⁸ Eingeladen wurden: S.G. Warburg and Co. Ltd.; Paribas; N.M. Rothschild and Sons Ltd.; Henry Schroeder Wagg & Co. Ltd.; Morgan Grenfell and Co. Ltd.; Banco Hispano Americano, und; Lehman Brothers.

¹⁹ Z.B. weil sie der Regulierungsbehörde erlauben würde, verschiedene Unternehmen vergleichen zu können (yardstick competition) und damit bessere Information zur Erfüllung ihrer Aufgabe zu haben. Zu Details des Yardstick Competition und seiner Anwendbarkeit in der Wasserwirtschaft siehe Scheele (1997, S.53).

²⁰ Laut den Autoren unterstützte die WB diese Option, weil sie folgende Vorteile aufzeigte: a monopolistic approach zu vermeiden; den Wettbewerb zu fördern; und den Vergleich zwischen der Leistung von mindestens zwei Operators zu ermöglichen. Dennoch geben sie zu, dass obwohl die aus einem technischen Gesichtspunkt die horizontale Teilung (in zwei Konzessionen) möglich gewesen wäre, hätte es sie viel Geld und Zeit gekostet. Außerdem hätte eine Teilung in zwei Konzessionen den Nachteil gehabt, dass zwangsläufig ein Konzessionär ein wirtschaftlich interessanteres Versorgungsgebiet bekommen hätte, während der andere ein Gebiet, wo ärmere Leute wohnen und deswegen ihre Zahlungskraft niedriger ist. So wäre diese zweite weniger attraktiv für die private Investoren gewesen (Idelovitch/Ringskog 1995, S.33).

Wasserproduktionsanlagen, wie die Verordnung vorschrieb. Die Parlamentarier legten sogar ein Rechtsmittel gegen die Verordnung ein, um damit die Entscheidung zu ändern. Trotzdem waren diese Versuche erfolglos und die Entscheidung blieb unverändert (Acta CBSP 99; Natale 1993, S. 222).

1.2.4.3 Die Zukunft der Güter von OSN. Da die Privatisierungsform die Vergabe von Konzessionen war, entschied man zunächst, all jene Güter, die mit der Dienstleistung und ihren komplementären Tätigkeiten zu tun hatten, dem Konzessionär zu übergeben. Dieser würde nur den Besitz dieser Güter erlangen, ohne jedoch Eigentümer zu werden²¹. In Bezug auf die Güter bzw. Leistungen, die nicht direkt mit der Wasserversorgung oder der Abwasserentsorgung zu tun hatten, wurde entschieden, dass sie vor der Privatisierung vom OSN getrennt werden sollten. Dieser war z.B. der Fall der Anlage für Regenwasserleitungen (die auf die Kommunen übertragen wurden), die Kontrolle über die Wasserverschmutzung (zuständig dafür wurde das neugeschaffene Umweltsekretariat), sowie eine Reihe von Arbeitnehmerinteressen entsprechenden Institutionen (Kindergarten, eine Schule, ein Krankenhaus und ein Club). Außerdem wurden einige Grundstücke verkauft (Idelovitich/Ringskog 1995, S.33; CBSP Acta 71).

1.2.4.4 Auswahlverfahren des Konzessionärs.

Ein zentraler Punkt der Arbeit der CTP bezog sich auf die Bestimmung des Verfahrens für die Auswahl des Konzessionärs. Zwischen 1989 und 1990 wurden von argentinischen Unternehmer der Regierung zwei Projekte vorgelegt, mittels derer sie die Regierung darum baten, ihnen die Konzessionen für die Ausführung der Wasserdienstleistungen zu vergeben²². Trotzdem lehnte die Regierung diese Angebote aus verschiedenen Gründen ab. Einerseits sahen sie nicht die Ausführung eines Plans für die Verbesserung und Erweiterung der Dienstleistung vor, was eine der Prioritäten der Regierung war. Zweitens wollte die Regierung, dass die Privatisierung durch einen transparenten und wertweberfähigen Prozess erfolgen sollte (oder erfolgt). Drittens, und dies war eine politische Entscheidung der Regierung, sollte ein prestigeträchtiger Wasserbetreiber die Verantwortung für die Dienstleistung übernehmen, womit keine argentinisches Unternehmen einschlägig sein konnte. In diesem Rahmen entschied man sich dafür, wie in der Verordnung 1443/91 festgesetzt, den

²¹ Die selben Regeln gelten auch für die Arten von Gütern, die während der Konzessionsfrist der Konzessionär kauft oder baut. Diese Ankaufe und Bauwerke müssen am Ende der Konzession dem Staat übergeben werden.

²² Diese wurden im Rahmen des „Régimen de Iniciativa Privada“ vorgelegt, welches im Gesetz 17.520 vorgesehen wird.

Konzessionär durch eine internationale öffentliche Ausschreibung auszuwählen (Interview Chama 2000; Chama 1991, Acta 71 CBSP).

Sobald die Entscheidung getroffen worden war begann man mit der Definition der Kernpunkte der Ausschreibungsbedingungen, was verschiedene Aspekte umfasste. In dieser Phase arbeitete die CTP mit den Beratungsfirmen (vor allem mit Halcrow) und der WB zusammen, die eine wichtige Rolle dabei spielten.

Der erste Punkt bezog sich darauf, wie die Ausschreibung organisiert werden sollte. Hier wurde der Vorschlag des technischen Beraters aufgenommen, nach dem das Auswahlverfahren in zwei Etappen erfolgen musste (Acta CTP 36)²³. Die erste Phase hatte zum Ziel eine Vorauswahl der Teilnehmer zu machen, um damit zu sichern, dass die Konzession von einem hochqualifizierten Konzern bzw. Unternehmen übernommen wird. Um dies zu erreichen wurde festgelegt, dass die Teilnehmer anspruchsvolle technische und finanziellen Bedingungen erfüllen sollten. Erstere bestanden darin, dass sich an jedem Teilnehmerkonzern ein Wasserunternehmen beinhalten ist²⁴, das eine Stadt von mindestens 500.000 Einwohnern und insgesamt mehr als 2.500.000 Personen mit Wasser- und Abwasserentsorgung bedient. Bezüglich der finanzielle Bedingungen sollten die Teilnehmer folgende erfüllen: a) ein minimales Nettovermögen in Höhe 750 Mio. USD.²⁵; b) eine Kreditwürdigkeit von mindestens 200 Mio. USD, und; c) jährliche Umsätze über 600 Mio. USD. (Alcázar/Abdala/ Shirley 2000, S.20). Was die Aktienanteile jeder Teilnehmer an den Konzernen anbetrifft²⁶, musste der Betreiber mindestens 25% der Aktien besitzen und die technische, administrative und finanzielle Führung des Konzerns übernehmen. Außerdem mussten mindestens 10% der Aktien für die Implementierung des PPP reserviert werden²⁷. Nur die Teilnehmer, die diese Bedingungen erfüllen, dürften an der zweite Phase teilnehmen. Sobald die Vorqualifikation beendet ist, sollte die zweite Phase beginnen. In dieser müssen die vorqualifizierten Teilnehmer ihre technischen und ökonomischen Angebote vorlegen. So erfolgt diese Etappe nach dem „System des doppelten Umschlags“ (double envelope system). Es besteht darin, dass zuerst ein Umschlag (technisches Angebot) geöffnet wird und zu einem

²³ Laut Idelovitch und Ringkog wurde dieses Kriterium mit dem Ziel aufgenommen, zu garantieren, dass nur „qualified bidders“ Angebote vorlegen würden. Unter „qualified bidders“ wurden Teilnehmer verstanden, die das technische Expertise und die finanzielle Kapazität hatten um die Konzession zu übernehmen (1995, S. 35).

²⁴ An der Ausschreibung durften auch Wasserversorgerunternehmen allein teilnehmen.

²⁵ Falls sich ein Betreiber allein teilnimmt, steigt die Summe auf 1 Mrd. US-D.

²⁶ Die Teilnehmerkonzerne sollten als Aktiengesellschaften organisiert werden

²⁷ Diese Entscheidung löste einige Kritiken seitens einiger argentinischen Unternehmervverbände aus. Z.B. schickte der Bauhandwerkerverband (Cámara Argentina de la Construcción) Ende Dezember 1991 der CTP einen Brief, in dem er die Bedingungen für die Vorauswahl kritisierte, weil sie die Teilnahme (aufgrund der strengen festgelegten Bedingungen) argentinischer Unternehmer beschränkte. Dann bat er darum, diese Bedingungen folgendermaßen zu ändern: a) die Teilnahme der argentinischen Unternehmer obligatorisch zu machen; b) Die finanzielle Bedingungen zu flexibilisieren. Die CTP lehnte die Petition ab. (CTP Acta 41).

späteren Zeitpunkt der zweite (ökonomisches Angebot). Das technische Angebot sollte dann von der CTP analysiert werden, die überprüfen muss, ob sie die Bedingungen erfüllen. Danach soll entschieden werden, ob die jeweiligen Teilnehmer weiter an dem Prozess teilnehmen dürfen. Nach diesem Schritt wird der (nur von den qualifizierten Teilnehmern) „zweite Umschlag“ geöffnet. Dann wird die Konzession demjenigen Teilnehmer zugeschlagen, der nach den Ausschreibungsbedingungen das beste Angebot gemacht hat. Diese Entscheidung muss von der Exekutive bestätigt werden.

Was den Inhalt des technischen Angebots anbelangte, war sein zentrales Element die Vorlage eines „Plans für die Verbesserung und Expansion der Dienstleistungen“ (PMES), der während der Zeit der Konzession entwickelt werden sollte. Dieser muss aus sechs aufeinanderfolgenden „Fünfjahresplänen“ (Planes Quinquenales) bestehen, die erklären müssen, welche Bauwerke vorgesehen sind (s. Beschluss SOySP 186/92). Diese Pläne mussten sich an die hohen Investitionsforderungen anpassen, die die Ausschreibungsbedingungen bestimmten²⁸. In Zusammenhang mit diesem Punkt behauptet Urbiztondo, dass diese Entscheidung, d.h. die Ausführung hoher Investitionen zu fordern, stark von der Meinung des Personals von OSN beeinflusst wurde (Interview 2000)²⁹. Darüber hinaus muss unterstrichen werden, dass diese Entscheidung sogar gegen die Meinung der WB getroffen wurde, die der Meinung war, dass die Investitionsforderungen niedriger sein sollten (Acta CBSP 99, Interview Rais 2000)³⁰.

Ein zweiter Punkt bezog sich auf das Kriterium, nach dem den Zuschlag erteilt werden sollte. Bei dieser Entscheidung setzten sich wieder die politische Prioritäten der Regierung durch. Da eine ihrer Prioritäten die Senkung der Tarife war, wurde entschieden, dass den Zuschlag derjenige bekommen würde, der, abgesehen von der Erfüllung des Investitionsplans, die größte Senkung der Tarife vorschlägt.

Eine andere Option war, demjenigen den Zuschlag zu erteilen, der einen höheren jährlichen Betrag angeboten hätte. Dies hätte jedoch unbedingt zu einer Erhöhung der Tarife geführt, was im Widerspruch zu der politischen Priorität der Regierung gestanden wäre (Interview Chama 2000). Diese Priorität hatte natürlich mit der Absicht der Regierung zu tun, die Privatisierung unter der Bevölkerung beliebter zu machen und somit so wenig wie möglich

²⁸ Um diese Investitionsforderungen zu bestimmen wurden verschiedene Investitionsszenarien analysiert. Insgesamt wurden sechs „Modelle“ untersucht und am Ende entschied sich die CTP, auf der Basis einer Studie, die sehr gute finanziellen Ergebnisse für das Unternehmen vorhersagte, für eines, das sich unter den technisch und finanziell Anspruchsvollsten befand (Acta 99 CBSP; Interview Rais 2000).

²⁹ Laut Urbiztondo hatte das technische Personal von OSN viele Verbesserungs- und Expansionsvorschläge, die aufgrund des Mangels an finanziellen Mitteln nicht verwirklicht werden konnten. Deshalb hätte es Druck auf die CTP mit dem Ziel ausgeübt, dass die Ausführung dieser Pläne verlangt werden würde.

Opposition auszulösen. Ebenfalls hatte dies den Vorteil, dass die Ausschreibung durch ein einzelnes „messbares“ Kriterium entschieden wird und damit zu ihrer Transparenz beitragen würde (Interview Cevallo 2000).

1.2.4.5. Das Tarifsysteem. Der zentrale Punkt der Diskussion in der CTP bezog sich auf die Frage ob das damals geltende Tarifsysteem vor der Privatisierung geändert werden sollte oder nicht. Nach dem damaligen System lassen sich zwei Kategorien von Verbraucher unterscheiden: a) Anwohner oder Familien, und b) Gewerbliche oder industrielle Verbraucher. Außerdem gibt es in jeder Kategorie zwei Gruppen von Kunden, diejenigen mit Wasserzähler und die ohne³¹. Die Formel für die Bestimmung der Tarife (P) für die Kunden ohne Wasserzähler (ca. 95% der gesamten Kunden von OSN) besteht aus folgenden Elementen: a) ein Grundtarif (T); b) ein Anpassungskoeffizient (K); c), ein Zonenkoeffizient (Z), hinsichtlich der Lage des jeweiligen Grundstücks; d) die bebaute Fläche des Grundstückes (Sc); e) ein Koeffizient des Wertes des Grundstückes (E), der von dem Alter und Bauweise abhängt; und; f) die nicht bebaute Fläche des Grundstückes (S/10) (Artana/Navajas/Urbiztondo 2000, S. 243)³². Auf diese Weise charakterisiert sich dieses Tarifsysteem zunächst durch die Tatsache, dass die Tarife wenig mit dem Konsum der jeweiligen Kunden zu tun haben, sondern mehr mit den Eigenschaften des Grundstückes. Zweitens hat es auch den Nachteil, dass daraus starke Quersubventionen zugunsten von Grundstücken mit großen Gärten oder Parks entstehen können. Dies, weil der nicht bebaute M2 einen großen Preisvorteil von 1/10 im Vergleich zu dem bebauten M2 erhält. Drittens zahlen die ältesten Grundstücke, wegen des Koeffizient E, proportional wenig, obwohl dessen Wasserverbrauch, aufgrund höherer Verluste, höher sein kann (FIEL 1999, S.555)³³. Im Falle der Tarife von Kunden mit Wasserzähler werden diese mit einer Formel berechnet, die folgende Faktoren einschließt: a) eine „flat rate“, die dem 50% der Tarife entspricht, die ein Kunde ohne Wasserzähler zahlen würde, dessen Grundstück ähnliche Eigenschaften hat, und; b) eine variable Gebühr, die vom Verbrauch abhängt (wobei für die ersten 30 Kubikmeter keiner variablen Gebühr unterliegen) (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S. 22).

Angesichts der deutlichen Probleme des Tarifsystems dachte man daran, es vor der Privatisierung zu modifizieren oder durch ein anderes zu ersetzen. Dennoch bestimmten wieder die politischen Prioritäten der Regierung die endgültige Entscheidung und wurde die

³⁰ Die WB argumentierte, dass die Investitionsanforderungen für die ersten Jahren zu hoch waren, was ohne eine drastische Gebührenerhöhung zu einem defizitären Betrieb des Unternehmens führen würde.

³¹ 1992 stammen nur 10,5% der Einnahmen von Kunden mit Wasserzähler (Artana/Navajas/Urbiztondo 2000, S. 243).

³² So ist die Formel für die Bestimmung der Tarife: $P = T * K * Z * (Sc * E + S/10)$.

Idee, ein neues Tarifsysteem einzuführen, abgelehnt. Der Grund dafür lag darin, dass falls man ein neues System einführen wollen hätte, man mindestens 2 bis 3 Jahre gebraucht hätte, um es zu entwerfen und überprüfen³⁴, was jedoch eine schnelle Vollendung der Privatisierung verhindert hätte (Interview Chama 2000). Dementsprechend blieb das Tarifsysteem, abgesehen von kleinen Modifizierungen, fast unverändert. Andererseits versuchte die CTP die Probleme des Systems durch andere Instrumente zu lösen. Sie führte einige Normen in den Konzessionsvertrag ein, die zu einer schnellen Verbreitung von Wasserzählern führen sollten, aber trotzdem am Ende nicht den erwarteten Beitrag leisteten (s.u.).

Im Zusammenhang mit diesem Thema wurde auch über den Anpassungsmechanismus der Tarife (an der Inflation) diskutiert. Einige Teilnehmerkonzerne übten einen starken Druck auf die CTP für die Einführung einer Dollarisierung der Tarife aus. Dennoch lehnte die CTP die Forderung ab, da ein solcher Mechanismus in Gegensatz zu den Prinzipien des Konvertibilitätsplans gestanden wäre (CBSP Acta 99; Interview Rais 2000). Nichtsdestotrotz wurden in die Ausschreibungsbedingungen zwei Mechanismen für die Anpassung der Tarife eingeführt (s.u.).

1.2.4.6 Schulden und Kredite von OSN. Da man die Priorität auf die Senkung der Tarife gesetzt hatte, entschied man das Unternehmen frei von Aktiva und Passiva zu transferieren und so das Unternehmen in einer Weise zu übergeben, dass der Konzessionär es ohne Probleme betreiben könne (Interview Chama 2000). So wurde einerseits in den Ausschreibungsbedingungen festgesetzt, dass der Staat die Schulden von OSN (sogar diejenigen gegenüber den Arbeitnehmern), die vor der Übergabe entstanden, übernehmen würde. Die einzige Ausnahme war ein noch nicht „disbursed“ Darlehen in Höhe von 98 Mio. USD. von der IDB, welches nach Verhandlungen zwischen der Regierung, der IDB und dem Gewinner der Ausschreibung, von diesem übernommen wurde³⁵. Andererseits bestimmte man, dass alle Kredite des Unternehmens, die aus vor der Übergabe des Unternehmens geleisteten Dienstleistungen entstanden waren, dem Staat gehören. Im selben Zusammenhang ist anzumerken, dass die Tarifen im Jahr 1991 erhöht wurden: 25% in Februar und 29% im

³³ Zu einer Analyse des Tarifsysteem und seine negativen Effekte s. Gaggero/Gerchunoff/ Porto/ Urbiztondo (1992).

³⁴ Laut Mitgliedern der CTP hätte man, wenn man ein neues Tarifsysteem durchgeführt hätte, hätte man es unbedingt aufgrund des ausgewählten Kriteriums für die Erteilung des Zuschlages, vor der Privatisierung überprüfen müssen. Wenn man es nicht überprüft hätte, hätten die Teilnehmer nicht genug Information gehabt um ihre Angebote zu berechnen. Wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte sich die Ausschreibung in einer „Lotterie“ umgewandelt. Rais gab trotzdem zu, dass die Aufrechterhaltung des Tarifsysteem ein Fehler war, aber weil die politische Entscheidung über das Kriterium für die Erteilung den Zuschlag bereits getroffen worden war, hatte die CTP wenig Handlungsspielraum (Interview Rais 2000).

³⁵ Dieses Darlehen hatte zum Ziel die Finanzierung eines Projektes für die Verbesserung der Dienstleitung in der Westzone von Buenos Aires, was von OSN geführt werden sollte. Auf jedem Fall war in den Ausschreibungsbedingungen festgelegt, dass der Gewinner nicht dazu verpflichtet war, das Kredit aufzunehmen.

April. Damit hatten die Tarife zu der Zeit der Übergabe ein Niveau erreicht, das ausreichend war, um Betriebs – und Instandhaltungskosten zu finanzieren (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S. 7).

1.2.4.7 Die Unternehmer und die Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen. Eine wichtige Eigenschaft dieser Etappe hat mit der Teilnahme der Interessenten an der Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen zu tun. Mit dem Ziel, die Meinung dieser Unternehmen zu ihren zentralen Punkten zu kennen, organisierte die CTP vor der Bekanntgabe der Ausschreibungsbedingungen verschiedene Sitzungen mit den Interessenten. Die Unternehmen nutzten diese Möglichkeit aus, um ihre Meinung zu den wichtigsten Punkten zu äußern und zu versuchen, dadurch die zentrale Entscheidungen zugunsten ihren Interessen zu beeinflussen. Laut Rais konzentrierte sich dieser Druck hauptsächlich auf das Thema der künftigen Investitionen, die der neue Konzessionär machen sollte. In diesem Rahmen lehnten sie die Entscheidung für eines der anspruchvollsten Investitionsprogramme ab. Sie argumentierten, dass die Tarife nicht ausreichend wären, um diese Investitionen zu finanzieren und dementsprechend baten sie um eine Senkung der Investitionsforderungen. Ebenfalls übten die englischen Teilnehmer starke Kritik an den Maßnahmen, die auf Verbreitung der Wasserzähler abzielten, und baten um eine Aufrechterhaltung des geltenden Systems (Interview Rais 2000). Als Folge dieses Meinungsaustauschs wurden einige Anregungen der Unternehmen analysiert und in die endgültige Dokumente eingebracht. Nichtsdestotrotz war dieser Durch nicht ausreichend, um die wichtigsten Entscheidungen zu beeinflussen (z.B. Investitionsplan), die klar im Gegensatz zu den Forderungen der Unternehmen waren (Idelovitch/Ringskog 1995, S. 36; Interview Rais 2000).

1.2.5. Die Ausschreibung.

1.2.5.1 Marketing der Privatisierung. Sobald die Bedingungen für die Vorqualifikation festgestellt waren, begann man mit dem Werbungsprozess der Privatisierung, was sowohl in Argentinien als auch im Ausland betrieben wurde. Dieser Punkt war von besonderer Bedeutung, weil damals viele Privatisierungen gleichzeitig vollzogen wurden und deshalb die Privatisierung gut vermarktet werden sollte, um ihren Erfolg zu sichern. In dieser Phase spielte der Finanzberater Paribas eine zentrale Rolle. Neben den direkten Kontakten mit den potentiellen Teilnehmern, die Paribas von Anfang an unternahm, organisierte man eine „Road Show“, um vor den wichtigsten potentiellen Teilnehmern das Unternehmen und die Bedingungen des Privatisierungsprozesses zu präsentieren. Die wichtigsten Präsentationen

fanden im November 1991 in New York und Brüssel statt³⁶. Außerdem wurden Präsentationen in Argentinien gemacht, wo auch Vertreter der wichtigsten Unternehmer der Welt teilnahmen³⁷.

Bezüglich dieses Punktes ist es auch hervorzuheben, dass die Ausschreibung ein wichtiges „Informationsproblem“ hatte. Wie gesagt, war OSN in einem schlechten Zustand und in diesem Kontext war es, sowohl für die CTP und den Interventor, als auch für die Interessenten sehr schwierig zuverlässige Informationen zu bekommen. Das Problem war so groß, dass sogar in den Ausschreibungsbedingungen festgestellt wurde, dass keine Institution³⁸, die zuständig für die Vorbereitung der Ausschreibung war, die Verantwortung für falsche Informationen übernehmen würde³⁹.

1.2.5.2 Die Auswahl des Konzessionärs.

Diese erste Phase der Ausschreibung begann im Januar 1992. Zur Vorauswahl präsentierten sich fünf Konsortien, die von den folgenden Unternehmen angeführt waren⁴⁰: Lyonnaise des Eaux-Dumez; Compagnie Generale des Eaux, Thames Water, Northwest Water und Canal Isabel II⁴¹. Nach der Analyse der Unterlagen der Teilnehmer empfahl die CTP, alle an der zweiten Phase teilnehmen zu lassen. Am 5.3.1992 erließ die SOySP den Beschluss 53/92, durch diesen fünf Konsortien genehmigt wurde, ihre Angebote vorzulegen (Actas CTP 50).

Vor der Vorlage der Angebote bildeten die französischen Teilnehmer ein Joint Venture, um sich zusammen um die Privatisierung zu bewerben. Also wurden vier Angebote vorgelegt. Nach der Analyse der technischen Angebote (Umschlag 1) entschied die CTP das von Canal Isabel II angeführte Konsortium zu disqualifizieren. Die CTP begründete die Entscheidung mit dem Argument, dass die ökonomische und technische Durchführbarkeit des Angebotes nicht bewiesen werden konnte⁴². Canal Isabel II war natürlich mit der Entscheidung nicht

³⁶ Brüssel wurde für die Präsentation vor den europäischen Unternehmern wegen seiner „Neutralität“ gewählt. Da die wichtigste potentiellen Teilnehmer der Ausschreibung europäische Unternehmen waren, wollte man vermeiden, dass diese Präsentation in dem Land des Hauptsitzes einer der eventuellen Teilnehmer stattfinden würde (z.B. Spanien, Frankreich oder England), weil es als eine Präferenz für ein bestimmtes Unternehmen interpretiert werden könnte (Interview Chama 2000).

³⁷ Die Werbung des Prozesses war aus dieser Sicht nicht zu schwierig, weil von Anfang viele Unternehmen ihre Interesse daran zeigten und sogar ihre Vertreter nach Argentinien schickten, um den Prozess in situ zu verfolgen.

³⁸ Diese Institutionen sind: die Exekutive, die SOySP, OSN, CTP und die Beratungsfirmen.

³⁹ Vgl. Punkt 2.7 der Ausschreibungsbedingungen. Die Norm reguliert dieses „Informationsproblem“ in der folgender Form: a) Die Anbieter sind verantwortlich für ihre Angebote und dürfen alle die Nachforschungen unternehmen um bessere Information zu bekommen; b) OSN muss alle Informationen geben, die die Teilnehmer verlangen; c) Die Teilnehmer dürfen die Anlagen von OSN besuchen und ihr Personal interviewen; d) Die Vorlage eines Angebotes bedingt, dass der jeweilige Teilnehmer genug Zugang zu der notwendigen Information hatte, um das Angebot zu präsentieren.

⁴⁰ Ein Konzern (Idrotecnia- Ente Autonomo Aquedotto Pugliese) präsentierte sich nicht fristgemäß und deshalb wurde nicht angenommen (Acta CTP 42). Der Konzern bat um die Aufhebung der Entscheidung und die Inbetrachtziehung des Angebotes, aber die Petition wurde sowohl von der CTP als auch von der SOySP abgelehnt.

⁴¹ Die ersten beiden waren die größten französische Unternehmen des Sektors, die andere zwei waren englische Unternehmen. Das letzte ist ein spanisches SU, das für diese Dienstleistung in Madrid zuständig ist.

⁴² Vor der CBSP erklärte der Vorsitzender der CTP, Eduardo Cevallo, dass der Kern der Sorge eine lange Liste von Ungereinigheiten des technischen Projektes ist; der die Möglichkeiten rechtzeitig die vorgeschriebenen Massnahmen zu erfüllen unmöglich erscheinen lässt (Auf Spanisch: „el núcleo del cuestionamiento está vinculado a una larga lista de

einverstanden und kündigte an, Rechtsmittel einzulegen. Dies blieb jedoch aus (Natale 1993, S. 226 f; Acta CTP 101).

Die Angebote der drei verbliebenen Teilnehmer bestanden die Überprüfung der CTP und so konnten ihre ökonomische Angebote geöffnet werden, was am 9.11.1992 stattfand. Das beste Angebot wurde von dem vom französischen Unternehmen angeführten Konzern Aguas Argentinas vorgelegt⁴³, der eine Tarifsenkung in Höhe von 26,9% anbot. Zweiter wurde das Angebot von dem von Thames Water angeführten Konzern (Aguas de Buenos Aires), der eine Tarifsenkung in Höhe von 26,1% anbot. Das dritte beste Angebot wurde von dem von North West Water angeführten Konzern, der eine Senkung von 10,1% anbot, vorgelegt. Dementsprechend erließ die CTP am 15.12.1992 einen Beschluss, durch welchen die Konzession dem Konzern Aguas Argentinas zugeschlagen wurde (Acta CTP 101). Danach erließ die SOySP den Beschluss 155 (28.12.1992), durch die sie die Entscheidung der CTP bestätigte.

1.2.5.3. Der Konzessionsvertrag und die Übergabe des Unternehmens.

Nachdem die Ausschreibung zu Ende gegangen war, begannen die Verhandlungen zwischen der CTP und Aguas Argentinas über den spezifischen Inhalt des Konzessionsvertrages⁴⁴. Diese erstreckten sich über mehr als zwei Monate, weil im Vertrag die Pflichten und Rechte des Konzessionärs bis in Detail bestimmt wurden. Ende April 1993 erlies man die Verordnung 787/93, durch die die PEN den Zuschlag an Aguas Argentinas und den vereinbarten Konzessionsvertrag bewilligte. Der Vertrag wurde am 28.4.1993 vom Wirtschaftsminister und den Vertretern von Aguas Argentinas unterzeichnet. Am 1.3.1993 fand die Übergabe des Unternehmens statt.

Die zentralen Inhalte des Konzessionsvertrages sind folgende:

A. Leistungsziele (Performance Targets). Der Vertrag stellt nicht fest, welche spezifischen Investitionen gemacht werden müssen, aber er bestimmt definierte Ziele, die in verschiedenen Bereichen nach bestimmten Fristen erreicht werden müssen (s. Abb. 4.2.). Nach diesen Vergaben müssen ca. 1 Mio. Einwohner je fünf Jahre sowohl an den Trinkwasser- und Abwasserentsorgungssysteme angeschlossen werden. Die Erfüllung dieser Ziele verlangen

indefiniciones en el proyecto técnico, que llenaban de incertidumbre las posibilidades del Consorcio de cumplimentar en tiempo y forma las medidas obligatorias que estaban planteadas en el pliego“ (Acta CBSP 121; s. auch dazu Acta CTP 97 und Idelovitch/Ringskog 1995, S. 38).

⁴³ Die Anteilseigner von Aguas Argentinas waren: Lyonnaise des Eaux-Dumez (Frankreich), 25,3%; Compagnie Générale des Eaux (Frankreich), 8%; Anglian Water (England), 4,5%; Sociedad General Aguas de Barcelona 12,6%; Sociedad Comercial del Plata (Argentinien), 20,7%; Meller SA (Argentinien), 10,8%; Banco de Galicia y Buenos Aires (Argentinien), 8,1%, und PPP, 10% (Aguas Argentinas 1994, S. 36).

⁴⁴ Die zentralen Bedingungen dieses Vertrages waren in den Ausschreibungsbedingungen bestimmt worden. Trotzdem musste der endgültige Vertrag verhandelt werden, um den technischen und ökonomischen Vorschlag des Konzessionärs in den Vertrag einzufügen und so seine Pflichten klar zu bestimmen (s. Punkt 5.7.2 der Ausschreibungsbedingungen).

Investitionen in Höhe von 130 Mio. USD pro Jahr, oder ca. 4. Mrd. USD während der 30 Jahre der Konzession. In diesem Rahmen wurde trotzdem die Priorität der Investitionen auf die ersten fünf Jahre der Konzession gesetzt. Auf diese Weise wurden im ersten PMES von Aguas Argentinas zwischen 1993 und 1998, Investitionen in Höhe von 1,2 Mrd. USD (240 Mio. pro Jahr) vorgesehen (Idelovitch/Ringskog 1995, S. 39; Alcázar/Abdala/ Shirley 2000, S. 24).

Abbildung 4.2. Leistungsziele des Konzessionsvertrages (in %).

Jahr der Konzession	Anschlussgrad		Abwasserbehandlung		Renovierung des Netzes		Wasserverluste %
	Trinkwasser	Entsorgung	Primäres	Sekundäres	Twasser	Entsorgung	
0	70	58	4	4	0	0	45
5	81	64	64	7	9	2	37
10	90	73	73	14	12	3	34
20	97	82	88	88	28	4	28
30	100	90	93	93	45	5	25

Quelle: Alcázar/Abdala/Shirley (2000, S. 25).

B. Qualität der Dienstleistung. Andererseits wurden sowohl Verbesserungen der Dienstleistung (Wasserdruck, Wasserqualität, Reduzierung der Wassersperrungen) vorgesehen. Ebenfalls bestimmte man die höchsten akzeptierbaren Werte mehrerer verschmutzender Stoffe, die in die Sammelbecken abgeleitet werden können. Die Qualitätsanforderungen an Trinkwasser und Abwässer werden graduerlich strenger (Idelovitch/Ringskog 1995, S. 39; Konzessionsvertrag Punkt. 4)

C. Messung. Wie erwähnt, wurden im Konzessionsvertrag einige Normen eingeführt, dessen Ziel eine schnelle Zunahme der Kunden mit Wasserzählern war, was als wichtiges Instrument betrachtet worden war, um die Defekte des Tarifsystems einigermaßen zu überwinden⁴⁵. In diesem Rahmen stellte man einerseits fest, dass innerhalb von zwei Jahren (also 1995) der Konsum von allen gewerblichen Verbrauchern gemessen werden musste. Um die Installation von Wasserzählern für diese Verbraucher zu fördern, wurde eine Klausel eingeführt, nach welcher der Konzessionär nur den Grundtarif berechnen dürfte, wenn er nach zwei Jahren die Wasserzähler nicht installiert (also wird null Konsum vermutet). Im Falle der Haushalte wurde bestimmt, dass sowohl der Konzessionär als auch der Kunde die Installation eines Wasserzählers fordern dürfen (und nach der Anforderung darf die Installation nicht mehr verweigert werden) (Alcazar/Abdala/Shirley 1995, S. 26). Mit diesen Anreizen dachte man, dass pro Jahr ca. 80.000 Kunden zu dem „gemessenen System“ (sistema medido) gehören

⁴⁵ Diesbezüglich ist anzumerken, dass diese nur eine partielle Lösung sein könnte, weil die Tarife der Kunden mit Wasserzählern nicht nur vom Konsum abhängig sind (s.o.).

würden und so in 12 Jahren der Konsum aller Kunden gemessen werden könnte (Cevallo 1997, S. 100).

D. Anpassung der Tarife. Es wurden zwei Verfahren die Modifizierung der Tarife vorgesehen. Erstens wurden ordentliche Überprüfungen (Revisiones Ordinarias) der Tarife vorgesehen, die aufgrund der Änderungen sowohl der Ziele des PMES, als auch der im PMES vorgesehenen Investitionen stattfinden müssen. Trotzdem können diese ordentlichen Überprüfungen erst ab dem 6. Konzessionsjahr erfolgen. Zweitens wurden außerordentliche Überprüfungen aufgrund der Kostenmodifizierung vorgesehen. Nach dem Konzessionsvertrag müssen diese Überprüfungen stattfinden, falls der Konzessionär oder der ETOSS eine Erhöhung oder Senkung der Anschöpfungskosten (costos de explotación) der Konzession⁴⁶ über 7% vorbringen⁴⁷. Wenn dies geschehen sollte, wird ein Prozess eingeleitet, durch den bestimmt wird, ob die Tarife geändert werden müssen oder nicht⁴⁸. Ebenfalls kann eine außerordentliche Überprüfung der Tarife in folgenden Fällen stattfinden: Wenn die zuständige Instanz Änderungen der Normen der Qualität der Dienstleistung anordnet, die zu einer substantiellen Veränderung der Dienstleistungsbedingungen führen; Wenn die Parität des Konvertibilitätsgesetzes geändert wird; Wenn neue Umweltgesetze verabschiedet bzw. die geltenden modifiziert werden, die die Dienstleistung betreffen.

E. Strafen. Der Konzessionsvertrag setzt Strafen fest, die gegen den Konzessionär aufgrund der Nichterfüllung seiner Pflichten verhängt werden können. Diese sind Mahnungen, Geldstrafen und sogar die einseitige Kündigung des Konzessionsvertrags. Im Falle der Geldstrafen werden eine Reihe von Handlungen und Unterlassungen aufgelistet, die mit einer Geldstrafe bestraft werden⁴⁹. Zweitens wird auch das Verhängen bestimmter Geldstrafen im Falle von Verspätungen bei der Erfüllung des PMES vorgesehen⁵⁰. Drittens wird auch eine

⁴⁶ Diese beziehen sich auf die Kosten u.a. folgender Bereiche: Brennstoffe, chemische Produkte, Strom, Personal. Zu Details s. Konzessionsvertrag Punkt 18.11.4.2.

⁴⁷ Bezüglich dieses Punktes ist anzumerken, dass in den Ausschreibungsbedingungen diese Zahl auf 10% festgesetzt worden war, aber danach auf sieben gesenkt. (Punkt 18.11.4.1 Ausschreibungsbedingungen).

⁴⁸ Für die Analyse der eventuellen Modifizierung der Tarife wird eine Prüfungsrunde (Mesa de Estudio) zwischen der ETOSS und dem Konzessionär gebildet, der die Gesamtstruktur der Kosten des Unternehmens analysiert. Wenn das Ergebnis der Analyse ist, dass die Tarife gleich oder weniger als 3% geändert werden sollten, findet keine Tarifänderung statt. Wenn andererseits nach der Analyse die Tarife um mehr als 3% geändert werden sollten, muss der ETOSS informiert werden, der die Tarifanpassung beschließen muss (Für Details siehe FIEL 1999, S. 541-542, und; Konzessionsvertrag, Punkt 11.11).

⁴⁹ In diesem Rahmen werden diese Handlungen und Unterlassungen in fünf (5) Gruppen unterschieden. Die Tatbestände (und Unterlassungen), die in die erste Gruppe eingeschlossen sind, werden mit einer maximalen Geldstrafe von 5.000 Pesos (damals 5.000 USD) bestraft. Die Summe der Geldstrafe der anderen Gruppen sind folgende: Zweite (10.000); Dritte (50.000), Vierte (100.000) und Fünfte (500.000).

⁵⁰ In diesem Fall werden auch zwei Kategorien von Verspätungen unterschieden. Auf diese Weise werden zunächst die „nicht- bedeutende Verspätungen“ mit einer Geldstrafe von 100.000 Pesos bestraft, während die „bedeutende Verspätungen“ mit 1 Mio. USD bestraft

Auflösung der Konzession wegen Verschuldens des Konzessionärs vorgesehen⁵¹. Zuständig für die Erteilung der Mahnungen und Geldstrafen ist die Regulierungsbehörde, während die Exekutive für die Auflösung zuständig ist⁵². Die Sanktionen der ETOSS sind verbindlich für den Konzessionär. Trotzdem dürfen Rechtsmittel gegen diese Strafen (vor dem) bei dem PEN eingelegt werden, der in zweiter Instanz entscheidet (Art. 68 RR). Nach der die administrative Instanz beendet ist, können gegen die Entscheidungen Rechtsmittel vor den Gerichten, nach dem Verwaltungsprozessrecht, eingelegt werden.

1.2.6 Die Arbeiternehmer und die Privatisierung

Wie erwähnt kann jeder Privatisierungsprozess die Opposition der Arbeiternehmer des jeweiligen Unternehmers auslösen. Im Fall von OSN löste am Anfang die Privatisierung die Opposition einiger Sektoren der Arbeitnehmer aus. Trotzdem trugen einige Umstände und die Strategie der Verantwortlichen für die Privatisierung dazu bei, dass diese anfängliche Opposition nicht so stark werden konnte, um den Erfolg des Prozesses (d.h. seine Vollendung) in Gefahr zu bringen. Ganz im Gegenteil unterstützte am Ende die große Mehrheit der Arbeitnehmer die Privatisierung. Zu diesem Ergebnis trugen mindestens die folgende fünf Elemente bei.

a) Das erste war der schlechte Zustand des Unternehmens und der Dienstleistung. Dieser war entscheidend für die Bildung eines Konsenses innerhalb von OSN (auch unter den Arbeitnehmern) bezüglich der Notwendigkeit einer tiefen Reform des Unternehmens (Interview Rais 2000). Auf diese Weise spielte diese Situation stark gegen die Interessen der Gegner der Privatisierung, da sie es ihnen sehr schwierig machte, eine Position gegen die Durchführung von Reformen rechtfertigen zu können.

b) Zweitens hatten vorige Privatisierungsprozesse den Gewerkschaften deutlich gezeigt, dass die Regierung einen unzerbrechlichen politischen Willen besaß, die Privatisierung zu vollziehen. Damit wussten die Gewerkschaften von Anfang an, dass man kaum Erfolgchancen hatte, die Privatisierung zu stoppen. In diesem Kontext schien dann eine Teilnahme an den Umsetzungsinstanzen die beste Option, um ihre Interessen besser zu verteidigen.

c) Das dritte Element war die Teilnahme von Vertretern der Gewerkschaft an der CTP. Wie gesagt, versuchte man mit der Einbeziehung der Gewerkschaften und anderer Akteure in die CTP die wichtigen potentiellen Gegner der Privatisierung auszuschalten. Für die

⁵¹ In diesem Fall werden auch eine Reihe von Handlungen und Unterlassungen, bei deren Vorliegen der Konzessionsvertrag aufgelöst werden kann.

Gewerkschaft war einerseits diese Teilnahme an der CTP eine gute Chance, weil sie dadurch die grundsätzlichen Entscheidungen der Privatisierung mitbeeinflussen könnte. Andererseits könnte es ihren künftigen Handlungsspielraum einschränken können, weil es danach sehr schwierig wäre, sich gegen Entscheidungen auszusprechen, an denen Bestimmung sie selber teilgenommen hatten. Dennoch entstanden während der Privatisierung keine bedeutenden Konflikte dieser Art. Dazu trug besonders die interne Struktur der Gewerkschaft bei, die sich durch eine ausgeprägte Vertikalität hinter ihrer Führung charakterisiert. So wäre es für die, die sich gegen eine Entscheidung der Gewerkschaftsführer ausgesprochen hätten, unmöglich, sich gegen diese Position durchzusetzen (Interviews Chama und Rais, 2000).

d) Das vierte Element war die Implementierung eines „Programa de Retiro Voluntario“ (Programm der freiwilligen Rückzug- PRV), durch das den Arbeitnehmern angeboten wurde, OSN zu vorteilhaften Bedingungen zu verlassen. Zu der Zeit der Übernahme hatte OSN ca. 7.600 Arbeitnehmer. Laut CTP und WB sollte diese Anzahl auf die Hälfte reduziert werden, um ein angemessenes Funktionieren des Unternehmers zu ermöglichen. In diesem Kontext wurde das PRV entworfen, welches vom Konzessionär umgesetzt werden musste. Dafür stellte die Regierung bis zu 37 Mio. USD. zur Verfügung, mit denen die Entschädigungen von bis zu 1.830 Arbeitern hätten bezahlt werden können, wenn diese das Angebot annehmen würden (der Betrag der Entschädigungen musste der normalen Entschädigung plus 10% entsprechen) (Interview Rais 2000). Das PRV wurde in der ersten drei Monaten nach der Übergabe des Unternehmens umgesetzt, nach dem 1618 Arbeiter das Unternehmen verließen. Dafür bezahlte die Regierung diesen Arbeitern 32.7 Mio. USD (oder ca. 20.000 pro Arbeitnehmer) (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S. 25). Danach bot Aguas Argentinas ein neues vom ihm finanziertes PRV an, welches von ca. 2.000 Arbeitnehmern akzeptiert wurde. Für seine Finanzierung gab das Unternehmen ca. 50 Mio. USD aus. Als Folge dieser Programme wurde innerhalb von einem Jahr das Personal auf 4.000 Arbeitnehmer reduziert (Idelovitch/Ringskog 1995, S. 41)⁵³.

e) Das fünfte und vielleicht wichtigste Element war das Angebot an die Arbeitnehmer, sich an dem Eigentum des neuen Konzessionärs durch die Implementierung eines PPP (Programa de Propiedad Participada) zu beteiligen. Dieses bestand darin, einen Anteil der Aktien der AG, die den Zuschlag bekommt, zu kaufen. Die Bedingungen für die Implementierung des PPP wurden innerhalb der CTP bestimmt, wobei die Vertreter der Gewerkschaft eine zentrale Rolle spielten (Ben 1997, S. 134). Was diesen spezifischen Fall anging, stellte man bereits in

⁵² Der ETOSS handelt hier nur als Berater der Exekutive und seine Meinungen dazu sind für die Exekutive nicht verbindlich.

den Ausschreibungsbedingungen die Form und Bedingungen des PPP fest. Diese waren: a) die Arbeiter könnten bis zu 10% der Aktien der AG, die den Zuschlag bekommt, kaufen. Diese Aktien bilden die Aktien „Klasse B“ der AG und haben die gleiche partizipatorischen Rechte wie die andere; b) Die Aktien dieser Klasse können nur von den Arbeitnehmern von OSN (zu der Zeit der Implementierung des PPP) gekauft werden; c) Die Aktien werden mit den Dividenen und mit bis 50% der „Bonos de Participación“ (Beteiligungsgutscheine), auf die sie Anrecht haben, bezahlt; d) Solange sie nicht komplett bezahlt werden, bleiben an gewisse Beschränkungen gebunden (sie können nicht verkauft werden, aber sobald sie bezahlt sind dürfen ihre Besitzer mit ihnen machen, was sie wollen)⁵⁴; e) Die Aktien Klasse B haben das Recht, ein Mitglied des Vorstandes der AG zu ernennen; f) Die Anzahl der Aktien (der Klasse B), die jeder Arbeitnehmer kaufen darf, wird nach einem Partizipationskoeffizient bestimmt, dessen Berechnung folgende Faktoren umfasst: Gehalt der entsprechende Arbeitnehmer, Familieneinkünfte und Zeit im Betrieb. Die Implementierung des PPP war in diesem Falle sehr erfolgreich. Die große Mehrheit der Arbeiter von OSN (97%) akzeptierte das Angebot und auf diese Weise kauften sie am Ende 10% der Aktien (Lingeri 1997, S. 160)⁵⁵.

2. Der Regulierungsrahmen der Konzession.

2.1. Vorbemerkungen. Wie gesagt arbeitete die CTP, parallel zu der Vorbereitung der Privatisierung, an der Bestimmung eines Regulierungsrahmens (RR). Das Ergebnis war die Erlassung der Verordnung 999 (18.6.1992), die zusammen mit dem Konzessionsvertrag den juristischen Rahmen der Konzession bildet.

Bezüglich des Prozesses der Bestimmung dieses RR sollte man zuerst zwischen den Normen, die den juristischen Rahmen der künftigen Regulierungsbehörde bilden, und denen, die andere Aspekte (u.a. Tarife, Strafen) betreffen, unterscheiden.

Wie erwähnt war die grundsätzliche Struktur der Regulierungsbehörde bereits im Gesetz 23.696 festgesetzt worden. Angesichts dieser Situation wurden einerseits zwischen den drei

⁵³ In den nächsten Jahren wuchs die Anzahl der Arbeitnehmer wieder, die 1998 4,498 betrug (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S. 45). Ende 2000 betrug sie 3.787 (Aguas Argentinas 2001)

⁵⁴ Für die Ausübung der Rechte der Aktien dieser Klasse in der Aktionärsversammlung des Unternehmens wurde ein Abkommen (Convenio de Sindicación de Acciones) zwischen den Inhabern der Aktien unterzeichnet, nach dem diese Rechte von einem „Comité“ ausgeübt werden.

⁵⁵ Die Arbeitnehmer halten immer noch (Mai 2002) diesen Anteil. Sie lehnten sogar ein Kaufangebot von Lyonnaise des Eaux-Dumez ab (Interview Rais 2000). Andererseits gab es auch einige Änderungen bezüglich der wichtigsten Aktionären von Aguas Argentinas. 1995 kaufte die International Financial Corporation 5% der Aktien. In 1998 verkaufte Meller SA an die anderen Aktionäre sein Aktienpaket, und im Dezember 1998 verkaufte Sociedad Comercial del Plata SA ihr Aktienpaket an Aguas de Barcelona und Suez Lyonnaise des Eaux (Aguas Argentinas, 1999). Als Folge dieser Änderungen wird Ende 2001 das Kapital des Unternehmens folgendermaßen verteilt: Suez Lyonnaise des Eaux (39,3%); Aguas de Barcelona (25,0);

Institutionen (die PEN, die Stadt Buenos Aires und die Provinz Buenos Aires), die bei der Regulierungsbehörde vertreten sein sollten, Verhandlungen über die künftige Struktur dieser Institution eingeleitet. Ihr Ergebnis war die Unterzeichnung eines Abkommens, durch das die Grundstruktur der Behörde festgesetzt wurde (s.u.). In Bezug auf die anderen Aspekte wurden sie hauptsächlich innerhalb der CTP bestimmt, die ihre Arbeit daran bereits Anfang 1991 begann. Zutraglich hierfür war die Arbeit einer Gruppe von Experten (hauptsächlich Wirtschaftswissenschaftler) des MOySP, die seit 1990 an diesem Thema gearbeitet hatten (Interview Rais 2000). In der folgenden Zeit arbeitete die CTP daran eng mit der Beratungsfirma Halcrow zusammen. Die WB nahm an diesem Prozess durch Beratung und technische Unterstützung teil. Auch andere Institutionen wie die SIGEP, die CBSP und die IDB äusserten sich zu den verschiedenen Entwürfen des RR, die während seiner Diskussion entstanden⁵⁶. Die Teilnehmer an der Ausschreibung kannten auch die Entwürfe des RR. Laut Rais versuchten sie trotzdem nicht, Druck auf die CTP auszuüben, um bestimmte Normen zugunsten ihrer Interessen in den RR einzuführen. Im Gegenteil konzentrierten sie ihre Lobby auf andere Themen, wie ihre künftige Investitionspflichten (s.o.). Die politischen Prioritäten der Regierung spielten die entscheidende Rolle bei der Definition der zentralen Richtlinien des RR. Da die Regierung als erste Priorität eine unverzügliche Privatisierung gesetzt hatte, führte es dazu, dass in diesem Prozess keine richtige Analyse und Evaluation der ökonomischen und technischen Folgen der verschiedenen Normen des RR gemacht wurde. In diesem Kontext waren es die Kriterien und Ideen der Exekutive (insbesondere der SOySP und des Wirtschaftsministeriums) die den endgültigen Inhalt des RR bestimmten, ohne dass andere Akteure eine bedeutende Rolle dabei gespielt hätten (Interview Rais 2000). Der endgültige Entwurf des RR war kurz vor dem Beginn der zweiten Phase der Ausschreibung fertig und so hatten die Teilnehmer an der Ausschreibung zur selben Zeit die Ausschreibungsbedingungen und den künftigen RR vorliegen.

Ein wichtiger Punkt in Bezug auf den RR hat mit dem juristischen Instrument zu tun, das für seinen Erlass ausgewählt wurde. Mitglieder der CTP hatten im Jahr 1991 vor der CBSP angekündigt, dass der RR per Gesetz verabschiedet werden sollte und so im Kongress diskutiert werden könnte, genauso wie bei Elektrizität und Erdgas der Fall gewesen war (s. Acta CBSP 71). Gleichwohl dachten die Entscheidungsträger des Wirtschaftsministeriums, vor allem in Anbetracht dieser Erfahrungen, dass eine schnelle Verabschiedung des RR im

Banco de Galicia und Buenos Aires (8,2); Vivendi (7,5); Anglian Water (4,2), International Financial Corporation (5,0), und PPP (Arbeitnehmer) (10). (<http://www.aguasargentinas.com.ar>)

⁵⁶ Für Details der verschiedenen Kommentare oder Anregungen dieser Institutionen s. CTP: Expediente Dictado Marco Regulatorio. Ich danke dem Personal von ETOSS für den Zugang zu diesem Material.

Kongress nicht möglich wäre. Die Einleitung eines Gesetzgebungsprozesses hätte ihrer Meinung nach mit hoher Wahrscheinlichkeit den Privatisierungsprozess verzögert, was im Gegensatz zu den erwähnten Prioritäten der Regierung gestanden hätte. Deshalb entschied man sich für die Verabschiedung des RR per Verordnung (Interview Cevallo 2000)⁵⁷.

Auf den folgenden Seiten werde ich zunächst den Prozess der Definition der Grundstruktur der Regulierungsbehörde ETOSS sowie ihre zentrale Aufgabe skizzieren. Danach werden die zentralen Merkmale der Erfahrung bezüglich der Regulierung bis 1999 dargestellt.

2.2. Die Regulierungsbehörde.

2.2.1. Organisation und Finanzierung. Das Ergebnis der o.g. Verhandlungen zwischen der Munizipalität der Stadt Buenos Aires, der Provinz Buenos Aires und dem Staat war die Unterzeichnung eines Abkommens am 10.2.1992, durch das die Regulierungsbehörde Entre Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) gegründet wurde. Der Artikel 1 des Abkommens definierte seine allgemeine Funktion als: Die Polizei und Ordnungsmacht über Dienstleistungen hinsichtlich Trinkwasserversorgung-entsorgung und Abwasserverschmutzung ausüben, was die Betätigung der Konzessionäre des Bereiches Stadt Buenos Aires und jener der Provinz Buenos Aires in denen laut geltenden Abkommen OSN tätig ist, angeht⁵⁸. Dazu wird hinzugefügt, dass in diesem Rahmen der ETOSS folgende Aufgaben erfüllen muss: Die Qualität der Dienstleistung zuzusichern, ebenso wie der Schutz des Allgemeineswohls, und die Einhaltung der geltender Normen und Konzessionsvertrages zu überwachen und kontrollieren (Art. 2). Ebenfalls werden bestimmte Funktionen der Institution benannt, die später die Verordnung 999 präziserte (s.u.).

Was ihre interne Struktur anbelangte, vereinbarte man, dass die ETOSS von einem Vorstand geleitet wird, der aus zwei Vertretern von jeder Institution zusammengesetzt wird⁵⁹. Die Mandate wurden nicht befristet. Der Vorsitz der ETOSS wird von einem seiner Mitglieder ausgeübt, der von dem Vorstand gewählt wird und ein Jahr im Amt bleibt. Ergänzend wurde festgestellt, dass der Vorsitz zwischen den vertretenen Institutionen rotieren muss. Bezüglich der Finanzierung der ETOSS setzte man fest, dass die Ressourcen dafür aus verschiedenen Quellen stammen würden⁶⁰.

⁵⁷ Dazu ist es zu sagen, dass die SIGEP, in einem Bericht vom 29.4.92 darüber informierte, dass der RR notwendigerweise per Gesetz nicht verabschiedet werden musste (CTP, o.J./b).

⁵⁸ Auf Spanisch: „ejercer el poder de policía en materia de prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales, contaminación hídrica en lo que respecta al desempeño de los concesionarios en el área de las Capital Federal y los Partidos de la Provincia de Buenos Aires donde conforme a los convenios vigentes, presta servicios la empresa OSN“

⁵⁹ Im Namen jeder Institution sind folgende Behörden für die entsprechenden Ernennungen zuständig: die PEN, die Exekutive der Provinz Buenos Aires und die Departamento Ejecutivo der Stadt Buenos Aires.

⁶⁰ u.a. Beiträge der vertretenen Institutionen; die Geldstrafen, die er dem Konzessionär verhängt.

Diese Normen wurden in der Verordnung 999/92 aufgenommen, die aber auch in Bezug auf einige Themen ergänzt und präzisiert wurden. Bezüglich den Mitgliedern des Vorstandes fügt die Verordnung hinzu, dass: a) Sie sechs Jahre im Amt bleiben und für eine Periode wieder ernannt werden können; b) Sie nur gerechtfertigterweise entlassen werden können; c) die Kandidaten für den Vorstand die Erfahrung und Geeignetheit für die Stelle haben und die notwendigen Bedingungen, um Beamte zu werden, erfüllen müssen. Was die Finanzierung der ETOSS anging, entschied man zuerst, dass neben den Beiträgen der Institutionen und den Gebühren wegen bestimmten Leistungen, die ETOSS durch eine Summe finanziert wird, die die Kunden zahlen müssen und von dem Konzessionär eingenommen wird⁶¹. Zweitens wurden die Einnahmen der Geldstrafen als Finanzierungsquelle ausgeschlossen. Stattdessen, entschied man, dass sie zum Vorteil der Verbraucher in Form von zusätzlichen Investitionen oder Tarifbegünstigungen verwendet werden würden (Art. 17, O Verordnung 999).

2.2.2 Aufgabe und Befugnisse. Die Verordnung 999/92 präzisierte auch die Befugnisse und Aufgaben des ETOSS. Im allgemeinen bestimmte sie, dass der ETOSS gebührt, den Regulierungsrahmen zu erfüllen, für seine Erfüllung sorgen, und den Konzessionsvertrag erfüllen zu lassen (Art. 14 Verordnung 999/92). In diesem Rahmen können ihre Aufgabe und Befugnisse folgendermaßen zusammengefasst werden:

- a) Auf Vorschlag des Konzessionärs eine Satzung zu erlassen, welche die Regulierungsnormen für die anfallenden Verfahren und Beschwerde der Verbraucher bestimmen muss (Art 14, b).
- b) Vom Konzessionär die notwendige Information für die Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben zu verlangen (Art 14, c);
- c) Die PMES zu beschließen (Aprobar) (Art 17, e)
- d) Die Erfüllung seitens des Konzessionärs der PMES zu überwachen (14, f);
- e) Die Tarife der Dienstleitungen festzulegen (Art 14, k).
- f) Die Erfüllung seitens des Konzessionärs der geltenden Tarifordnung und seiner anderen Handelsverpflichtungen zu überprüfen (Art 17, l).
- g) Dem Konzessionär die entsprechenden Strafen gemäß dem Konzessionsvertrag zu verhängen (Art 17, o).

⁶¹ So wird in der Wasserrechnung, die jeder Kunde zahlt, angegeben, dass ein bestimmter Anteil an der Finanzierung der ETOSS zugeht. Dieser Anteil wurde auf 2,67% der Wasserrechnung fixiert.

Andererseits reguliert der RR andere Aspekte, die mit der Dienstleistung zu tun haben. Erstens stellt er fest, dass die Dienstleistung zwangsläufig zu Konditionen, die ihre Kontinuität, Beständigkeit, Qualität und umfassende Erfüllung garantieren, ausgeführt werden muss (Art. 6). Zweitens werden einige Normen unter dem Titel „Verbraucherschutz“ eingeführt (Art 32-36), die bestimmte Rechte der Verbraucher feststellen⁶². Drittens setzt er die Prinzipien fest, an denen sich das Tarifsystems, das im Konzessionsvertrag festgestellt wird, anpassen muss. Viertens führt er eine wichtige Änderung in Bezug auf die Zahlung der Dienstleistung ein. U.a. wurde vorgeschrieben, dass im Falle von Nichtzahlung der Wasserrechnungen der Konzessionär die Dienstleistung unterbrechen darf (Art 52 RR; vgl. auch dazu Abdala/ Spiller 1999, S. 84)⁶³. Ebenfalls wurde klar festgestellt, dass die öffentliche Institutionen auch zur Zahlung ihrer Wasserrechnungen verpflichtet sind (Art. 53).

3. Die Leistung der ETOSS und die Ergebnisse Konzession .

3.1. Die Arbeitsaufnahme der ETOSS und die Modifizierung der anfänglichen Bedingungen der Konzession.

Die ETOSS nahm am 20.4.1993 ihre Arbeit auf, d.h. nur eine Woche vor der Übergabe von OSN an Aguas Argentinas. Um ihre Arbeitsaufnahme zu begleiten, wurde die Beratungsfirma Booz Allen & Hamilton Argentina S.A verpflichtet. Die WB wirkte auch dabei mit (ETOSS 1994; Interview Rais 2000). Abgesehen von ihrem Vorstand bildeten ihre interne Struktur eine Secretaría Ejecutiva (Geschäftssekretariat), fünf Abteilungen (Gerencias), den fünf verschiedenen Arbeitsbereichen entsprechend (legale Angelegenheiten, institutionelle Beziehungen, Dienstleistungsqualität, Aktiva und Verwaltung und Wirtschaftlichkeit des Sektors), eine Buchführungsabteilung und eine Abteilung für Verwaltung und Systeme⁶⁴. 1994 verfügte ETOSS über ein Personal von 55 Personen, das in den nächsten Jahre auf ca. 120 (Oktober 2000) anwuchs. Diesbezüglich ist anzumerken, dass ein große Anzahl dieser Mitarbeiter früher bei OSN tätig waren (Interview Azpiazu 2000).

Die Leistung der ETOSS hat die anfänglichen Erwartungen trotzdem nicht erfüllen können, vor allem hinsichtlich ihrer Aufgabe, den Konzessionär zur Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten zu zwingen. Obwohl sie zwischen 1993 und Juli 2000 Geldstrafen in Höhe von

⁶² U.a. : Das Recht vom Konzessionär die Ausführung der Dienstleistung gemäß den Qualitätsbedingungen zu verlangen, die der RR bestimmt; sich beim Konzessionär beschweren, wenn dieser seine Verpflichtungen nicht einhält; über die anstehenden Leitungsausfälle informiert zu werden.

⁶³ Trotzdem kann es nur erfolgen, nachdem der jeweilige Kunde die Rechnung von drei (in folge) Perioden nicht bezahlt und zur Zahlung von dem Unternehmen aufgefordert worden war.

⁶⁴ Zu Details über die Funktionen dieser Abteilungen siehe ETOSS (1994)

22,114 Mio. USD verhängt hat⁶⁵, waren diese nicht genug, um dieses Ziel zu erreichen. Stattdessen ist es dem Konzessionär gelungen, die anfänglichen Bedingungen zu modifizieren. Dadurch konnte er seine Pflichten deutlich reduzieren und die anfänglichen Tarife erhöhen und damit seine Umsatzerwartungen verbessern. Dieses Ergebnis führt dazu, dass die ETOSS von vielen Autoren als eine der schwächsten Regulierungsbehörde bezeichnet wird, die in den 90er Jahre gegründet worden ist (FIEL 1999; Abdala/Spiller 1999; Interview Azpiazu). Wie auf den nächsten Seiten gezeigt wird ist diese Situation eine Folge verschiedener Faktoren, die nicht nur mit den Entscheidungen, die im Laufe des Privatisierungsprozesses getroffen wurden, sondern auch mit den Merkmalen der Konzession und der Einstellung der politischen Behörden gegenüber der Regulierungsbehörde und ihrer Rolle zu tun haben.

3.2. Die Tariferhöhung von 1994.

Ein Jahr nach dem Anfang der Konzession (Juni 1994) genehmigte die ETOSS eine Tariferhöhung um 13,5%. Davon sind 9% auf eine Kostenanpassung zurückzuführen. Der Rest (4,5%) entstand aufgrund einer Änderung des Vertrages, die von dem Unternehmen akzeptiert wurde und von folgenden Faktoren veranlasst wurde: a) Einer Petition der Munizipalität von Buenos Aires, um arme Viertel ans Trinkwasser- und Abwasserentsorgungsnetz anzuschließen. Dieser forderte Investitionen in Höhe von 9,8 Mio. USD⁶⁶; b) Einem Fortschritt der Investitions- und Expansionsziele, der mit der Trinkwasseranlage Belgrano und der Erweiterung des Verteilungsnetzes um 300.000 Personen der Bezirke Lomas de Zamora und Tres de Febrero zu tun hatte (Investition 80,4 Mio.), und; c) Einer Beschleunigung eines Programms für die Ersetzung einiger mit Nitrat verschmutzter Brunnen (31,8 Mio.) (Abdala/Spiller 1999, S. 94 f). Außerdem entschied man die Infrastrukturgebühr (CI) und die Anschlussgebühr (CCN) deutlich zu erhöhen⁶⁷. Als Folge stieg die CI für Trinkwasser um 38% und die für Abwasserentsorgung um 45%, während die Anschlussgebühr für Trinkwasser um 83,7% und die für Abwasserentsorgung um 42% teurer wurden⁶⁸. Von einer anderen Seite wird der Prozess, der zu dieser Entscheidung führte, aufgrund seiner niedrigen Transparenz stark kritisiert (Abdala/Spiller 1999; FIEL 1999)⁶⁹.

⁶⁵ Davon entfallen 7,081 Mio. auf 3 Geldstrafen wegen Nicht-Erfüllung der Investitionspläne.

⁶⁶ Laut Abdala und Spiller hatte diese Petition mit politischen Interessen des Bürgermeister von Buenos Aires zu tun, der diese Slums umsiedeln musste, um eine neue Autobahn zu bauen. Dann hätte er den Bewohnern diese Dienstleistungen mit dem Ziel angeboten, dass sie die Umsiedlung akzeptieren (1999, S. 94).

⁶⁷ Die CI ist Tarifkonzept aus dem Vertrag, welches die Netzbetriebskosten der sekundären Verteilung und der Anschlüsse deckte und welches die neue Kunden zahlen müssen.

⁶⁸ Die CI stieg beim Wasser von 325 USD (anfänglicher Preis im Vertrag) auf 450, bei der Entsorgung von 460 auf 670 USD (FIEL 1999, S. 561).

⁶⁹ Besonders wird kritisiert, dass die ETOSS ausführliche Information über die angewandte Berechnungsmethode nicht veröffentlichte.

3. 3. Die Neuverhandlung des Vertrages von 1997.

Am Anfang lösten die Tarifänderungen von 1994 nur wenige Proteste aus. Dies ist laut einigen Autoren auf die folgenden Tatsachen zurückzuführen: a) die am schwersten Betroffenen waren die künftigen -potentiellen Verbraucher und nicht diejenige, die bereits ans Versorgungsnetz angeschlossen waren, und; b) da die Verbraucher die Tarife nicht als teuer empfanden, hatten sie keinen Anlass zu protestieren (Artana/Navajas/Urbiztondo 2000, S. 256)⁷⁰. Obwohl in den folgenden Jahren die ETOSS die CI zwei Mal senkte⁷¹, entstanden in den nächsten Jahren (besonders ab 1996) zahlreiche Konflikte aufgrund der hohen Kosten dieser Gebühr, was vor allem die Bevölkerung der ärmsten Bezirke traf, weil dort prozentual weniger Anschlüsse vorhanden waren. Viele Leute begannen sich zu weigern, die Rechnungen zu bezahlen. In dieser Situation bat Aguas Argentinas im Februar 1997 um eine Neuverhandlung des Konzessionsvertrages⁷². Es rechtfertigte die Petition u.a. mit der niedrigen Zahlungsquote und den Verspätungen bei der Zahlung der CI. Ebenfalls bat es um die Aussetzung der Geldstrafen, die ihm der ETOSS wegen Nichterfüllungen des PMES verhängt hatte, und um eine pauschale Revision der Finanzierung der Konzession, da nach der Meinung des Unternehmens die von der Konzession erwarteten Einnahmen nicht ausreichend waren (Abdala/Spiller 1999, S. 98-99)⁷³. Unabhängig von der Korrektheit dieser Petition gab es ein klares Problem bei der Einzahlung der CI. Dies veranlasste die Regierung, die vermeiden wollte, dass die Opposition die Situation politisch ausnutzte, Verhandlungen mit dem Unternehmen einzuleiten. Sie wollte ebenfalls die Verhandlungen ausnutzen, um einige Umweltprobleme zu besprechen, vor allem den Sanierungsplan der Flüsse Matanza und Riachuelo, die damals große Verschmutzungsprobleme hatten. Die Regierung erließ im Februar 1997 die Verordnung 149/97, welche die Neuverhandlung des Vertrages einleitete. Die Verhandlungen wurden im Namen der Regierung von der SOySP und dem Umweltsekretariat (Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable- SRNyDS) geführt. Diese war direkt der Präsidentschaft untergeordnet und wurde von María Alsogaray

⁷⁰ Hier ist anzumerken, das im Vergleich zu den anderen Dienstleistungen (wie Strom oder Telefon) die Wasserversorgung viel billiger ist. Die zweimonatige Rechnung von Wasserversorgung beträgt z.B. im Durchschnitt 13,8 USD, während die der anderen Güter 45 USD beträgt (Artana/Navajas/ Urbiztondo 2000, S. 257).

⁷¹ Resoluciones 183/95 und 20/96 des ETOSS. Dann erreichte 1996 die CI für Trinkwasser 366 USD und die für Abwasserentsorgung 606 USD. Außerdem wurde die Berechnungsformel der CI für Wasser, von einer Grundgebühr zu einer, die nach Größe und Eigenschaften des Grundstückes variiert (Alcazar/Abdala/Shirley 2000).

⁷² Bevor der Konzessionär versuchte, direkt mit der Exekutive zu verhandeln, hatte es die ETOSS darum gebeten, Modifizierungen der Investitionspläne zu genehmigen. Die ETOSS lehnte die Petition auf der Basis einer Studie der Weltbank, die dafür verpflichtet wurde, ab (Interview Epzteyn 2000).

⁷³ Laut ETOSS betrugen die Nichterfüllungen der Investitionen 231 Mio. USD und die Zahlungsverspätungen der CI 60 Mio. Außerdem verzeichneten einige Investitionen, die aus der Verhandlung von 1994 entstanden waren, hohe Anteile von Nichterfüllung.

geführt. Die Regierung rechtfertigte die Teilnahme der SRNyDS mit dem Argument, dass die Themen, die hier verhandelt werden, einen hohen ökologischen Einschlag haben (Ferro 2000, S. 17). Bemerkbar ist auch die Tatsache, dass die ETOSS von den Verhandlungen ausgeschlossen wurde, obwohl sie für die Kontrolle und Überwachung der Einhaltung des Konzessionsvertrages zuständig ist. Ebenfalls wurden Verbraucherorganisationen nicht berücksichtigt, obwohl sie mehrmals darum baten, die Entwicklung der Verhandlungen verfolgen zu dürfen (García 1998, S.84). Ende Oktober 1997 kamen die Seiten zu einer Übereinkunft (Acta Acuerdo vom 30.10.1997), die später durch die Verordnung 1167/97 (vom 14.11.1997) ratifiziert wurde. Die Übereinkunft wurde ebenfalls von der CBSP als auch der Regierungen der Provinz und der Stadt Buenos Aires zugestimmt (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S. 37). Ihre zentrale Punkte waren folgende:

- a) Eine neue Gebühr wurde geschaffen, die von allen Kunden bezahlt werden muss. Diese wird als Gebühr SUMA bekannt und besteht aus zwei Komponenten. Die erste ist die Komponente SU (Servicio Universal), welche zum Ziel hatte, die Verluste wegen der Abschaffung der CI auszugleichen und zur Finanzierung der Erweiterung Trinkwasser- und Abwasserentsorgungsnetze beizutragen. Die zweite ist die Komponente MA (Medio Ambiente- Umwelt), deren Ziel die Finanzierung von Projekten mit Umweltbezug war. Die Komponente SU wurde auf 2,01 Pesos gesetzt, während die MA auf 0,99 Pesos ⁷⁴.
- b) Ein Anschlussgebühr (CIS) wird für die Neukunden eingeführt. Diese hat im Durchschnitt einen Wert in Höhe von 120 Pesos im Falle des Trinkwassers.
- c) Die vertraglichen Pflichten von Aguas Argentinas wurden durch verschiedene Normen reduziert: i) Die Expansionsziele des erstens Fünfjahresplans wurden in ca.15% im Falle des Trinkwassers und 13% im Falle Abwasserentsorgung gekürzt⁷⁵; ii) Das Datum für die Vollziehung des ersten Plans wurde von April 1998 auf Dezember 1998 verschoben, und; iii) Die von der ETOSS aufgrund Nichterfüllungen des Investitionsprogramms verhängten Geldstrafen werden aufgehoben.
- d) Die Kriterien, nach denen die Tarife modifiziert werden können, wurden geändert. Einerseits wird festgestellt, dass die außerordentlichen Überprüfungen jedes Jahr stattfinden, obwohl die Kosten nicht über 7% steigen würden. Ebenfalls wird die Mindeständerung der Kosten, nach der die Tarifierpassung möglich ist, von 3% auf 0,5% gesenkt (Punkt 3.5. Verordnung 1167/97). Andererseits wurde vereinbart, dass falls die

⁷⁴ Die Gebühr SUMA darf auf keinen Fall über 3 Pesos festgesetzt werden .

⁷⁵ Z.B. sah der erste Fünfjahresplan den Anschluss von 1,764 Mio. Einwohner an das Trinkwassernetz vor. Nach der Verhandlung wurde die Anzahl auf 1,504 Mio. gesenkt. Im Fall der Abwasserentsorgung wurde die geplante Erweiterung von 925.000 auf 809.000 Einwohner gesenkt.

Parität des Konvertibilitätsgesetzes modifiziert wird, die Änderung automatisch auf die Tarife übertragen wird (Punkt 3.6).

- e) Ebenfalls wurde vereinbart, dass der SOySP, die ETOSS und das Unternehmen ein Arbeitsteam bilden sollten, dessen Aufgabe folgende war: Untersuchung und Vorschlag einer Reform des Tarifsystem und der Grundsätze, der Art und Weise und des Finanzierungsmodells für die wirtschaftlichen Regulierung der Konzession (Punkt 4 Verordnung 1167/97).

Obwohl die Änderungen zu einer Tarifierhöhung in Höhe von 18% führte, löste dies keine massiven Proteste aus. Nichtsdestotrotz entstanden bald Schwierigkeiten aufgrund der Bezahlung der Gebühr SU, die im November 1997 in Kraft getreten war. Der Ombudsmann der Stadt Buenos Aires und mehrere Verbraucherorganisationen legten einen Rechtsbehelf ein, durch den sie die Annullierung der Verordnung 1167/97 forderten. Zunächst ordnete die Justiz die Aussetzung der Zahlungspflicht der Gebühr SU an, aber die Entscheidung wurde später vom obersten Gerichtshof aufgehoben und die Zahlungspflicht der Gebühr SU wiederhergestellt (Abdala/Spiller 1999, s. 102; Conte 2000, S. 202 f).

3.4 Tarifierhöhung von 1998.

Anfang 1998 bat Aguas Argentinas um eine Tarifierhöhung in Höhe von 11,7%, weil nach eigener Ansicht seine Kosten über 7% gestiegen waren. Die Entscheidung der ETOSS verzögerte sich stark, da innerhalb des Vorstandes die Petition heftige Auseinandersetzungen auslöste. Die von der Staat Buenos Aires designierten Mitglieder (die von der Alianza ernannt worden waren)⁷⁶ waren besonders kritisch gegenüber einer möglichen Tarifierhöhung. Ihre Ablehnung basierte vor allem darauf, dass die schwersten wirtschaftlichen Auswirkungen der Gebühr SUMA die Einwohner von Capital Federal betrafen, deren Mehrheit traditionelle Wähler der Parteien der Alianza waren (vor allem der UCR) (Alcázar/Abdala/Shirley 1999, S. 103) Endlich genehmigte die ETOSS eine Tarifierhöhung in Höhe von 1,6%, auch wenn die Vertreter der Stadt Buenos Aires gegen eine Tarifierhöhung stimmten (Interview Epzteyn 2000). Das Unternehmen war trotzdem mit diesem Ergebnis unzufrieden und legte Einspruch vor der SRNyDS ein, die am Ende eine Tarifierhöhung von 3,0% über der von der ETOSS genehmigte. Damit betrug die Tarifierhöhung 4,6%.

⁷⁶ Die Alianza ist ein Bündnis zwischen den damaligen Oppositionsparteien UCR und dem FREPASO. Sie gewann 1996 die Bürgermeisterwahlen von Buenos Aires.

3.5 Andere Modifizierungen.

Anfang 1998 wurde die SOySP durch die SRNyDS als „Autoridad de Aplicación“ des Konzessionsvertrages ersetzt (Verordnung 146/98, Art. 20). Die SRNyDS erlies danach einige wichtige Normen, durch die sie wieder den Regulierungsrahmen der Konzession modifizierte. Erstens wurde im Dezember 1998 der Beschluss 1108 erlassen, durch die ein neues Abkommen mit dem Konzessionär beschlossen wurde, das wichtige Reformen ins Tarifsysteem einführt⁷⁷. Zweitens wurden im Juli 1999 die Beschlüsse 601 und 602 erlassen. Durch die erste wurde ein neues Abkommen mit dem Unternehmen beschlossen, durch das Vertragsänderungen und neue Regulierungsinstrumente eingeführt wurden⁷⁸. Durch die zweite wurde der durch den Beschluss 1108 eingeführten Regulierungsmechanismus modifiziert. Laut Dupré und Lentini, obwohl die Modifizierungen einigermaßen die Regulierungsinstrumente verbessert, wurden dadurch trotzdem nicht die notwendigen Anreize für Effizienzerhöhungen gesetzt (2000, S.362 f).

Betrachtet man diese Änderungen der anfänglichen Bedingungen der Konzession, lässt sich zunächst feststellen, dass das Ergebnis sehr gut für das Unternehmen war, da es nicht nur seine Pflichten reduzieren konnte, sondern auch, weil es dank der Einführung der Gebühr SUMA die Ressourcen für die Finanzierung einigen Investitionen im voraus bekommen würde (im Gegensatz zu vorher, als es sie nur bekommen hätte, nachdem die Werke fertig wären) (Abdala/Spiller 1999, S. 101). Ebenfalls gelang ihm die Schaffung eines Mechanismus nach dem die Tarife an die Entwicklung des Wechselkurses gebunden sind⁷⁹. Zweitens lässt sich eine sehr schwache Rolle der Regulierungsbehörde ETOSS feststellen. Verantwortlich dafür sind sowohl die institutionellen Schwäche der Institution als auch Probleme, die mit der Entwicklung der Regulierung zu tun haben. Bezüglich des ersten Punktes lässt sich zuerst behaupten, dass die Tatsache, dass der RR und die ETOSS per Verordnung geschaffen wurden, enorm zu ihrer Schwäche beigetragen hat. Dies liegt daran, dass der Regulierungsrahmen per Verordnung veränderbar ist und die ETOSS dementsprechend nur geringe institutionelle Macht hat, die sie aber bräuchte, um sich als Autorität auf diesem Sektor (vor allem gegenüber der Exekutive) durchzusetzen (Interview Chama 2000). Zweitens wird auch als wichtiges Problem hervorgehoben, dass die wichtigsten Positionen (Vorsitzende

⁷⁷ Laut Ferro wurde damit das Tarifsysteem in wesentlicher Form geändert. Eine der zentralen Reformen war, dass das Konzept „model company“ eingeführt wurde, um die Maximaltarife der Dienstleistung zu bestimmen (2000a, S.15 f).

⁷⁸ Zu Details s. Ferro (2000a, S.19)

⁷⁹ Trotzdem muss erwähnt werden, dass nach dem Ende des Konvertibilitätssystems im Januar 2002 die Tarife an den neuen Preis des USD nicht angepasst wurden. Dies, weil gleichzeitig das Parlament ein Gesetz verabschiedete (Nr. 23.561 vom 6.1.2002), nach dem in allen Verträgen, die von der öffentlichen Hand eingegangen worden sind, die Klauseln hinsichtlich Ankopplung an den USD oder andere Währungen aufgehoben wurden. Ebenfalls genehmigte es der Regierung, aufgrund

und Vizevorsitzende) rotieren, da es verhindert, dass die Politik der ETOSS Kontinuität hat (Interview Cevallo 2000). Bezüglich der Problemen, die mit der Entwicklung der Regierung zu tun haben, lässt sich einerseits eine beinahe Gleichgültigkeit der Regierung Menem und anderer Entscheidungsträger beobachten, um die ETOSS als eine starke Regulierungsbehörde zu konsolidieren. Stattdessen haben nicht nur die Regierung sondern auch die Institutionen, die im Vorstand vom ETOSS vertreten sind, von Anfang an um Änderungen des Konzessionsvertrages gebeten (wie die Regierung von Buenos Aires 1994) und diesen Änderungen zugestimmt (alle drei beschlossen die Neuverhandlung des Vertrages von 1997). Dieses hat dann die Rolle der ETOSS als Regulierungsbehörde der ETOSS schwer beeinträchtigt und ebenfalls zu der fehlenden Stabilität des Regulierungsrahmens beigetragen. Außerdem, was am wichtigsten ist, muss man betonen, dass der Regierung war, die die ETOSS aus den Verhandlungen 1997 ausschloss und wichtige Entscheidungen zugunsten der Interessen des Konzessionärs traf (Tariferhöhung von 1998). Andererseits behaupten einige Autoren, dass die Schwäche der ETOSS außerdem mit ihrer fehlender technischen Fähigkeit, um die Regulierungsaufgabe zu erfüllen, zu tun hat (Abdala/Spiller 1999, S.94)⁸⁰.

Im Rahmen dieses Ergebnisses lässt sich die Frage stellen, ob Aguas Argentinas (aber auch Aguas de Buenos Aires) ein opportunistisches Angebot machte, auf die zukünftige Schwäche der Regulierungsbehörden setzend, um sich die Konzession zu sichern und anschließend auf die Instanzen Druck auszuüben, so dass die anfänglichen Vertragsbestimmungen verändert werden konnten.

4. Ergebnisse der Konzession.

Trotz der Schwierigkeiten, der Modifizierungen und der Nicht-Erfüllung der im Konzessionsvertrages gesetzten Ziele, hat sich die Situation bezüglich des Anschlussgrades und Qualität der Dienstleistung seit 1993 deutlich verbessert. Einerseits hat der Anschlussgrad deutlich zugenommen. Ende 2000 waren bereits 7,74 Mio. Einwohner (5,75 in 1993) ans Trinkwassernetz und 5,81 Mio. (4,66 in 1993) ans Abwasserentsorgungsnetz angeschlossen⁸¹. Dementsprechend stieg auch die Anzahl der Kunden von 2,072 Mio. auf 2,633 Mio. (Aguas Argentinas 2001). Die Qualität der Dienstleistung hat sich verbessert, so z.B. die

dieser Norm, die Konzessionsverträge mit den Konzessionären erneut zu verhandeln. Bis Ende Oktober 2002 hatten die Seiten keine Vereinbarung in Bezug auf diesen Punkt erreicht.

⁸⁰ In diesem Zusammenhang behauptet Rais, das, unabhängig von der beruflichen Fähigkeiten des Personal, dieses in einem anderen System ausgebildet war und so auf die Arbeit in anderer Institutionen als einer modernen Regulierungsbehörde vorbereitet war (Interview 2000).

⁸¹ Damit stieg der Anschlussgrad im Konzessionsgebiet von 70% (1993) auf mehr als 85% (2000)

Wasserausfälle⁸². Diese guten materiellen Ergebnisse spiegeln sich auch in der Meinung der Verbraucher gegenüber der Dienstleistung wider. Nach einer in Oktober 1998 in Capital Federal durchgeführten Umfrage zeigten sich 70% der Befragten zufrieden mit der Dienstleistung, während nur 15% wenig oder überhaupt nicht zufrieden waren. Ebenfalls behaupteten 85% der Befragten, dass sie in den letzten 5 Jahre kein Problem mit der Dienstleistung gehabt hatten (Pettracci 1998). Diese Ergebnisse sind hauptsächlich auf die deutliche Erhöhung der Investitionsquote zurückzuführen. Insgesamt wurden zwischen 1993 und 1997 1,05 Mrd. USD investiert (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S. 42).

Andererseits wurden deutliche Verbesserungen bezüglich des Managements des Unternehmens erreicht. Erstens wurden seine Betriebskosten deutlich reduziert, die zwischen 1993 und 1998 um mehr als 14% fielen. Wichtiger Beitrag zu diesem Ergebnis leistete die Reduzierung der Arbeitskosten durch die Implementierung von PRV (s.o.)⁸³. Die Wasserverluste wurden auch deutlich von 44% der gesamten Wasserproduktion (1993) auf 34% (1998) reduziert (ebd. 45). Andererseits wurden die finanziellen Indikatoren des Unternehmens deutlich verbessert. So stiegen zwischen 1993 und 2000 die Einkünfte von Aguas Argentinas von 304 Mio. USD (1994) auf 514 (2000). Die Gewinne stiegen von 26,4 Mio. USD (1994) auf 85,0 (2000) (Aguas Argentinas 1999 und 2001). Auf der negativen Seite ist trotzdem der bescheidende Anstieg der Wassermessung. Ende 2000 betrug die Anzahl der Kunden mit Wasserzähler nur 335,957 (1993:30,000), d.h. nur 12,7%. Laut dem Mitglied des Vorstandes der ETOSS Eduardo Epzteyn ist dieses Ergebnis hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die im Regulierungsrahmen gesetzten Anreize nicht ausreichend waren, um den Konzessionär dazu zu bewegen, eine massive Installation von Wasserzählern zu unternehmen⁸⁴. Im Gegenteil scheint es, dass diese Situation Aguas Argentinas mehr Profite zusichert und man deswegen bevorzugt, sie nicht zu ändern (Interview Epzteyn 2000).

⁸² Nach einem Jahr gab es keinen Wasserausfall mehr im Sommer. Ebenfalls wurde der Wasserdruck deutlich verbessert und die Reparaturdauer der Wasserrohre deutlich reduziert (Abdala/Spiller 1999, S. 90)

⁸³ Als Folge wurde die Anzahl der Arbeitnehmer pro Tausend Anschlüsse von 3.3 auf 1.7 (1998) gesenkt, ähnlich wie bei anderen effizienten Unternehmen wie Emos in Santiago or Thames Water im Vereinigten Königreich (Alcázar/Abdala/Shirley 2000, S. 45)

⁸⁴ In diesem Sinne behauptet Epzteyn, dass z.B. die Geldstrafe, die aufgrund von Nichterfüllungen in diesem Bereich verhängt werden können, auch nicht dazu beitragen, weil normalerweise die Kosten der Nichterfüllung (d.h. der Geldstrafen) niedriger sind als die Profite, die aufgrund der Nichterfüllung erreicht werden (Interview 2000).

Kapitel 5. Die Reform des Elektrizitätssektors.

1. Der argentinische Elektrizitätssektor vor 1990.

Seit dem 19. Jahrhundert waren ausländische private Unternehmern für die Stromversorgung in der Stadt Buenos Aires und in der Umgebung zuständig¹. Außerhalb von Buenos Aires war die Dienstleistung hauptsächlich von privaten Unternehmen (die meisten auch Tochtergesellschaften ausländischer Firmen) ausgeführt, während den Kommunen und Provinzen eine Regulierungsrolle gebührte. Trotzdem verschlechterte sich die Dienstleistung, vor allem seit den 1940er Jahre, (vor allem unzureichende Nachfrageabdeckung) was ebenfalls heftige Kritiken gegen die Unternehmen und die Organisation der Stromwirtschaft auslöste. In diesem Kontext entstanden einige Initiativen, die für eine stärkere Intervention des Staates in den Sektor plädierten. Als Folge begann ein Prozess, durch den der öffentliche Sektor (Staat und Provinzen), durch sowohl die Gründung von Regulierungsinstitutionen als auch die Schaffung und Verstaatlichung von Unternehmen die Hauptrolle in dem Sektor übernahm. Dann wurde zunächst 1943 die Dirección Nacional de Energía gegründet, aus der die Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado (CEDE) entstand, die für die Bauplanung, Steuerung der Elektrizitätswerke, Übertragungs- und Verteilungsanlage zuständig war. Zweitens wurde 1957 das Unternehmen Agua y Energía Eléctrica Empresa del Estado (AE) gegründet, das in allen Industrieebenen tätig war². Ebenfalls übte es die Kontrolle über die Wasserressourcen aus (ebd. 11). Seine Struktur wurde 1979 umgewandelt, als die Regierung entschied, die Verteilungsabteilungen von AE an die jeweiligen Provinzen (ohne Kosten für sie) zu übertragen³. Drittens machte die Versorgungskrise vom Jahr 1958 in Buenos Aires deutlich, dass die Dienstleistung in diesem Gebiet auch tiefe Probleme hatte (niedrige Investitionen und Erzeugung, Mangel an Instandhaltung). Ebenfalls gab es heftige Konflikte zwischen dem Staat und den Kommunen auf Grund der Verlängerung der Konzessionen, die die Justiz nicht endgültig gelöst hatte. In dieser Situation war die damalige Regierung der Meinung, dass diese Situation eine „föderale Lösung“ verlangte. Dann wurde im Oktober 1958 das Gesetz 14.772 verabschiedet, welches die Ausführung der Stromversorgung im Großraum Buenos Aires zur Zuständigkeit des föderalen Staates

¹ 1901 übernahm Cate (Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad) die verschiedenen privaten Unternehmen, die seit 1887 die Dienstleistung ausführten. 1907 bekam Cate die Konzession für eine Periode von 50 Jahren für die Stromversorgung in der Stadt Buenos Aires, die danach an das Unternehmen Chade (Compañía Hispano Argentina de Electricidad – ab 1936 Cade - Compañía Argentina de Electricidad) übertragen wurde. Neben Cade führte die Dienstleistung auch die Ciae (Compañía Italo Argentina de Electricidad) aus. 1936 bekamen beide Unternehmen eine Verlängerung ihrer Konzessionen für 40 Jahre. Im Großraum Buenos Aires war das Unternehmen Cep (Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires) zuständig für die Ausführung der Dienstleistungen (Bastos/Abdala 1995, S.7).

² In den 1960er Jahren hatte AE Stromanlagen fast im ganzen Land. Damals hatte es 131 Erzeugungseinheiten und war für die Stromverteilung in mehr als 400 Städten bzw. Dörfern zuständig.

³ Die Provinzen Formosa, La Rioja, Río Negro, Tucumán und Santiago del Estero lehnten die Übergabe ab.

erklärte. Später schlossen die Regierung und die Unternehmen Cade und Cep ein Abkommen ab, durch das Unternehmen Segba (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima) entstand, dessen Hauptaktionär der Staat war⁴. 1979 wurde Ciae vom Staat gekauft, fusionierte danach mit Segba. Viertens wurde 1967 das Unternehmen Hidroeléctrica Norpatagónica Sociedad Anónima (Hidronor) gegründet, dessen Gesellschaftszweck die Nutzung der Wasserressourcen der Region Patagonien war (ENRE 1993). Fünftens unternahm der Staat mit Nachbarländern den Bau von zwei großen Wasserwerken: Salto Grande (mit Uruguay) und Yacyretá (mit Paraguay)⁵. Sechstens wurden ab den 1950er Jahren Projekte für den Bau von Atomkraftwerken entwickelt, deren Ergebnis die Kraftwerke Atucha I und Embalse Río Tercero war⁶. Neben den SU gab es zahlreiche Provinzunternehmen (ca.20), die hauptsächlich für die Stromverteilung in den jeweiligen Provinzen zuständig waren⁷. Für die Stromübertragung wurde ein Netz von 13.812 Km. gebaut, das aus Höchst-, Hoch-, und Mittelspannungsnetzen besteht. Diese Übertragungsnetze gehörten Segba, AE und Hidronor, obwohl AE die Mehrheit davon besaß. Ebenfalls war AE zuständig für die Koordination des Load Dispatch System (LDS) in dem SADI⁸. Der Kraftwertpark des SADI verfügte 1990 über eine installierte Leistung von 15.280 MW. 1990 betrug die gesamte Erzeugung des Landes 47.877 GWh, von denen 43.014 GWh (89,8%) auf die an dem SADI angeschlossenen Unternehmen entfielen. Gemessen an der Erzeugung setzt sich der Kraftwerkpark zu 46,4% aus Wärmekraftwerken, 36,35% aus Wasserkraftwerken und 16,3% aus Kernkraftwerken zusammen (Bastos/Abdala 1995, S.23 f).

Obwohl es Unterschiede zwischen ihnen gab, befanden sich Ende der 1980er Jahre diese drei SU in einer schwierigen Finanzlage, vor allem AE und SEGBA, die hohe Defizite und Verschuldungsniveaus aufzeigten⁹ (s. Abbildung. 5.1.).

⁴ Nach dem Abkommen würden CADE und CEP einen Aktienanteil aufrechterhalten, den sie in 10 Jahren dem Staat verkaufen mussten. Dennoch fand es früher statt und bereits im Jahr 1961 besaß der Staat 100% der Aktien von SEGBA.

⁵ Der Bau von Salto Grande, der über eine installierte Leitung von 1890 MW verfügt, begann in den 1960er Jahre und wurde in den 1980er Jahre vollendet. Der Bau von Yacyretá (2950 MW) begann in den 80er Jahre und wurde erst 1997 vollendet.

⁶ Ebenfalls begann man den Bau von Atucha II, was trotzdem nicht vollendet wurde (s.u.).

⁷ Hier handelt es sich vor allem um Unternehmen, die Ende der 70er Jahre an die Provinzen übertragen wurden. Einige hatten sogar ihre eigene Erzeugungswerke, wie Eseba (Provinz Buenos Aires) und Epec (Córdoba).

⁸ Unter dem Sistema Argentino de Interconexion (SADI) versteht man die Erzeugungs- und Übertragungssysteme (in Hochspannung), die das ganze Territorium des Landes, mit der Ausnahme von Patagonien, verbindet.

⁹ Segba hatte auch wichtige Probleme bezüglich des Stromdiebstahls: 1988 wurden 23,1% des erzeugten Stroms gestohlen (1980: 13%). Andererseits hatte es in den letzten Jahren seine Investitionen deutlich reduziert. In Instandhaltung der Erzeugungsanlagen wurden 1988 nur 3 Mio. USD investiert (1983: 64 Mio), während in das Übertragungsnetz nur 8 Mio. (1978-1983: 54,5 Mio. im Durchschnitt) (Clarín 21.7.1989).

Abbildung 5.1. Finanzielle Indikatoren der SU vor der Privatisierung (1980-1984-1987) (Mio. USD).

Unternehmen	Gewinne/Verluste	Verschuldung (Mio.USD)
SEGBA	-235(1980) -41(1984) -251(1987)	783
AE	-78 (1980) -170(1984) -322(1987)	2.613
HIDRONOR	38(1980) -157(1984) -89(1987)	1.120

Quelle: Bastos/Abdala (1995, S. 46 f) und Rausch (1993, S. 189).

Die institutionelle Organisation des Sektors wurde 1960 durch das Gesetz 15.336 festgestellt. Einerseits schrieb es vor, dass die Erzeugungs- und Übertragungsstufen dem föderalen Staates und die Verteilungsstufe den Provinzen untergeordnet sein mussten¹⁰. Auf der Bundesebene war für die Regulierung der Stromversorgung das Energiesekretariat (Secretaría de Energía-SE) zuständig, das im Rahmen des Wirtschaftsministeriums handelt und dessen zentrale Aufgaben folgende waren: a) Planung der Energieversorgung; b) Bestimmung der technischen Normen; c) der Exekutive die Änderung der Tarife vorzuschlagen. Ebenfalls übte die Exekutive durch den SE die Kontrolle über AE, Segba, und Hidronor aus. Ihrerseits waren die Atomkraftwerke direkt unter der Kontrolle der Exekutive durch die Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Die Beteiligung Argentiniens an Yacretá und Salto Grande befindet sich aufgrund des binationalen Charakters dieser Kraftwerke unter der Kontrolle des Außenministeriums. Neben dieser Struktur funktionierte der Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE), der aus Vertretern der Provinzen zusammengesetzt wird. Dieser handelt einerseits als Beratungsinstitution der Exekutive in dem Elektrizitätsbereich und, andererseits, verwaltet einige Ressourcen für die Entwicklung des Sektors.

2. Privatisierungspolitik der Regierung Menem.

2.1. Reform der Elektrizitätswirtschaft nach dem Gesetz 23.696.

Die Privatisierung (im Sinne von Verkauf der Aktiva an private Unternehmen) der Elektrizitätsunternehmen wurde von keiner Regierung vor 1989 unternommen. Obwohl einige Pläne in dieser Richtung angekündigt wurden, blieb seine Struktur im wesentlichen bis 1989 unverändert¹¹. Trotzdem führte 1989 die schwierigen Situation des Sektors dazu¹², dass die

¹⁰Die Verteilung in Großraum Buenos Aires war auch dem föderalen Staat untergeordnet.

¹¹ In der Tat sollte SEGBA später wieder an private Investoren übergeben werden, was trotzdem ausblieb. In den 1960er Jahren wurden auch Projekte für eine Teilprivatisierung von AE angekündigt, was auch nicht vollzogen wurde. Die Militärregierung (1976-1983) hat auch einige Privatisierungspläne geplant, aber am Ende übergab sie nur die Verteilungsanlagen an die Provinzen. Seinerseits ging es während der Regierung Alfonsín mehr um eine Verstärkung der Rolle des Staates durch, z.B., die Umstrukturierung der SU des Sektors (Bastos/Abdala 1995, S. 67 f).

neuen Behörden sich davon überzeugten, dass eine Umstrukturierung des Sektors unternommen werden musste. Dann wurden in das Gesetz 23.696 einige Normen eingeführt, die dennoch, im Gegensatz zu anderen Sektoren, eine voll Privatisierung der SU nicht vorsahen, sondern auf eine Umstrukturierung der SU, wobei der Staat seine Führungsrolle beibehält (Gabinete Paralelo 1996, S.64). Erstens schrieb man die Vergabe in Konzession der Verteilungs- und Kommerzialisierungsabteilungen von Segba und AE vor. Zweitens sah man die Umstrukturierung der SU, durch die Schaffung des Unternehmens Empresa Federal de Energía Eléctrica (EFEE), vor, welches sich aus den Erzeugungsabteilungen von AE, Hidronor und anderer kleinen SU hätte zusammensetzen sollen¹³. Da die Unterstützung der Provinzen, mit denen der Staat seit lange heftige Konflikte über die Steuerung und Eigentum der Energieressourcen hatte, notwendig für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Pläne war, musste die Regierung Verhandlungen mit ihnen einleiten (ebd., S.62). Das Ergebnis war die Unterzeichnung des „Pacto Federal Eléctrico“ (PFE) zwischen der Regierung und 20 Provinzen am 29.11.1989¹⁴. Dadurch wurden einerseits die künftigen Kompetenzen festgelegt, die in der Elektrizitätswirtschaft dem föderalen Staat und den Provinzen eingeräumt werden sollten¹⁵. Zweitens wurde das SE als das zuständige Amt für die Formulierung der Energiepolitik ratifiziert, was trotzdem in der Zukunft in Zusammenarbeit mit dem CFEE hätte erfüllen sollen. Drittens bestätigte der Pakt die Schaffung des EFEE, das zuständig für die Stromerzeugung auf der nationalen Ebene und den Betrieb des Load Dispatch System (LDS) wäre (Punkt 4.1 PFE)¹⁶. Bezüglich der Tarife wäre EFEE für die Bestimmung der Großhandeltarife zuständig, während die Provinzen, gemäß einigen Kriterien, die Tarife in ihren Territorien bestimmen würden (Bastos/Abdala 1995, S.72).

Im diesem Rahmen wurde im Juli 1990 die Verordnung 1374/90 erlassen, durch die der Staat in AE, Segba, Hidronor und die argentinische Vertretung bei Yacyretá und Salto Grande eingriff. Zweitens wurde eine Notstandskommission einberufen, die für die Verwaltung dieser Unternehmen zuständig war. Drittens wurde die Umstrukturierung des Sektors nach den Richtlinien des Gesetzes 23.696 angeordnet, und viertens, wurde Segba als

¹² Diese drückte sich 1988 in einer starken Versorgungskrise aus, die zu langen Stromausfällen und zur Erklärung des Notzustandes des Elektrizitätssystems führte. Ebenfalls gab es damals heftige Konflikte zwischen den Provinzen und dem Bund aufgrund der Ungleichheiten der Tarife zwischen den Provinzen.

¹³ Laut Abdala spiegelte dieses Modell die Ideen der führenden Behörden der damaligen SU wider, (die auch einige Sektoren der PJ unterstützten), die der Meinung waren, dass die Krise mittels der Schaffung eines großen SU überwunden werden könnte. Einige Provinzen waren auch dieser Meinung, weil sie davon hätten profitieren können (Interview 2000)

¹⁴ Die Provinzen Jujuy, Tierra del Fuego und Catamarca unterzeichneten ihn nicht.

¹⁵ Nach dem Pakt wäre der föderale Staat u.a. für die Steuerung des SADI, des Load Dispatch Center, der großen Erzeugungsunternehmen zuständig. Ihrerseits wären die Provinzen vor allem für den Betrieb der Elektrizitätsverteilung zuständig. Zu weiteren Details s. PFE, Punkt 2.

¹⁶ Was seine interne Struktur anbetrifft, sah man vor, die Schaffung von 4 Erzeugungsunternehmen, ein Übertragungsunternehmen und vier Verteilungsunternehmen, an deren Eigentum die Provinzen teilnehmen würden.

„Privatisierungsobjekt“ deklariert¹⁷. Dennoch, da sich parlamentarische Genehmigung verzögern konnte, entschied man im Oktober 1990 nach dem Gesetz 23.696 vorzugehen und per Verordnung 2074/90 ordnete man die Vergabe in Konzessionen der Verteilungs- und Kommerzialisierungsabteilungen von Segba an. Die Umsetzung dieser Pläne blieb trotzdem aus, da sie danach durch neue ersetzt wurden.

2.2. Die Umformulierung der Reform der Elektrizitätswirtschaft.

Anfang 1991 fand eine Ersetzung der Behörden der SE statt. Das neue Team war von dem neuen Staatssekretär für Energie Carlos Bastos angeführt, der mit Cavallo an dem IEERAL gearbeitet hatte¹⁸. Mit Bastos kamen zu dem SE Leute aus dem IEERAL und auch andere, die in diesem Sektor arbeiteten (Interview Fandiño 2000)¹⁹. Auf diese Weise konnte man eine kompakte Gruppe bilden, deren Mitglieder eine gemeinsame und klare Idee über die Richtlinien einer Umstrukturierung des Sektors hatten und ebenfalls hohe technische Kompetenzen besaßen (Interviews Abdala und Fandiño, beide 2000; vgl. auch Bouille/Dubrovsky/Maurer 2001, S.11).

Nach dem Amtsantritt begann das neue Team daran zu arbeiten, einen neuen Reformplan des Elektrizitätssektors zu entwerfen, wobei man die Arbeit, die bereits Bastos und sein Team vom IEERAL zu diesem Thema gemacht hatten, ausnutzte²⁰. Dabei verfügte das Team über die volle politische Unterstützung des Präsidenten Menem und des Ministers Cavallo, die auf diese Weise dem Team die notwendige Abschirmung gewährleisteten, damit es seine Arbeit isoliert vom externen Druck machen konnte (Interviews Abdala und Fandiño 2000). Dennoch muss gesagt werden, dass die Rolle anderer Akteure nicht zu unterschätzen ist, wie die von der WB, die mit technischer Beratung und finanziellen Mitteln zu dem Entwurf der Reform beitrug (Manzetti 2000, S.94). Ihre Rolle wird sogar von Llanos als sehr wichtig betrachtet, die dazu behauptet, dass sie „provided a close supervision and played an active part in defining this project“ (2000, Kap 6). Trotzdem, und obwohl die WB das Entwerfen des neuen Plans mitbeeinflusst haben könnte, war es das SE, der die endgültigen Entscheidungen über die Richtlinien der Reform traf (Interview Abdala 2000).

¹⁷ Die Verordnung sah die komplette Privatisierung von SEGBA vor, d.h. von allen Abteilungen und nicht nur Verteilung und Kommerzialisierung, wie das Gesetz 23.696 vorgesehen hatte. Deswegen fügte man hinzu, dass das Parlament diese totale Privatisierung genehmigen musste.

¹⁸ Bastos ersetzte Juan Legisa, der Mitglied der PJ und seit 20 Jahren im Sektor tätig war (Clarín, 3.4.1991).

¹⁹ Das war der Fall von Luis Caruso, der seit 1987 Chef des LDS war, und Alfredo Mirkin, der Untersekretär von Bastos wurde.

²⁰ Siehe z.B. Givogri/Visintini/García/Bastos (1990). Carlos Givogri war Chef von Bastos bei IEERAL und eigentlich sollte er der neue Energiesekretär sein, aber er starb vor dem Amtsantritt von Cavallo als Wirtschaftsminister.

Die Richtlinien des neuen Plans wurden bereits im April 1991 bekannt gegeben, als man die Verordnung 634/91 erließ. Diese definiert als Ziel der künftigen Reform, ein effizientes Funktionieren aller Ebenen der Stromwirtschaft (Erzeugung, Übertragung und Verteilung) zu erreichen, das ebenfalls den Verbrauchern durch eine bessere Dienstleistung zu vernünftigen (und nicht diskriminierenden) Tarifen begünstigt. Die Tarife der Stromverteilung und Stromübertragung sollen den effizienten Betrieb der Verteilungs- und Übertragungsunternehmen fördern (Art. 1). Dies sollte durch die Implementierung einer umfangreichen Umstrukturierung des Sektors geschafft werden, deren Hauptpunkte die Verordnung auch bestimmte. Diese bestanden zuerst in der Unterscheidung von zwei Ebenen auf dem Strommarkt: a) Großhandelsmarkt, an dem Erzeuger, Überträger, Verteiler und Großkunden teilnehmen, und; b) Einzelhandel, der von Verteilungsunternehmen und Endverbrauchern (usuarios finales) gebildet wird. Bezüglich des Funktionierens jeder Ebene, sollten die Transaktionen auf dem Großhandelsmarkt frei bestimmt werden, während die, die auf dem zweiten erfolgen, reguliert werden. Zweitens wird bestimmt, dass die Erzeugungsebene privater Anleger geöffnet werden muss. In diesem Rahmen sollte die Teilnahme zahlreicher Erzeuger auf dem Markt gefördert und dadurch ein hoher wettbewerblicher Erzeugungsmarkt geschaffen werden. In diesem Zusammenhang wurde auch festgesetzt, dass das künftige LDS einen möglichst effizienten Betrieb der Stromwirtschaft sicherstellen sollte (Art. 11). Drittens sollten die Übertragungs- und Verteilungsebenen, aufgrund ihrer Monopolmerkmale, einer strikteren Regulierung untergeordnet werden. Viertens wurde die Ausarbeitung eines neuen Regulierungsrahmens für den Sektor angeordnet, der u.a. die Schaffung einer neuer Regulierungsbehörden umfassen sollte (Art. 15).

3. Der neue Regulierungsrahmen des Sektors. Das Gesetz 24.065.

3.1. Der Gesetzgebungsprozess.

Nach den Richtlinien der Verordnung 634/91 legte die Exekutive am 13. Juni 1991 einen Gesetzentwurf vor, der den neuen Regulierungsrahmen des Sektors enthielt und danach als Gesetz 24.065 verabschiedet wurde. In der Einführung hob die Exekutive zunächst die katastrophale Situation des Sektors hervor. Zweitens behauptete man, dass der Staat nicht mehr in der Lage war, die Defizite der SU weiter zu decken. Dies, so die Regierung, machte den Endzustand des Systems deutlich, welches sich auch durch ein sehr niedriges Produktivitätsniveau charakterisiert. Drittens argumentiert man, dass die neue Regelungen (Konvertibilität und niedrigere Außenzölle) das Land dazu zwingen, die Stromwirtschaft zu

reformieren, um die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Industrie nicht zu schaden (s. auch Bastos 1991)²¹. In diesem Kontext wird die Privatisierung der SU als ein notwendiger Schritt erwähnt, um die Probleme des Sektors zu lösen. Diese muss trotzdem (da sie keine „magische Lösung“ ist) von einer Umstrukturierung des Sektors begleitet werden, um damit strukturelle Verzerrungen des Systems zu korrigieren. Die zentralen Punkte des Entwurfs werden in der Abbildung 5.2. zusammengefasst.

3.1.1. Die parlamentarische Diskussion. Das parlamentarische Verfahren begann im Senat, wo am 8.11.1991 die Initiative im Plenum diskutiert wurde. Die PJ arbeitete einen Mehrheitsentwurf (Dictamen de mayoría) aus, der wenige Unterschiede zum ursprünglichen Entwurf hatte. Der wichtigste Unterschied hatte mit dem Thema Privatisierung zu tun²². Diesbezüglich wurden neue Normen hinzugefügt, die zunächst die Erzeugungs- und Übertragungsabteilungen von Segba, AE und Hidronor zum Privatisierungsobjekten deklarierten. Zweitens wurde die Privatisierung (in Form von Verkauf von Aktiva) der Verteilungsabteilung von Segba genehmigt. Drittens wurde eine Norm eingeführt, die die Exekutive ermächtigt, Gesetze zu modifizieren bzw. abzuschaffen, die die Privatisierung von Hidronor erschweren könnten. Bei der Diskussion verteidigte die PJ ihre Position. In seiner Rede hob der Senator Vaca die Krise des Sektors hervor und rechtfertigte auf dieser Basis die Notwendigkeit der Einbeziehung von privaten Investoren in den Sektor, um diese Krise überwinden zu können. Dann verteidigte er die Richtlinien des Entwurfs, die Einführung neuer Regeln für die Bestimmung der Strompreise und von mehr Wettbewerb auf der Erzeugungsebene. Bezüglich der neuen Privatisierungsnormen erklärte er, dass ihre Einführung aus der Diskussion in der Ausschüssen entstanden (nicht aus der Exekutive) (CSN 1991, S.3897). Ebenfalls rechtfertigte die Änderung bezüglich der Ernennung der Mitglieder des Vorstandes der ENRE mit dem Argument, dass der andere Mechanismus zu starr war und deshalb daraus in der Zukunft problematische Situationen entstehen könnten (ebd. 3891). Die Position der PJ wurde von einigen kleinen Parteien unterstützt, wie dem Bloque Liberal de Corrientes, die aber trotzdem für stärkere Vertretung der Provinzen bei der ENRE plädierten (CSN 1991, S. 3911 f). Die UCR, die keinen Entwurf vorlegte, lehnte ihrerseits teilweise den

²¹ Im Juli 1990 waren betrug der Preis 14 USD pro 100 KWh, d.h. genauso wie in Großbritannien und viel höher als in Brasilien (8.6) und Uruguay (6.5) (Abdala/Bastos 1995, S. 301).

²² Andere wichtige Modifizierungen waren folgende: a) Die Stromimporte und Exporte sollten vom SE genehmigt werden; b) Das Kriterium für die Bestimmung der Preise der Erzeuger (Grenzkosten) wurde durch das Kriterium „ökonomische Kosten“ (costo económico) des Systems ersetzt; c) Die Ernennung der Mitglieder des Vorstandes der Regulierungsbehörde (ENRE) würde nur vom Präsidenten gemacht, der nun nur einen parlamentarischen Ausschuss über die Gründe seiner Entscheidung informieren muss. Der Ausschuss könnte sich darüber äußern, aber seine Meinung dazu wäre nicht verbindlich.

Entwurf der Regierung ab. Sie kritisierte zuerst die grundlegende Idee des Entwurfes, weil seiner Meinung nach er dem Konzept ein Ende setzt, nach dem die Stromdienstleistung eine öffentliche Dienstleistung ist (ebd. 3895)²³. Nichtsdestotrotz gab er zu, dass sich Segba und AE in einer schwierigen Situation befanden und deswegen Änderungen durchgeführt werden mussten. Bezüglich der Privatisierung kritisierte er trotzdem die Änderung des Gesetzes 23.696 und die Privatisierungspläne von Hidronor, vor allem die von den Wasserwerken El Chocón- Cerros Colorados, Piedra del Aguila und Pichi Picún Leufú²⁴. Der Entwurf wurde auch von anderen kleinen Parteien aus verschiedenen Gesichtspunkten stark kritisiert²⁵. Sobald die Diskussion beendet war, musste die Abstimmung des Entwurfes stattfinden. Diese musste dennoch zunächst ausgesetzt werden, weil die PJ Probleme hatte um das Quorum zu erreichen (die UCR und andere kleinen Parteien zogen sich zurück). Nach einer Stunde fand die Abstimmung statt, deren Ergebnis der Beschluss, fast ohne Änderungen und nur mit den Stimmen der PJ und einer Partei aus Neuquén, des „Dictamen de mayoría“ war (CSN 1991, S. 3918 f; La Nación 9.11.1991)

Der im Senat beschlossene Entwurf wurde im Abgeordnetenhaus am 18. und 19.12.1991 diskutiert. Der Dictamen der Mehrheit (PJ) führt einige Änderungen in den Text des Senates ein, die wiederum seine Grundstruktur nicht betrafen²⁶. Die Vertreter der PJ verteidigten während der Diskussion einerseits die Grundideen des Entwurfs und hoben ebenfalls hervor, dass dadurch die Stromerzeugung dem Wettbewerb geöffnet wird, und dass für die Stufen, die Monopolmerkmalen aufzeigen, die notwendige Regulierung vorgesehen wird. Zweitens rechtfertigte man die Änderungen, deren Mehrheit laut dem Abgeordneten Parrilli mit der Exekutive vereinbart wurde (CDN 1991, S. 5622 f)²⁷. Ihrerseits legte die UCR dieses Mal einen Minderheitsentwurf (Dictamen de Minoría) vor, der sich in einigen wesentlichen Punkten von dem Entwurf der PJ unterschied. Bezüglich der Privatisierung schlug man vor, nur Segba zum Privatisierungsobjekt zu deklarieren, während im Falle von AE und Hidronor

²³ Diese Kritik basiert darauf, dass nach der Initiative die Stromerzeugung nicht mehr als „öffentliche Dienstleistung“ betrachtet wird und ab jetzt nach den Marktgesetzen reguliert sein musste. Die Erklärung einer ökonomischen Aktivität als „öffentliche Dienstleistung“ hat zur Folge, dass die privaten Unternehmen, die diese Dienstleistungen ausführen, einige besondere Pflichten haben (z.B. sind sie immer verpflichtet, die Dienstleistung auszuführen (Rodríguez 1995, S. 452; Dromi 1997, S. 84 f.)

²⁴ Storani bezeichnete die Privatisierung dieser Wasserwerke als „Unsinn“, weil u.a. sie sich am Fluss Limay befinden, der der wichtigste Ort des Landes für die Wasserstromerzeugung ist (C.S.N. 1991, S. 3896 f)

²⁵ Siehe die Rede der Senatoren Polesman (San Juan) und Romero (Autonomista de Corrientes) (CSN 1991, S.3907 f)

²⁶ Diese bezogen sich u.a. auf folgende Punkten: a) Der Broker wird gestrichen; b) Der Staat würde auf jeden Fall ein Vetorecht bei der AG bei der für die Steuerung des LDS zuständigen AG behalten; c) Dem Parlament wird die Befugnis eingeräumt, an der Bestimmung des Haushalts der ENRE teilzunehmen, und; d) Dem Staat wird das Recht anerkannt, an den Vorständen der Übertragungs- und Verteilungsunternehmen teilzunehmen und dabei ein Vetorecht auszuüben.

²⁷ Bezüglich der Eliminierung des Brokers sagte man, dass der Grund dafür war, dass diese Akteure dem freien Wettbewerb schaden können. Darüber hinaus rechtfertigte man die Klausel, die bereits im Senat eingeführt worden war, nach der die Stromimporte- und Exporte eine Genehmigung vom SE brauchen würden, weil damit Dumpingpolitiken anderer Länder vermieden werden können.

nur eine Teilprivatisierung vorgesehen wurde. Ebenfalls sollten 50% der Einnahmen der Privatisierung für die öffentliche Investition im Sektor ausgegeben werden, während der Rest unter den Provinzen verteilt werden²⁸. Andererseits schlug man einige Änderungen bezüglich der Zusammensetzung des Vorstandes der ENRE vor, nach denen der Vorsitzende von der PEN und die anderen Mitglieder von den Provinzen ernannt würden (CDN 1991, S. 5582 f). Unter den kleinen Parteien gab es auch unterschiedliche Meinungen zu der Initiative. Die Parteien UCeDé und Demócrata Progresista zeigten sich mit dem Entwurf einverstanden²⁹, während die linken Parteien ihn ablehnten. Bei der Abstimmung wurde zunächst der Mehrheitsentwurf „im Allgemeinen“ mit den Stimmen der PJ und kleinen Parteien beschlossen. Bei der Abstimmung „in einzelnen“ (d.h. Artikel für Artikel) führte man einige wichtige Modifizierungen ein. Darunter sind folgende hervorzuheben: a) Zwei von fünf Mitgliedern der ENRE würden auf Vorschlag des CFEE ernannt; b) der „Fondo de Compensación“ wird von dem CFEE (nicht von der SE) verwaltet (Vereinbarung mit der UCR); c) Mit der Zustimmung von der PJ und UCR wurde beschlossen, dass die CBSP während des Privatisierungsprozesses verbindliche Stellungnahmen u.a. über die (vorgeschlagenen) Ausschreibungsbedingungen und Privatisierungsverträge vorlegen könnte, und; d) Im Fall der Wasserkraftwerke von AE muss die Regierung im voraus mit den Provinzregierungen das Verfahren für ihre Privatisierung vereinbaren.

Der im Abgeordnetenhaus beschlossene Entwurf wurde später, wieder mit der Opposition der UCR und der Unterstützung der PJ und einiger kleiner Parteien, im Senat beschlossen (CSN 1991a). So wurde das Gesetz 24.065 verabschiedet, dessen Text am Ende wenige Unterschiede zum ursprünglichen Entwurf der Regierung aufzeigt (s. Abb. 5.2.). Trotz dieser Tat, die von der Macht der Regierung spricht (d.h. ein so wichtiges Gesetz schnell und ohne wesentliche Änderungen vom Parlament verabschieden zu lassen), ist jedoch anzumerken, dass das Parlament keine passive Rolle spielte und als Folge seiner Teilnahme nicht unbedeutende Änderungen eingeführt wurden³⁰. Die Regierung zeigte sich zufrieden mit dem beschlossenen Text, legte aber ein Veto gegen die Norm ein, die der CBSP einer entscheidenden Rolle bei den Privatisierungen einräumte, welche am Ende gestrichen wurde.

²⁸ Andere Änderungsvorschläge bezogen sich auf folgende Punkte: a) Die drei Industrieebenen werden als öffentliche Dienstleistung betrachtet; b) Der Staat behält immer die Mehrheit des Kapitals der AG, die zuständig für die Steuerung des LDS ist; c) Nach dem Modell des peruanischen Systems schlug man ein neues System für die Bestimmung der Tarife (Standardkostensystem) vor.

²⁹ Die UCeDé kritisierte trotzdem einige Punkte des Entwurfes, wie: die excesiven Befugnisse der ENRE bezüglich der Bestimmung der Tarife (die Lobbies könnten in diesem Kontext zu viel Macht haben); die Einführung einer Genehmigung für die Stromexporte und Importe, was im Gegensatz zu dem Deregulierungsprozess gestanden wäre, den zu dieser Zeit die Regierung einleitete (CDN 1991, S. 5592 f).

³⁰ Für eine Diskussion über diesen Punkt siehe auch Llanos (2002, Kap. 6).

Cavallo rechtfertigte dies mit dem Argument, dass die Norm zu Verspätungen bei den Privatisierungen führen könnte (Clarín 10.1.1992).

3.1.2. Die Haltung der Unternehmensverbände, Gewerkschaften und Provinzen von dem

Gesetzentwurf. Von der Seite der Unternehmen sprach sich die UIA von Anfang an für die Richtlinien der neue Reformpläne aus und auf diese Weise war sie ein wichtiger Befürworter von ihr. Trotzdem machte sie gleichzeitig klar, dass für sie der wichtigste Punkt die Senkung der Tarife war. Zweitens verlangte sie in Bezug auf die Privatisierung selbst, dass die Verteilungsunternehmen geteilt werden (falls ihre Versorgungsgebiete zu groß sind) und keine Gebietsmonopole zugestanden werden (dann sollte freier Wettbewerb für die Stromversorgung garantiert werden). Drittens bat sie darum, dass jeder das Recht darauf haben soll, eine Erzeugungsanlage zu bauen und unter gleichen Bedingungen am Strommarkt teilzunehmen (Ambito Financiero 28.8. und 27.10.1991; La Nación 14.12.1991). Ebenfalls verfolgte die UIA sehr nah den Gesetzgebungsprozess und lies immer ihre Meinung in den entsprechenden Parlamentsausschüssen wissen (CDN 1991; Llanos 2002, Kap.6).

Die Arbeiterbewegung, vertreten von der Dachgewerkschaft Federación Argentina de Trabajadores Luz y Fuerza (FATLYF)³¹ hatte seit den 40er Jahren eine starke Präsenz des Staates (als Besitzer der Unternehmen) in der Elektrizitätswirtschaft befürwortet, was mit der Teilnahme der Arbeitnehmer an der Führung der SU ergänzt werden sollte³². 1989 war Vorsitzender von FATLYF Carlos Alderete, der Anfang 1990 zum Interventor von AE ernannt wurde und sich Einverstanden mit den damaligen anfänglichen Plänen der Regierung aussprach (Di Toffino/Canelo/Montoya/Bonetto/Burni 1999). Nachdem die neue Reformpläne angekündigt wurden entschied sich FATLYF, nach einer heftigen internen Diskussion und trotz seiner anfänglichen Position, dafür, die Reform zu unterstützen und die Chancen, die ihm und die Arbeitnehmer die Reform anbot, auszunutzen. Wie und warum der Verband und die Arbeitnehmer zu dieser Entscheidung kamen, wird später dargestellt.

Letztens lässt sich behaupten, dass die Provinzen eine wichtige Rolle bei dem Gesetzgebungsprozess spielten. Wie gesagt gab es seit langen Konflikte zwischen dem Staat und den Provinzen, vor allem mit denen, deren Elektrizitätsunternehmen aufgrund cuestiones de coordinación de despacho y cobranzas de compensaciones große Auseinandersetzungen mit AE hatten (Abdala/Spiller 1999, S.107). Die Konflikte wurden sogar heftiger, nach dem

³¹ FATLYF vertritt fast alle Gewerkschaften des Sektors und 1990 ca. 70.000 Arbeitnehmer.

³² Diese Idee wurde in SEGBA verwirklicht. Seit Mitte der 1960er Jahren hatte die Gewerkschaft einen Vertreter im Vorstand und zwischen 1973 und 1975 spielte sie eine sogar wichtigere Rolle an der Verwaltung von SEGBA. Diese Form von gemeinsamer Verwaltung wurde 1976 vom Militär unterbrochen. Zu Details s. Graziano (1989).

die neue Regeln (Resolución 38/91) für das Funktionieren des Großhandelmarktes erlassen wurden, die den Provinzen zwangen, harte Regeln bezüglich der ökonomischen Steuerung ihrer Unternehmen einzuhalten³³. In diesem Kontext musste die Regierung eine Lösung finden um zu vermeiden, dass die Provinzen den Erfolg der Reform verhindern würden. Deswegen schlug man im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses die Schaffung des Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (Nationaler Fonds der elektrischen Energie) (FNEE) vor, mit dessen Ressourcen (60%) ein Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales (Fonds für Ausgleichung der Tarife für Endverbraucher) (FST) finanziert würde³⁴. Gleichwohl könnten die Provinzen Ressourcen des Fonds bekommen (der jährlich ca. 80 Mio. USD verteilt), nur wenn sie sich an das neue Tarifsysteem anschließen. Der Anreiz zeigte sich am Ende sehr effektiv, da sich fast alle Provinzen (außer Buenos Aires, Formosa und Santiago del Estero) kurz danach daran anschlossen. Die Schaffung des FEE war ein klares Zugeständnis an die Provinzen, insbesondere wenn man betrachtet, dass sie zu den Ideen des Teams des SE nicht passt (Interview Abdala 2000).

³³ Z.B. waren die Provinzen dazu gezwungen, rechtzeitig die Energie zu zahlen, die sie für ihre Verteilungsunternehmen kaufen. Wenn sie es nicht machen, könnte sogar die Versorgung unterbrochen werden.

³⁴ Der FNEE wird durch einen Zuschlag in Höhe von 0,003 USD pro kWh auf die Tarife finanziert, die die Verteilungsunternehmen und Großkunden zahlen (Art. 70). Mit den anderen 40% des Fonds wird ein Fonds für die Ausweitung des Systems in ländlichen Zonen des Landes finanziert.

Abbildung 3.2. Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 24.065. Regulierungsrahmen des Elektrizitätssektors .

Thema	Entwurf	Gesetz 24.065
Allgemeine Ziele der Elektrizitätspolitik	Den Wettbewerb sowie die Investitionen auf dem Stromerzeugungsmarkt zu fördern, um die Versorgung langfristig zu sichern; Den Betrieb, die Zuverlässigkeit (confiabilidad) und den freien Zugang zu den Übertragungs- und Verteilungsnetze zu fördern; Die Übertragungs- und Verteilungsstufen zu regulieren und dadurch zu sichern, dass die Tarife fair und vernünftig sind, und; Den Verbraucherschutz zu garantieren.	Idem.
Ausführung der Energieübertragung und Verteilung.	Diese Dienstleistungen müssen von Privaten ausgeführt werden, die vom Staat die Konzession dafür bekommen haben. Der Staat darf diese Dienstleistungen nur in dem Fall ausführen, dass nach der Durchführung der entsprechenden Ausschreibungen kein Privater den Zuschlag bekommen hat. Auch in diesem Fall soll sich die Tätigkeit des Staates auf den Zeitraum beschränken, bis sich ein Privatversorger gefunden hat	Idem, aber die Zeitbeschränkung wird gestrichen.
Akteure des Elektrizitätsmarktes	Erzeuger, Überträger, Verteiler, Großverbraucher und Stromhändler (Brokers). Die Stromhändler sind diejenigen, die Strom in großen Mengen kaufen, und ihn an Verteiler bzw. Großverbraucher weiter verkaufen.	Idem. Die Stromhändler werden gestrichen.
Ausführung der Dienstleistung	a) Kein Akteur darf Handlungen tätigen, die dem freien Wettbewerb schaden. Ebenfalls dürfen sie nicht ihre Monopolstellung missbrauchen; b) Die Verteiler sind verpflichtet, soweit es wirtschaftlich möglich ist, die ganze Stromnachfrage in ihrem Versorgungsgebiet zu decken; c) Die Übertragungs- und Verteilungsfirmen dürfen nicht Dritten den Zugang zu ihren Übertragungsnetzen verweigern; und e) Diese Unternehmen müssen jeder Dienstleistungsanforderung innerhalb von 30 Tage nachkommen.	a) Beibehalten. b) Die Verteiler müssen die Nachfrage nach den Regeln des Konzessionsvertrages decken. c) Beibehalten. d) Beibehalten.
Einschränkungen	a) Die Übertragungsfirmen dürfen Strom weder kaufen noch verkaufen; b) Weder die Erzeuger, noch die Verteiler, Großverbraucher oder Stromhändler dürfen am Eigentum eines Übertragungsunternehmens teilnehmen; c) Die Fusionen von zwei oder mehr Übertragungs- bzw. Verteilungsunternehmen müssen von der Regulierungsbehörde genehmigt werden.	a) Beibehalten b) Beibehalten, aber es wird hinzugefügt, dass die Exekutive diesen Akteuren genehmigen kann, Übertragungsnetze zur eigenen Nutzung zu bauen. c) Beibehalten
Stromimporte und -exporte	Sie sind erlaubt. Die Exporteure und Importeure müssen nur die Regulierungsbehörde über die entsprechenden Verträge informieren.	Die Stromexporte und -importe müssen von dem SE genehmigt werden.
Load Dispatch	Zuständig dafür soll eine Aktiengesellschaft sein, deren Aktien unter den Akteuren des Marktes verteilt werden müssen. Dabei soll zunächst der Staat die Mehrheit der Aktien halten, aber danach kann er diese Aktienbeteiligung auf 10% reduzieren. Dem SE gebührt die Bestimmung der Normen, nach denen diese AG ihre Aufgaben erfüllen muss. Nichtsdestotrotz soll diese AG ihre Betätigung an folgende Prinzipien anpassen: a) Die Stromlieferungsverträge, die die Akteure des Marktes untereinander abschließen, haben Vorrang; und b) Um die von diesen Verträge nicht gedeckte Stromnachfrage zu decken, muss sie den Betrieb des Systems veranlassen. Die Erzeuger werden für ihren Strom einen Preis bekommen, der auf der Basis der stündlichen Grenzkosten des Systems (costo marginal económico horario de corto plazo del sistema) berechnet wird. Diese Grenzkosten müssen auch die Kosten eines Outage Costs (el costo del riesgo de falla del sistema) umfassen.	-Beibehalten. a) Die Verweisung auf den Vorrang der Lieferungsverträge wird gestrichen; b) Idem. - Bezüglich des Entgeltsystems der Erzeuger wird die Verweisung auf die Grenzkosten gestrichen. Stattdessen wird hinzugefügt, dass die Erzeuger für ihren Strom einen Preis bekommen sollen, dessen Berechnung auf der Basis des „ökonomischen Kostens des Systems“ (costo económico del sistema) erfolgen muss.
Nationaler Energiefonds	Es wird eine Reform des Fondo Nacional de Energia Eléctrica (Nationaler Energiefonds) (FNEE) vorgeschlagen, der vom Gesetz 15.336 geschaffen wurde. Dieser Fonds wird durch einen Aufschlag auf die Tarife finanziert, den die Akteure der Nachfrageseite auf dem Großhandelsmarkt (Großkunden und Verteiler) zahlen. Der Fond wird vom SE verwaltet. 60% seiner Ressourcen sollten für den Ausgleich der Stromtarife für Endverbraucher der verschiedenen Provinzen und 40% für die Förderung der Entwicklung der Dienstleistung in bestimmten Regionen ausgegeben werden.	Beibehalten.

Abbildung 3.2 Fortsetzung

<p>Tarifsystem</p>	<p>Die Tarife der von Übertragungs- und Verteilungsunternehmen ausgeführten Dienstleistungen müssen fair und vernünftig sein. In jedem Fall müssen sie sich an folgende Prinzipien anpassen: a) Sie werden den Unternehmen, die effizient betrieben werden, die Deckung ihrer Betriebskosten sowie eine bestimmte „Rate of Return“ garantieren; b) Sie müssen die Kostenunterschiede zwischen den verschiedenen Dienstleistungen in Betracht ziehen; c) Im Falle der Verteiler werden die Tarife die Stromkosten einschließen; und d) Die Tarife müssen die niedrigst möglichen Kosten für die Verbraucher anstreben, die gleichzeitig eine sichere Versorgung garantieren können.</p> <p>In Bezug auf die „Rate of Return“ muss sie: a) Im Lichte der Effizienz des Unternehmens bewertet werden; b) Proportional mit anderer Sektoren übereinstimmen, bei denen ein vergleichbares Risiko besteht.</p> <p>Im Falle der zu privatisierenden Unternehmen werden die Konzessionsverträge die Tarife bestimmen, was nach den genannten Prinzipien erfolgen muss. Diese Tarife sind für 5 Jahre gültig. Die Tarife müssen so angepasst werden, dass sie die Effizienz und Investitionen fördern. Für die folgende Tarifperiode werden die Tarife von der Regulierungsbehörde nach den selben Regeln bestimmt.</p>	<p>- Beibehalten</p> <p>- Beibehalten</p> <p>- Beibehalten</p>
<p>Regulierungsbehörde</p>	<p>Die Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) wird geschaffen. Sie wird als autonome Institution (ente autarquico) definiert, die mit der Exekutive durch das SE verbunden ist (relacionado). Ebenfalls werden ihre Organisation, Funktionen und Befugnisse bestimmt.</p> <p>A) <u>Organisation</u>.: Sie wird von einem Vorstand geführt, der sich aus 5 Mitgliedern zusammensetzt. Diese werden vom Präsidenten, mit der Zustimmung des Senats, ernannt. Die Kandidaten müssen berufliche und technische Kompetenz haben. Sie bleiben 5 Jahre im Amt, können wiedervernannt und nur auf Grund eines Verbrechens oder mangelhafter Leistung entlassen werden. Der Vorstand wird von einem Vorsitzenden geführt, der 5 Jahre im Amt bleibt. Was ihre Finanzierung angeht wird als Hauptquelle eine Gebühr (Tasa de fiscalización y Control) vorgesehen, die von den Erzeugern, Übertragungs- und Verteilungsfirmen gezahlt wird. Andere Finanzquellen sind vorgesehen (Einnahmen aus Geldstrafen, Schenkungen).</p> <p>B) <u>Funktionen</u>: i) Die Einhaltung des Gesetzes, seiner ergänzenden Normen und der Konzessionsverträgen zu gewährleisten; ii) Die Normen in verschiedenen Bereichen (z.B. Sicherheit, technisches Verfahren) zu erlassen; iii) Die Handlungen gegen den freien Wettbewerb, sowie der Missbrauch der Monopolstellung zu verhindern; iv) Die Basis für die Berechnung der Tarife zu bestimmen; v) Zu Kontrollieren, dass die Übertragungs- und Verteilungsunternehmen die Tarifordnungen einhalten; v) Das Verfahren für die öffentlichen Anhörungen (Audiencias Pública) zu organisieren und es umzusetzen.</p> <p>C) <u>Befugnisse</u>: i) Von den Übertragungs- und Verteilungsfirmen die notwendigen Informationen zu verlangen, um ihre Aufgaben zu erfüllen; ii) Unternehmen und Personen zu bestrafen, die die Regulierungsnormen nicht einhalten. Gegen die Konzessionäre können die Strafen verhängt werden, die in den jeweiligen Verträgen vorgesehen sind. Gegen die Entscheidungen der ENRE können die Betroffenen Rechtsmittel einlegen.</p>	<p>- Beibehalten</p> <p>A) 3 Mitglieder werden vom Präsidenten ernannt. Die andere zwei werden ebenfalls vom Präsidenten, aber auf Vorschlag des CFEE ernannt. Die Exekutive kann sie nur begründet entlassen.</p> <p>B) Beibehalten</p> <p>C) Beibehalten</p>
<p>Privatisierung</p>	<p>Der Entwurf enthält keine Norm bezüglich der Privatisierung der SU. Dennoch legte man gleichzeitig einen anderen Entwurf vor, der der Regierung erlaubt, die Wärmekraftwerke von Segba und AE zu privatisieren. Dieser Entwurf bestimmt auch sowohl die Richtlinien, laut derer die Privatisierungsprozesse stattfinden müssen.</p>	<p>Der Entwurf über Privatisierungen wird mit dem anderen zusammengelegt. Es werden neue Normen über Privatisierung eingeführt. A) Die Erzeugungs- und Übertragungsstufe von Segba, AE und Hidronor werden zum Privatisierungsobjekt deklariert. B) Im Falle der Wasserkraftwerke von AE muss die Regierung mit den Provinzregierungen die Entscheidung über ihre Zukunft vereinbaren. C) Es wird die Privatisierung der Verteilungsstufe von Segba durch Aktienverkauf genehmigt.</p>

4. Der Privatisierungsprozess

4.1 Die horizontale und vertikale Desintegration der SU und der Privatisierungsplan.

Ende 1991 entwarf die Regierung ein Schema für die Privatisierung der SU, das auf dem Prinzip basierte, die Erzeugungsebene dem Wettbewerb zu öffnen. In diesem Rahmen sollten die SU vor der Privatisierung vertikal und horizontal entbündelt werden. Laut Bastos und Abdala, obwohl es weder theoretischen noch empirischen Beweis der Superiorität eines vertikal desintegrierten System über ein integriertes gibt, wurde die Desintegration bevorzugt, vor allem weil es die Einführung von Wettbewerb in die Erzeugungsebene erlaubt. So erwartete man, dass diese zur Senkung der Strompreise und zur Erhöhung des Angebotes aufgrund einer besseren Ausnutzung der Ressourcen führen würde. Ebenfalls hätte die horizontale Desintegration den Vorteil, dass es eine „yardstick competition“ auf der Verteilungsebene erlaubt (1995, S.96)³⁵. Daneben entschied die Regierung, dass die Privatisierungen so schnell wie möglich, d.h. innerhalb 1992, vollzogen werden sollte. Der Grund dafür lag in der Notwendigkeit, genauso wie im Falle von OSN, den „politischen Moment“ auszunutzen, da die Regierung wusste, dass später diese günstige politische Situation sich ändern und damit die Privatisierungen erschweren oder unmöglich machen könnte (Interview Abdala 2000)³⁶. In diesem Kontext wurde bereits im November 1991, also vor der Verabschiedung des Gesetzes, ein neuer Privatisierungsplan angekündigt. Nach ihm sollten zuerst die Erzeugungseinheiten von Segba verkauft werden. Diese wurden an erster Stelle aufgelistet, weil darin die dringenden Probleme des System lagen³⁷. Danach sollten die Verteilungseinheiten von Segba und die Erzeugungseinheiten von AE privatisiert werden. An dritter Stelle wurden die Privatisierung der Wasserwerke von Hidronor und des Übertragungsnetzes aufgelistet, da sie nicht als Priorität betrachtet wurde. Ebenfalls sind die Wasserstromerzeugung und die Stromübertragung bezüglich ihrer Regulierung komplexere Aktivitäten und deswegen brauchte man mehr Zeit um ihre Privatisierung vorzubereiten (Bastos/ Abdala 1995, S.97).

Nach diesen Richtlinien begann der SE, in Zusammenarbeit mit den jeweiligen „Interventores“, mit der Vorbereitung der Privatisierung der drei Unternehmen. In diesem Rahmen entschied man

³⁵ Ebenfalls wird behauptet, dass eine Privatisierung ohne vorherige Desintegration (z.B. von SEGBA, dessen Vermögen ca. 3% des BIP entspricht) dazu geführt hätte, zuviel Macht an die neuen Besitzer zu übergeben. Zum Konzept von Yardstick Competition s. Clausen/Scheele (2001).

³⁶ Nach Abdala zeigten sich die Überlegungen als richtig, wie der Fall vom Wasserwerk Yacyretá beweist (s.u.).

³⁷ Die Situation der Erzeugungseinheiten von Segba war besonders kritisch, da sie Unverfügbarkeitsniveaus (niveles de indisponibilidad) höher als 40% aufzeigten. Wenn schnell Investitionen nicht gemacht werden, würden wieder im Juli oder August Stromausfälle stattfinden (Clarín 28.12.1991).

jedes Unternehmen in verschiedenen Geschäftseinheiten (Unidades de Negocio) zu teilen und danach jede von diesen neuen Geschäftseinheiten als getrenntes Unternehmen zu privatisieren. Im Fall Segba entstanden aus der Desintegration sieben Unternehmen (4 Erzeugungsunternehmen und drei Verteilungsunternehmen³⁸) (s. Abb. 5.3.). Im Falle von AE fand ein ähnlicher Prozess statt. Einerseits wurden auch einige Güter (Immobilien, Autos) verkauft³⁹. Zweitens wurde durch die Verordnung 696/92 (4.4.1992), der ein Abkommen mit den jeweiligen Provinzen vorausging, die Verteilungsabteilungen von AE in den Provinzen Formosa, Tucumán, Santiago del Estero und La Rioja an die jeweiligen Provinzen übertragen. Drittens wurden mehrere Stromerzeugungsunternehmen gegründet, die je nach dem Fall eins oder mehrere Kraftwerken einschlossen (s. Abb. 5.3.). In Hidronor fand ebenfalls ein horizontaler Desintegrationsprozess statt, dessen Ergebnis die Schaffung in 1993 von fünf Unternehmen war⁴⁰. Seinerseits wurde das Übertragungssystem auch umstrukturiert. Einerseits wurde das Unternehmen Transener gegründet, welches für den Betrieb des Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tension (STEEAT)⁴¹ zuständig ist, und sich aus den Übertragungsanlagen (Spannung gleich oder höher als 220 KW) von AE, Segba und Hidronor zusammensetzt. Zweitens wurden fünf andere Unternehmen gegründet, jedes von ihnen für den Betrieb der Übertragungsanlagen (von Spannung gleich oder höher als 132 KW und niedriger als 400 KW) zuständig, die innerhalb der jeweiligen Regionen die Erzeuger, Verteiler und Großkunden verbinden.

³⁸ Dafür wurden Capital Federal und Großraum Buenos Aires in zwei geographische Zonen geteilt. Die dritte Zone besteht aus der Stadt La Plata und Nebenbezirken. So entstanden die Unternehmer Edenor SA, Edesur SA und Edelap SA, die die Konzession, für 95 Jahre, für die Stromversorgung in ihren jeweiligen Versorgungsgebieten bekamen. Das Versorgungsgebiet von EDENOR schließt einen Teil von Capital Federal und folgende Bezirke von Großraum Buenos Aires ein: Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Merlo, Marcos Paz, Las Heras, La Matanza, San Martín, Tres de Febrero, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, Moreno, Gral Rodríguez, Pilar, Malvinas Argentinas, José Paz und San Miguel. Andererseits besteht das Gebiet von Edesur aus einer Zone von Capital Federal und folgenden Bezirken vom Großraum Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Presidente Perón, Quilmes und San Vicente. Dazu ist es hinzuzufügen, dass man zunächst dachte Verteilungsabteilung von Segba in nur zwei Unternehmen zu teilen, was als die ideale Lösung erschien und in einer kurzen Zeit machbar war. Trotzdem wurde danach entschieden, die Abteilung von La Plata, da sie außerhalb des Großraums Buenos Aires liegt, als getrennte Einheit zu verkaufen (Abdala/ Bastos 1995, S.113; www.edesur.com.ar und www.edenor.com.ar).

³⁹ Bis zum 15.2.1993 waren 481 Grundstücke, 230 Fahrzeuge von AE und andere Güter verkauft worden. Der Staat nahm damit ca. 17 Mio. USD ein.

⁴⁰ Jede AG bekam die Konzession für den Betrieb bestimmter Wasserwerken für eine Frist von 30 Jahre (Rodríguez 1995, S.264). Diesbezüglich lässt sich erwähnen, das damals der Bau von Piedra del Aguila und Pichi Picún Leufú noch nicht beendet war (s.u.).

⁴¹ Dies bildet das Höchst- und Hochspannung, welches die „elektrischen Regionen“ des Landes miteinander verbindet. Diese Regionen sind: Noroeste Argentino (NOA); Noreste Argentino (NEA), Cuyo, Patagonia, und Comahue.

Abbildung 5.3. Privatisierung der SU des Elektrizitätssektors- Erzeugungsabteilungen 1992-1994

Ehemalige SU	Unternehmen	Leistung MW	% Verkaufte Aktien	Preis Mio. USD			Schulden Mio. USD	Vorgelegte Angebote	Käufer (Mitglieder des Konsortiums)
				Bar	Schuldtitel	Gesamt			
SEGBA	Central Puerto S.A.	1009	60	92,2	-	92,20	51,0	5	Chilgener (Chile)
	Central Costanera S.A.	1260	60	901	-	90,10	21,0	1	Endesa, Enersis (Chile), Perez Companc (Arg)
	Central Pedro de Mendoza S.A.	92	90	8,5	-	8,50	5,0	2	Acindar (Arg)
	Central Dock Sud S.A.	211	90	25,0	-	25,00	5,0	3	Polledo
Agua y Energía	Central Térmica Alto Valle S.A.	95	90	22,1	-	2,1	10,0	4	Cooperativa Provincial (Neuquén) Dominion Energy (USA)
	Central Térmica Güemes S.A.	245	60	10,0	76,3	86,3	49,9	2	Duke (USA), Comercial La Plata (Soldati Gruppe-Arg), Iberdrola (Spanien), TCW (USA)
	Central Térmica Sorrento S.A.	226	90	5,0	3,8	8,8	4,5	2	IATE, Argon SA,
	Central Térmica San Nicolás S.A.	670	88	10,0	56,1	66,1	39,0	3	AES (USA), Ormas, Endesa Spanien
	Centrales Térmicas del NEA S.A.	276	51	0,4	-	0,4	1,5	1	IATE SA, Skodaexport
	Centrales Térmicas del NOA S.A.	292	51	2,0	13,2	15,2	1,1	2	FATLyF und andere (Fazio SA, Horizonte SA)
	Centrales Térmicas Patagónicas S.A.	282	51	2,0	3,2	5,2	-	o.A.	FATLyF, IATE und Eleprint
	Centrales Térmicas del Litoral S.A.	87	90	0,05	-	0,05	0,76	1	FATLyF, IATE
	Centrales Térmicas Mendoza S.A.	408	51	2,0	10,0	12,0	-	1	Cuyana de Inversiones
	Hidroeléctrica Los Nihuiles S.A.	259	o.A.			74,3	-	o.A.	Electricité de France Banco Galicia
	Hidroeléctrica Diamante S.A.	422	59			32,8	47	7	Electricité de France Banco Galicia
	Hidroeléctrica Ameghino	47	59	-	-	14,3	-	o.A.	Camuzzi (Italien), UTE (Uruguay)
	HIDRONOR	Hidroeléctrica El Chocón S.A.	1320	59	87,0	136,0	223,0	270,9	3
Hidroeléctrica Cerros Colorados S.A.		450	59	27,0	45,6	72,6	92,1	6	Dominion Generation (USA)
Hidroeléctrica Alicurá S.A.		1000	59	48,0	130,0	178,0	184,1	5	SEI (USA)
Hidroeléctrica Piedra del Aguila S.A.		1400	59	100,0	172,1	272,1	212,6		Duke, Hydroandes
Pichi Picún Leufú		252	100	1,01					Pérez Companc

Quelle: Bastos/ Abdala (1995), ENRE (1994), Díaz (1994) und Gabinete Paralelo (1996).

Abbildung 5.3. Fortzenzung. Privatisierung des Übertragungsnetzes von SEGBA, AE und HIDRONOR.

Unternehmen	Übertragungslinien KM	% Verkaufte bzw. Übertragte Aktien	Preis Mio. USD	Übertragene Schulden	Käufer (Mitglieder des Konzernes)
Transener (Hochspannung)	7471 6856 500 Kv. 586 220 Kv	65%	234,1	46	CITILEC (Duke- USA; National Grid – UK; Perez Companc-ARG)
Transcomahue	854 132 Kv	100%			Provinzen Neuquén und Río Negro
Transnoa	2300 132 Kv.		8,6	-	Bank Feigin, FATLyF, IATE
Transpa	2214 1100 330Kv 1108 132Kv 6 33Kv	51%	20,8	-	TRALPA (Aluar, Camuzzi)
Transnea	815 30 220 Kv 676 132 Kv 109 33 Kv	51%	3,00	-	IATE, ELEPRINT, ARGON
Distrocuyo	1335 634 220 Kv 695 132 Kv 6 66 Kv	51%	20,3	-	ELECTRIGAL (Electricité de France)// Die Provinzen Mendoza und San Juan bekamen 39%.

Quelle: Bastos/ Abdala (1995), ENRE (1994), Díaz (1994) und Gabinete Paralelo (1996).

Abbildung. 5.3. Fortsetzung. Privatisierung der Verteilungseinheiten von SEGBA

Einheit	Kunden	% Verkaufte Aktien	Preis (Mio. USD)			Übertragene Schulden (Mio. USD)	Gewinner
			Bargeld	Schuldtiteln	Gesamt		
EDENOR	1.920.000 (6.1400.000 Einwohner) 500 Mio. facturacion	51	30	397.9	427.9	95.0	Electricidad Argentina SA (Astra-Arg, Endesa-Spanien, Electricité de France)
EDESUR	1.865.000 (480 Mio. de facturacion)	51	30	481.0	511.0	135.8	Distrilec (Perez Companc-Arg, Endesa- Chile)
EDELAP	240.000	51	5	134.0	139.0	18.0	Cía. de Innversiones de Electricidad (Houston Ligtning & Power-USA, Techint-Arg)

Quelle: Bastos und Abdala (1995), Gabinete Paralelo (1996)

4.2 Die Implementierung der Privatisierung.

In diesem Teil werden die Privatisierungsprozesse der drei SU analysiert, wobei ich die Rolle der ausgewählten Variablen hervorgehoben werden. Aufgrund der hohen Anzahl der privatisierten Unternehmen (s. Abb. 5.3.) werde ich mich vor allem auf die Privatisierung der ehemaligen Einheiten von SEGBA konzentrieren. Dennoch werde ich auch auf die Privatisierungsprozesse von AE und Hidronor eingehen um diese Analyse zu ergänzen.

4.2.1 Die Privatisierung von SEGBA S.A.

4.2.1.1. Die Vorbereitung der Privatisierung. Wie erwähnt, wurden bereits im Rahmen des Gesetzes 23.696 die ersten Schritte für die Privatisierung von SEGBA gemacht. Anfang 1991 wurde eine Privatisierungskommission geschaffen, die den Prozess mit der Verpflichtung der Beratungsfirmen einleitete. Die Weltbank spielte in dieser Phase eine wichtige Rolle, da jede Entscheidung bezüglich dieses Punktes von ihr, die Finanzmittel dafür zur Verfügung gestellt hatte, zugestimmt werden musste (Clarín, 22.4.1991). Zuerst begann der Prozess für die Verpflichtung des technischen Beraters, dessen Aufgabe vor allem in der Vorbereitung der Ausschreibungsbedingungen bestand. An der Ausschreibung nahmen 4 Firmen teil⁴² und sie wurde von Hydro-Quebec gewonnen (Clarín 6. und 8.5.91)⁴³. An der Ausschreibung für die Auswahl des Finanzberaters nahmen 6 Firmen teil⁴⁴, wobei sich First Boston durchsetzte.

1991 ersetzte Bastos, der auch in dieser Phase mit großer Autonomie arbeiten und damit weiter auf die Abschirmung der politischen Behörden zählen konnte, die Behörden von SEGBA. Dann wurde Carlos Mattausch, der auch in IEERAL gearbeitet hatte und ein Vertrauensmann von Cavallo und Bastos war, zum neuen „Interventor“ ernannt (Interview Abdala 2000). Die neue Verwaltung begann mit der Vorbereitung des Unternehmens für die Privatisierung. Im Mai 1991 wurde eine Beraterkommission des Interventors (Comité de la Intervención) geschaffen, die sich aus allen Geschäftsführern des Unternehmens zusammensetzte und deren Aufgabe darin bestand, den Interventor in allen Aspekten zu beraten, die mit dem Management des Unternehmens zu tun haben (Romero 1998, S.43). Dann wurde einerseits im Juni 1991 ein „Plan de Acción“ ausgearbeitet, der die Implementierung zahlreicher Maßnahmen vorsah, die zur Verbesserung der Finanzlage vor (und angesichts) der Privatisierung beitragen sollten. Auf diese Weise

⁴² Diese waren: Hydro Quebec, Hidroeléctrica Española, RWE Energie, und Electrowatt Energy (Schweiz)

⁴³ Das entscheidende Kriterium für die Erteilung des Zuschlags war der niedrigste Preis (Clarín, 22.4.91).

konzentrierte sich die Arbeit auf u.a. folgende Punkte: Reduzierung der nicht-technischen Verluste (z.B. wegen Stromdiebstahl), Verbesserung der Kontrolle des Verbrauchs der Großkunden, Verbesserung des Einnahmesystems, Verbesserung der Messungssysteme. Außerdem wurde eine neue Verpflichtungspolitik mit Dritten bestimmt und ebenfalls wurden einige Verträge annulliert, die nach dem Subinterventor Romero von „zweifelhafter Legitimität“ waren (ebd., S.48)⁴⁵. Das Ergebnis dieser Maßnahmen war eine deutliche Verbesserung einiger Indikatoren, wie die fallende Zahlungen (Morosidad), der um 9% in 1992 im Vergleich zu 1991 fiel, und die fakturierte Energie, die 1992 11,6% höher als in 1991 war. Trotzdem muss man betonen, dass diese Maßnahmen hauptsächlich auf die Lösung der dringenden Probleme abzielten und deswegen stellen sie keine richtige Umstrukturierung des Unternehmens dar (Interview Abdala 2000).

Andererseits begann man seit Mai 1991 mit dem Entwurf der Privatisierungen der verschiedenen Geschäftseinheiten, wobei das SE, obwohl der Interventor und sein Team eng mit ihm zusammenarbeiteten, die Führungsrolle spielte, besonders was die Kernentscheidungen anging (ebd.)⁴⁶. Um diese Arbeit zu koordinieren wurde außerdem eine Privatisierungskommission geschaffen, die aus den Mitglieder des Comité de la Intervencion und anderen Behörden zusammensetzte (Romero 1998, S.44). Dabei spielten auch die IFI auch eine geringe Rolle. Laut Abdala, obwohl die WB mehrmals ihre Meinung zu einigen Punkten äußerte oder die Entwicklung der Privatisierungen verfolgte, spielte sie keine entscheidende Rolle bezüglich weder des Tempos noch der Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen (Interview 2000). Trotzdem ist ihre Rolle nicht zu unterschätzen, da sie einen großen Beitrag zur Finanzierung der Beratungsfirmen und der PRV leistete (s.u.). Aus diesem Gesichtspunkt lässt sich feststellen, dass die IFI eine wichtige Rolle spielten, da sie dazu beitrugen, dass die Privatisierungen ohne große Schwierigkeiten umgesetzt werden konnten. Die Privatisierungspläne könnten auch eine starke Resistenz von der Seite der Bauunternehmen (contratistas de obras) oder Lieferanten (proveedores de insumos) der SU auslösen, die dank großzügigen Verträgen mit den SU gute Einkünfte bekommen konnten. Da der Sektor am Rande des Konkurses war, war es allerdings

⁴⁴ Diese waren: First Boston, Schroeder Waggs (England), Salomon Brothers, Banque Paribas, Kidder Peabody und Warburg (England)

⁴⁵ Diese Politik betraf auch einige Verträge, die vor der Privatisierung nicht vollzogen werden könnten. Der Grund dafür lag darin, dass man den künftigen Besitzern einen größeren Handlungsspielraum in diesem Bereich geben wollte (Abdala/Bastos 1995, S.109).

⁴⁶ Diese Aussage lässt sich durch die Tatsache bestätigen, dass die Ausschreibungsbedingungen, mit weniger Ausnahmen, sehr ähnlich für jede Art von Unternehmen waren.

ihnen klar, dass ihre Chancen, weiter außerordentliche Gewinne zu verdienen, eher sehr niedrig waren. Deshalb übten sie nicht viel Widerstand gegen die Privatisierung von Segba aus. In diesem Falle spielten die Beratungsfirmen auch nicht eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen. In diesem Kontext wird der Beitrag des technischen Beraters als wenig wichtig betrachtet, da er auf der Basis der Privatisierungsrichtlinien des Gesetzes 23.696 arbeitete (Bastos/Abdala 1995, S.103; Romero, J 1998, S.56 f). Zweitens bestand der wichtigste Beitrag des Finanzberaters in der Vorbereitung der notwendigen Finanzstudien und der Werbung der Privatisierung im Ausland. Trotzdem arbeitete er an dem Marketing nicht alleine. Das SE übernahm die führende Rolle, wobei es mit dem Außenministerium zusammenarbeitete. Das Marketing der Privatisierung schloss auch Vorstellungen im Ausland (Road Shows) ein, die in folgenden Städten stattfanden: Madrid, Frankfurt a.M., Brüssel New York, Los Angeles, San Diego und Houston⁴⁷. Der juristische Berater spielte eine aktive Rolle, vor allem was die Vorbereitung der verschiedenen Unterlagen (Versteigerungsbedingungen, Verträge) und die Auslegung des neuen Regulierungsrahmens anbelangte, und war, von den drei Beratungsfirmen, die bei der Privatisierung den wichtigsten Beitrag leistete (Romero, J 1998, S.84).

4.2.1.2 Die Privatisierung der Erzeugungseinheiten von SEGBA SA.

4.2.1.2.1. Central Puerto und Central Costanera. Nach dem Plan kündigte die Regierung bereits Ende 1991 die Privatisierung von „Central Puerto“ an. Der Zeitplan für die Privatisierung spiegelte das Interesse der Regierung an einer schnellen Privatisierung wider und auf diese Weise stellte man fest, dass der Prozess spätestens am 1.4.1992 vollendet sein musste (Clarín 16.1.1992). Das Objekt der öffentlichen Ausschreibung bestand im Verkauf eines Aktienpakets von 60%⁴⁸. Der Gewinner musste Schulden in Höhe von 51 Mio. USD übernehmen. In diesem Zusammenhang stellte man fest, dass die Teilnehmer folgende Bedingungen erfüllen müssen: a) Aktiva über 200 Mio. USD und ein Nettovermögen über 150 Mio. USD zu haben, b) Falls sie selbst Betreiber eines Wärmekraftwerkes nicht sind, muss am Konsortium ein Betreiber

⁴⁷ Ebenfalls wurden in Argentinien Informationsrunden mit den wichtigsten inländischen Gruppen veranstaltet.

⁴⁸ Von dem Rest sollten 30% später an der Börse verkauft werden, während 10% für die Implementierung des PPP reserviert wurden. Die Ausschreibung wird auch durch das „Doppelumschlagsystem“ organisiert. Dann mussten die Teilnehmer zuerst (Umschlag 1) ihre technischen und unternehmerischen Unterlagen vorlegen. Falls ein oder mehrere Teilnehmer die Mindestbedingungen nicht erfüllen, wird er bzw. werden sie ausgeschlossen. Die Teilnehmer, die die erste Etappe bestanden haben, dürfen ihre ökonomische Angebote vorlegen (Umschlag 2). Gewinner wird derjenige, der mehr Geld für das Aktienpaket anbietet.

teilnehmen, der zumindest zwei Jahre ein Wärmekraftwerk von mindestens 100 MW betrieben hat; c) der Gewinner verpflichtet sich, vor Juni-Juli 1992 die Verfügbarkeit (disponibilidad) der Kraftwerke auf zumindest 80% zu erhöhen (Clarín 1.3.1992).

Die Ausschreibung charakterisierte sich durch einen großen Wettbewerb. An der ersten Etappe (Umschlag 1), nahmen sieben Unternehmer bzw. Konsortien teil⁴⁹. In der ersten Phase wurde AES disqualifiziert, da es die finanziellen Bedingungen nicht erfüllte (Clarín 11.3.1992). Von den Rest legten nur fünf Teilnehmer das ökonomische Angebot (Umschlag 2) (Duke Energy zog sich zurück) vor. Als Sieger ging das chilenische Unternehmen Chilgener hervor, der 92,1 Mio. USD anbot (Romero, J 1998, S.93)⁵⁰. Zu diesem Punkt ist anzumerken, dass dieses Angebot viel höher als die Erwartungen des SE war, der mit Angeboten nicht höher als 50 Mio. USD gerechnet hatte (Clarín 17.3.1992). Chilgener übernahm Central Puerto am 1.4.1992, genauso wie im Plan vorgesehen war.

Die Privatisierung verlief ohne große Schwierigkeiten abgesehen von einem Konflikt mit den Gewerkschaften, der Anfang März entstand. Damals meldeten sie, dass das SE, anlässlich einer Petition der Teilnehmer, die Ausschreibungsbedingungen bezüglich der Pflichten des Gewinners mit den Arbeitnehmern geändert hatte⁵¹. Nichtsdestotrotz, weil die vorgeschlagene Lösung für die Arbeitnehmer ziemlich reizvoll war, konnte man die Proteste stoppen und eine Verschärfung des Konfliktes vermeiden.

Kurz vor dem Ende der Privatisierung von Central Puerto begann die Ausschreibung für den Verkauf eines Aktienpakets (auch 60%) von Central Costanera. Das Verfahren und die Bedingungen waren im wesentlichen die gleiche wie im Falle Central Puerto. Obwohl diese Privatisierung am Anfang das Interesse vieler Unternehmen geweckt hatte, nahmen nur zwei Unternehmer, Chilgener und Endesa Chile (zusammen mit Pérez Companc) an der ersten Phase teil. Beide bestanden die erste Phase, aber nur der von Endesa angeführten Konsortium legte sein Angebot vor⁵², der die Ausschreibung mit einem Angebot in Höhe von 90.1 Mio. USD gewann.

⁴⁹ Diese waren: Chilgener (Chile); Duke Energy (USA) und Gruppe Pescarmona (ARG); Enron (USA); Dominion Energy (USA); Endesa (Chile) mit Perez Companc (ARG); Astra (ARG) mit Electricité de France; und AES (USA).

⁵⁰ Die anderen Angebote waren (in Mio. USD): Astra- Electricité de France: 84.2; Enron: 63.1; Endesa: 55.9, und; Dominion Energy: 55.1.

⁵¹ Ursprünglich war bestimmt worden, dass der Gewinner das Unternehmen mit seinen 1.234 Arbeitnehmern übernehmen musste. Trotzdem haben die Teilnehmer danach berechnet, dass das Unternehmen mit 800 Leuten funktionieren könnte und deshalb um die Modifizierung bitten. Das SE nahm die Petition auf und führte eine Änderung ein, nach der der Gewinner, um das Personal zu reduzieren, ein PRV implementieren könnte. Dieses PRV, dessen Implementierung 6 Mio. USD kosten würde, würde vom Staat finanziert.

⁵² Der Grund des Rückzugs lag in einer Änderung der Ausschreibungsbedingungen der Verteilungseinheiten von Segba, die damals eingeleitet wurden. Dadurch legte man fest, dass kein Unternehmer (allein oder zusammen mit anderen), die mehr als 10%

In diesem Fall erhielt der Gewinner einen Beitrag des Staates in Höhe von 6 Mio. USD, um das Personal zu reduzieren. Endesa übernahm Central Costanera am 29.5.1992, d.h. wie der Plan vorsah.

Ein interessanter Aspekt dieser Ausschreibungen war, dass die Regierung einige Maßnahmen vor der Privatisierung ergriff, um ihren Erfolg zu sichern. Die wichtigste bestand in der Unterzeichnung eines Versorgungsvertrages mit Segba, durch den den Gewinnern (von beiden Unternehmen) den Verkauf von einer bestimmten Strommenge für acht Jahre zu einem bestimmten Preis garantiert wurde. Die Gewinner verpflichten sich ihrerseits dazu, diesen Strom zu liefern, was die Ausführung von Investitionen verlangte. Diese Verträge wurden danach, als Klausel der Ausschreibungsbedingungen, an Edenor und Edesur übertragen⁵³. Laut Abdala hatte dies zwei Ziele. Einerseits versuchte man zu garantieren, dass diese Verteilungsunternehmer eine stabile Stromversorgung haben⁵⁴. Zweitens wollte man eine gewisse Einkommensstabilität für beide Erzeugungsunternehmen gewährleisten, weil damit die Privatisierung viel reizvoller für die Investoren wäre (Interview 2000). Auf diese Weise war die Entscheidung in engem Zusammenhang mit den politischen Interessen der Regierung, die keinen Raum für das Scheitern dieser Privatisierung hatte (sie waren die ersten Privatisierungen des Sektors) und dadurch ihren Erfolg zu sichern versuchte.

4.2.1.2.2 Central Pedro de Mendoza und Central Dock Sud

Ihre Ausschreibungen, deren Bedingungen zu den anderen ähnlich waren, fingen im August 1992 an. Im Gegensatz zu den vorigen entschied man trotzdem, angesichts der Größe der Unternehmen, gleich 90% der Aktien der jeweiligen Unternehmen auszuschreiben⁵⁵. Ebenfalls mussten die Gewinner einige Schulden übernehmen. Für Dock Sud wurden drei Angebote vorgelegt⁵⁶. Gewinner wurde Polledo S.A., das 25 Mio. USD anbot. Für Pedro de Mendoza wurden zwei Angebote vorgelegt⁵⁷. Acindar und Massuh gewannen mit einem Angebot in Höhe von 8,5 Mio. USD.

des Erzeugungsparks (15.000 MW) besitzt, an der Ausschreibung eines Verteilungsunternehmens von Segba teilnehmen dürfte. Bastos sagte dazu, dass in den nächsten Privatisierungen Klauseln eingeführt werden, um zu verhindern, dass ein Unternehmen den Elektrizitätsmarkt monopolisiert (Ambito Financiero 14.5.1992).

⁵³ D.h. dadurch waren diese beide Unternehmer verpflichtet, diese Energie von Central Puerto und Central Costanera zu kaufen.

⁵⁴ Dieser wurde als zentraler Punkt betrachtet, vor allem weil zu dieser Zeit niemand wusste, wie der künftige Strommarkt funktionieren würde. Diese Verträge waren so eine Garantie für die Verteilungsunternehmen für den Fall, dass der Strom rationiert werden muss.

⁵⁵ Die gebliebene 10% wurde für die Implementierung des PPP reserviert (Clarín, 23.8.1992).

⁵⁶ Die Teilnehmer waren: Polledo S.A., Benito Roggio (beide Argentinien) und Chilgener.

4.2.1.2.3 Die Privatisierung der Verteilungseinheiten von SEGBA.

Ende Mai 1992 begann die Privatisierung der wichtigsten und für die Investoren reizvollsten Geschäftseinheiten von SEGBA, nämlich den Verteilungsunternehmen Empresa Distribuidora Norte SA (EDENOR) und Empresa Distribuidora Sur SA (EDESUR)⁵⁸. Die Resolución 591/92 bestimmte die Ausschreibungsbedingungen für den Verkauf von Aktienpaketen von 51% von jedem Unternehmen⁵⁹. Die zentrale Punkte der Ausschreibungsbedingungen werden in der Abbildung 5.4 zusammengefasst. Darunter sind einige hervorzuheben. Erstens hatte laut dem ehemaligen Subinterventor von Segba die Aufteilung der Konzessionsfrist zum Ziel Wettbewerb um den Markt einzuführen und den Betreiber zu fördern, eine effiziente Geschäftsführung auszuüben (Romero 1998, S. 105). Gleichwohl muss dazu gesagt werden, dass dadurch die Position des bisherigen Besitzer des Aktienpakets nicht gefährdet wird, da falls er als Konzessionär bleiben will, reicht es, dass er einen hohen Preis für die Konzession vorlegt. Zweitens ist bezüglich des entscheidenden Kriteriums für die Erteilung des Zuschlages (das höchste Angebot von Schuldentiteln) anzumerken, dass hier die Geldbedürfnisse des Staates im Zentrum der Entscheidungen über die Privatisierungspolitik standen. Diesbezüglich lässt sich erwähnen, dass dieses Kriterium sogar von einigen Unternehmern kritisiert wurde, die der Meinung waren, dass es zur Selbstausschließung einiger wichtiger Betreiber führen würde und damit man die Priorität auf die Bedienung der Schulden statt auf eine gute Dienstleistung gesetzt hatte (Clarín, 13.7.92)⁶⁰. Drittens muss betont werden, dass die Gewinner sich zur Ausführung bestimmter Investitionen nicht verpflichten, sondern nur dazu, bestimmte Qualitätsparameter zu erfüllen und die Nachfrage abzudecken⁶¹. Angesichts des damaligen Zustands der Anlagen verlangten nach dem SE die Erfüllung dieser Pflichten Investitionen von rd. 70 Mio. USD.

⁵⁷ Die Teilnehmer waren Benito Roggio und die argentinischen Gruppen Acindar und Massuh.

⁵⁸ Beide Unternehmen wurden im April 1992 durch die Verordnung 714/92 gegründet. Die Aktiva jedes Unternehmens setzten sich aus den Verteilungsanlagen von SEGBA innerhalb der entsprechenden Versorgungsgebieten zusammen.

⁵⁹ Von dem Rest wurden 39% für den Verkauf an der Börse und 10% für die Implementierung des PPP reserviert.

⁶⁰ Um Probleme mit dem Kauf von Schuldentiteln zu vermeiden, wurde ein Mechanismus vorgesehen, nach dem der Gewinner der Zentralbank das Geld abgibt und sie die Schuldentitel kauft (Clarín 18.7.92)

⁶¹ Diese Qualitätsparameter umfassen drei zentrale Bereiche: Qualität des technischen Produktes (Spannungsniveau und Schwankungen), der Dienstleistung (Dauer und Anzahl der Stromausfälle) und des Kundenservices. Andererseits unterscheiden die Konzessionsverträge drei zeitliche Etappen (bis 8.1993/ 1993-1996 und ab 1996), die sich nach den verlangten Qualitätsniveaus, die die Unternehmen erreichen müssen, ausdifferenzieren. Zu Details s. Romero, C (1998, S. 46 f) und ENRE (2001, S. 67 f.).

Abbildung 5.4. Ausschreibungsbedingungen der Privatisierung von Edenor und Edesur.

Objekt	Verkauf von 51% der Aktien der jeweiligen AG. Jedes Unternehmen hat die Konzession für 95 Jahre. Innerhalb der Grenzen des Versorgungsgebietes darf nur der Konzessionär die Dienstleistung Stromverteilung ausführen. Andererseits ist der Konzessionär dazu verpflichtet, die Nachfrage zu decken. Diese sog. „exclusividad zonal“ kann vom Staat aufgehoben werden, falls aufgrund technologischer Fortschritte die Stromverteilung die Charakteristika eines natürlichen Monopols verliert.
Zeitplan	Übergabe der jeweiligen Unternehmen 31.8.1992
Mechanismus	Öffentliche Ausschreibung. Doppelumschlagsystem.
Teilnahmebedingungen.	<ul style="list-style-type: none"> - An der Ausschreibung Unternehmen alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen (Konsortium) teilnehmen. Die Teilnehmer müssen ökonomische und technische Bedingungen erfüllen. Jeder Teilnehmer muss einen erfahrenen Strombetreiber sein. Falls der Teilnehmer ein Konsortium ist, muss daran ein Strombetreiber teilnehmen, der mindestens 20% der Aktien des Konzerns besitzt. - <u>Technische Bedingungen</u>. Der Betreiber muss belegen, dass er länger als vier Jahre ein Stromverteilungsunternehmen betrieben hat. Dieses Verteilungsunternehmen muss: a) zumindest 400.000 Kunden haben; b) jährlich zumindest 2.400 GWh liefern. - <u>Ökonomische Bedingungen</u>: jeder Teilnehmer muss: Aktiva in Höhe von mindestens 700 Mio. USD besitzen, und; ein Nettovermögen in Höhe von mindestens 500 Mio. USD haben. Im Falle eines Konsortiums müssen diese Bedingungen gemeinsam von aller Mitgliedern erfüllt werden
Beschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Der Gewinner einer Ausschreibung darf nicht den Zuschlag der anderen bekommen. - Die Teilnehmer (oder die Mitglieder einer AG zusammen) dürfen nicht mehr als 10% des Erzeugungsparks des Landes (15.000 MW) besitzen.
Informationen und Fragen während des Prozesses	<ul style="list-style-type: none"> - Die Privatisierungskommission garantiert den Teilnehmern den Zugang zu den Informationsquellen (Sitzungen mit dem Personal und mit den Beratungsfirmen, Besuch der Anlagen, Daten der Unternehmen), die sie für die Vorbereitung ihrer Angebote brauchen.
Bestimmung der Gewinner	<ul style="list-style-type: none"> - Die ökonomischen Angebote bestehen aus: a) einer Geldsumme (in Bar) in Höhe von 30 Mio. USD; b) Einer Summe in Schuldentiteln (inländische und ausländische). Gewinner wird derjenige, der mehr Schuldentiteln anbietet.
Andere Bestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> - Edesur und Edenor übernehmen die Pflichten von Segba bezüglich der Versorgungsverträge mit Central Constanera und Central Puerto. - Der Staat stellt zur Verfügung jedes Unternehmens bis zu 20 Mio. USD für die Weiterimplementierung eines PRV.
Spezielle Bestimmungen des Konzessionsvertrages	<ul style="list-style-type: none"> - Ausschreibung des Aktienpakets von 51%. Obwohl die Konzessionsfrist 95 Jahre beträgt, wird sie in Perioden geteilt. Die erste Periode erstreckt sich auf 15 Jahre und die nächste auf 10 Jahre. Am Ende jeder Periode soll eine neue Ausschreibung stattfinden, wobei das Aktienpaket von 51% wieder ausgeschrieben wird. Die Ausschreibungsbedingungen müssen den aktuellen ähnlich sein. Bei dieser Ausschreibung darf der aktuelle Konzessionär einen Umschlag vorlegen, in dem er einen Preis für die 51% vorschlägt. Falls dieser Preis gleich oder höher als das beste Angebot der anderen Teilnehmer ist, behält der Konzessionär das Aktienpaket ohne dafür zahlen zu müssen. Falls es höhere Angebote gibt, bekommt der entsprechende Anbieter das Aktienpaket. Der bisherige Konzessionär bekommt die bezahlte Summe. - Die Besitzer des Mehrheitsaktienpaket dürfen ihre Aktien während der ersten fünf Jahre der Konzession nicht verkaufen. Ebenfalls, wenn der Gewinner ein Konsortium ist, dürfen seine Mitglieder, auch während der ersten 5 Jahre, ihr ganzes Aktienpaket nicht verkaufen. Danach dürfen sie es nur mit Genehmigung der ENRE machen.
Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> - Der Konzessionär verpflichtet sich nicht, bestimmte Investitionen zu machen, sondern nur die Ausführung der Dienstleistung gemäß einigen Qualitätsniveaus, die im Konzessionsvertrag bestimmt werden, zu sichern.
Steuerliche Stabilität	<ul style="list-style-type: none"> - Der Konzessionär muss all die Steuer zahlen, die nach dem Gesetz zahlen muss. Trotzdem falls seine Steuerlastung zunimmt, darf der Konzessionär die ENRE darum bitten, die Steuererhöhungen an die Tarife zu übertragen (passthrough) .
Strafen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Sicherheitskaution des Konzessionärs kann in bestimmten Fällen aufgrund von gravierenden Nicht-Erfüllungen (graves incumplimientos) eingelöst werden oder das Aktienpaket wieder ausgeschrieben werden. Andererseits könnte man den Vertrag kündigen, falls der Staat seine Pflichten nicht erfüllt oder ihre Ausführung erheblich erschwert.

Viertens lässt sich unterstreichen, dass sie Geldsummen für die Finanzierung der PRV von der WB zur Verfügung gestellt wurden (Romero, J 1998, S.115). Fünftens wurden an die Unternehmen ausstehende Kreditforderungen abgetreten. Im Fall Edenor erreichten sie 94 Mio. USD und im Eedesur 87.2 Mio. USD. Zuletzt muss erinnert werden, dass die Tarife vor den Privatisierungen erhöht wurden. Z.B. wurden Anfang 1992 die Haushaltstarife von Segba und AE zwischen 2,5 und 5% erhöht, welche zur Verbesserung der Einnahmen dieser Unternehmen um 8% beitragen sollten. Diesbezüglich erklärte Cavallo, dass die Tariferhöhungen beschlossen wurden, weil es notwendig war, die Tarife an die neuen Bedingungen des Regulierungsrahmens und den Dienstleistungskosten anzupassen (Clarín 10.1.92) .

An der Ausschreibung von Edenor nahmen fünf Konsortien teil⁶². Die Umschläge mit den ökonomischen Angebote wurden, wie geplant, am 29.7.1992 geöffnet. Gewinner wurde das von Astra angeführte Konsortium, das 30 Mio. USD in Bar plus 397,9 Mio. USD (reales Wert) in Schuldentiteln anbot⁶³. Andererseits traten bei der Ausschreibung von Edesur vier Konsortien an, von denen alle an der von Edesur teilnahmen⁶⁴. Gewinner wurde Distrilec, das 30 Mio. in Bargeld und 481 Mio. USD (realer Wert) in Schuldtiteln anbot⁶⁵. Am 31.8.1992 fand die Übergabe beider Unternehmen statt.

Die Privatisierungen verliefen ohne große Schwierigkeiten. Trotzdem wurde kurz danach ein (vertraulicher) Bericht der SIGEP bekanntgegeben, in dem das Amt drei Einwände hatte: a) Dass im letzten Moment die Ausschreibungsbedingungen zugunsten der Interessen der Teilnehmer modifiziert wurden. Hier handelte es sich um die Verlängerung der Frist (von 6 Monaten auf ein Jahr), die die Gewinner hätten, um einige Ziele bezüglich der Qualität der Dienstleistung zu erreichen; b) Dass die Bewertung der Unternehmer nur kurz vor dem Ende der Ausschreibung bekannt wurde und deshalb nicht richtig analysiert werden konnte, und; c) Dass Subventionen für die Implementierung von PRV gegeben wurden (Clarín, 14.9.92). Nach der Bekanntgabe fanden dringende Sitzungen zwischen der Regierung und der SIGEP statt, nach denen der Vorsitzende der SIGEP das Bestehen einer ernsten Situation dementierte (ebd. 15.9.92). Ihrerseits gab Bastos

⁶² Diese waren: a) Electricidad Argentina (Astra- Arg, Endesa-Spanien und Electricité de France); b) Inversora Eléctrica de Buenos Aires (Soldati, Powerfin-Belgien, Iberdrola –Spanien); c) Compañía de Inversiones en Electricidad (Techint und Houston Lighting & Power- USA); d) Distrilec (Perez Companc, Enersis- Chile und PSI Energy USA), und; e) Fénix del Sur (Banco Central Hispanoamericano und Galicia – beide Spanien, Unión Fenosa- Spanien).

⁶³ Damit nahm der Staat etwa 810 Mio. USD in Schuldentiteln (valor nominal) ein. Die anderen Konzerne machten folgende Angebote (in Mio. USD): Inversora Eléctrica Buenos Aires, 417, 1; Compañía de Inversiones en Electricidad 361,3; Distrilec, 206,8; und Fénix del Sur, 181,5.

⁶⁴ Da Electricidad Argentina S.A. Edenor gewonnen hatte wurde sein Angebot für Edesur nicht einmal geöffnet.

zu, dass die Modifizierungen eingeführt wurden, nachdem alle Teilnehmer gemahnt hatten, dass die Qualitätsnormen in sechs Monaten nicht erfüllt werden könnten. Darüber hinaus erklärte der Energiesekretär, dass die PRV in beiden Unternehmen vor der Privatisierung eingeleitet worden waren und vor ihrer Vollendung nicht beendet werden konnten. Dann würden die Gewinner diese Politik nur fortsetzen, was vom Staat, durch ein Kredit der IDB, finanziert wird (Clarín, 16.9.92). Die Privatisierung der letzten Geschäftseinheit, Edelap, begann Anfang Oktober 1992. Das Objekt der Ausschreibung, die nach ähnlichem Verfahren stattfand, bestand wieder in dem Verkauf eines Aktienpaketes von 51%. Ebenfalls wurde ein Versorgungsvertrag mit der Erzeugungseinheit von AE Central San Nicolás unterzeichnet, nach dem Edelap sich dazu verpflichtete, eine bestimmte Strommenge zu einem bestimmten Preis zu kaufen (Gabinete Paralelo 1996, S.88). Nichtsdestotrotz unterscheidet sie sich von ihnen, weil dieses Mal die Ausschreibung den Verkauf des Wärmekraftwerkes Central Dique (151 MW) einschloss. An der Ausschreibung nahmen vier Konsortien teil⁶⁶. Bei der Bekanntgabe der Angebote überraschte das Angebot von dem von Techint angeführten Konzern, der mit einem Angebot von 139 Mio. USD gewann⁶⁷.

4.2.2 Die Privatisierung von Agua y Energía.

Die Privatisierung der Geschäftseinheiten von AE begann im Jahr 1992. Bevor man sich mit den Privatisierungen beschäftigt, lässt sich erwähnen, dass in den vorigen Jahren, parallel zu dem Prozess der Desintegration von AE eine tiefgreifende Umstrukturierung des Unternehmens ausgeführt wurde. Dieser schloss erstens eine starke Reduzierung des Defizits des Unternehmens ein. Als Folge wurde es zwischen 1991 und 1992 von 379 auf 127 Mio. USD gesenkt. Zweitens wurde eine wichtige Personalreduzierung unternommen, infolgedessen das Personal von 11.205 Personen (Januar 1991) auf 8.824 (August 1992) reduziert wurde. Kernelement dieser Politik, die danach fortgesetzt wurde, war die Implementierung von reizvollen PRV. Bis Februar 1993 hatten bereits etwa 2,400 Arbeitnehmer das Unternehmen verlassen, deren Abfindungen im Durchschnitt ca. 35.000 USD betrug. Die Kosten dieser PRV (ca. 80 Mio. USD) wurden mit Ressourcen des Unternehmens (40%) und der IDB (60%) finanziert (Bastos/Abdala 1995, S. 117 f).

⁶⁵ Damit wurden ca. 1000 Mio. USD in Schuldentiteln zurückerhalten. Die Angebote (in Mio. USD) der anderen Teilnehmer waren: Compañía de Inversiones en Electricidad, 501,2; Compañía Inversora Eléctrica, 420,3, und; Fénix del Sur, 251,4.

⁶⁶ Diese waren: a) Inversora Eléctrica del Sur (Iberdrola und Hidroeléctrica de Cataluña, beide Spanien); b) Compañía de Inversiones de Electricidad (Houston Lighting & Power und Techint); c) Chilgener, und; d) Benito Roggio.

⁶⁷ Die anderen Angebote waren (in Mio. USD.): Inversora Eléctrica del Sur (46,2); Chilgener (44,1) B. Roggio (42,6).

Der Privatisierungsprozess konzentrierte sich zuerst auf die Wärmekraftwerke. Als Folge wurden zwischen 1992 und 1993 acht Unternehmen ausgeschrieben (s. Abb. 5.3.). Ab 1994 wurde der Privatisierungsprozess fortgesetzt, als auch die Ausschreibungen für den Verkauf der Wasserkraftwerken begannen. Als Folge wurden zwischen 1994 und 1995 sieben Geschäftseinheiten an private Investoren übergeben, und dann war bereits Ende 1995 die große Mehrheit der Einheiten von AE privatisiert worden⁶⁸. Was das Objekt der Ausschreibungen anbelangte, entschied man sich in vielen Fällen für den Verkauf großer Aktienpaketen (normalerweise 90%). Ebenfalls, wie im Fall von Segba, benutzte man das System des doppelten Umschlags. In den meisten Fällen mussten auch die Gewinner einige Schulden übernehmen (s. Abbildung 5.3.).

Die Privatisierung von AE wurde auch durch einige Merkmale gekennzeichnet, die angesichts der Ziele dieser Arbeit hervorzuheben sind. Der erste Punkt hatte mit der Rolle zu tun, die die Provinzen dabei spielten. In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, dass in einigen Fällen (z.B. Centrales Térmicas Patagónicas, Hidroeléctrica Diamante) ein Aktienpaket (normalerweise von 39%) reserviert wurde, über welches die Provinzen, in denen sich die Kraftwerke befinden, ein Vorkaufrecht hatten. Zweitens lässt sich erwähnen, dass FATLYF (alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen Investoren) an verschiedenen Ausschreibungen teilnahm und sogar einige gewann. Drittens ist es zu unterstreichen, dass es einige Ausschreibungen gab, an denen kein Unternehmen teilnahm (Hidrotérmica San Juan) oder aufgrund niedriger Angebote abgesagt werden mussten (Centrales Térmicas del Litoral). Diese Situation zwang die Regierung, bei der Wiederholung der Ausschreibungen, die Bedingungen zu flexibilisieren, um ein neues Scheitern zu vermeiden⁶⁹.

4.2.3. Die Privatisierung von Hidronor.

Wie gesagt wurde die Privatisierung der Geschäftseinheiten von Hidronor aus technischen Gründen für eine letzte Etappe verschoben und begann sie erst 1993. Ebenfalls war sie aus politischen Gründen komplexer als die andere, vor allem aufgrund der Bedingungen unter denen

⁶⁸ Es fehlten nur die Privatisierungen von Central Río Grande, Hidroeléctricas Tucumán und Central Formosa .

⁶⁹ Im Fall von Hidrotérmica San Juan, dessen Ausschreibung aufgrund der hohen Schulden und des schlechten Zustandes der Anlagen mehrmals scheiterte, musste die Regierung, nach Gesprächen mit möglichen Teilnehmer ein größeres Aktienpaket anbieten und die finanziellen Bedingungen mildern (Gabinete Paralelo 1996, S. 98).

Hidronor die Wasserkraftwerke betrieb⁷⁰. Dann war von zentraler Bedeutung die Rolle, die die sog. „Comahue-Provinzen“ hätten spielen können, da sie wichtige Interesse in Bezug auf das Unternehmen hatten. Einerseits, weil sie Sondertarife und Vorzug bei der Energieversorgung hatten. Zweitens bekamen sie von Hidronor ökonomische Beiträge, die sog. Regalías, und deshalb hätte es geschehen können, dass sie die Privatisierung als eine Bedrohung ihrer ökonomischen Interessen hätte sehen können⁷¹. Ebenfalls ist zu erwähnen, dass es bereits Konflikte zwischen der Regierung und den Provinzen bezüglich der Nutzung der Wasserressourcen (u.a. Steuerung der Wassermengen, Sicherheitsüberwachung der Wasserwerke) gab, die anlässlich der Privatisierung schärfer wurden (s.u.).

Im Allgemeinen bestand das Objekt der Ausschreibungen in dem Verkauf, durch eine internationale Ausschreibung, eines Aktienpakets von 59% der jeweiligen Unternehmen. Von dem Rest (41%) hätten einerseits die Provinzen Río Negro und Neuquén den Vorzug für den Kauf von 39%⁷². Die restlichen 2% werden für die Implementierung der PPP in den jeweiligen Unternehmen reserviert. Wie in den anderen Fällen war Bedingung des Erhaltens des Zuschlages, dass der Gewinner ein qualifizierter Betreiber ist (falls es ein Konsortium ist, muss der Betreiber Mitglied von ihm sein). Ebenfalls wurden einige besondere Klauseln eingeführt, u.a. sind folgende zu erwähnen: a) Es wurden einige Beschränkungen für die Veräußerung der Aktien während der ersten fünf Jahre der Konzession eingeführt; b) Einige Entscheidungen der jeweiligen AG können nur mit der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit (80%) getroffen werden (Bastos/Abdala 1995, S.129)⁷³, und; c) es wurde festgestellt, dass die Gewinner einige Schulden übernehmen bzw. einige Werke bauen oder vollziehen mussten⁷⁴.

Die Privatisierungen der drei ersten Einheiten wurden bereits zwischen dem 6. und dem 8.7.1993 vollendet. Erstens wurde Alicurá SA privatisiert. Den Zuschlag erhielt der von dem US-amerikanischen Unternehmen SEI angeführte Konzern, der 178 Mio. USD für das Aktienpaket anbot. Am nächsten Tag (7.8.) wurden die Angebote für Cerros Colorados SA bekannt. Gewinner

⁷⁰ Hidronor hatte die Konzession, um einige Wasserdämme der Region Comahue (Provinzen Río Negro und Neuquén) zu bauen und zu betreiben.

⁷¹ In diesem Rahmen sollte Hidronor den Provinzen ein Prozentsatz seiner Umsätze zahlen, der ursprünglich auf 5% gesetzt und 1984 auf 12% erhöht wurde (Bastos/Abdala 1995, S. 128).

⁷² Falls sie dieses Recht nicht ausüben darf die Regierung die Aktien an der Börse verkaufen lassen.

⁷³ Diese beziehen sich z.B. auf folgende Aspekte: Änderung des Gesellschaftszwecks, Fusionen oder die Kündigung des Konzessionsvertrages. Andererseits muss jede Änderung der Geschäftsordnung vom SE genehmigt werden.

⁷⁴ Z.B. in dem Fall von Alicurá musste der Gewinner Schulden in Höhe von 184 Mio. USD übernehmen und andere Beiträge machen: ca. 6 Mio. USD für die Finanzierung einiger Schutzwerken gegen Überschwemmungen; 20 Mio. USD für die AIC (Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas- Wasserbenutzungsbehörde), und; 4.8 Mio. USD, für den Fondo Subsidiario de

wurde der von dem US-amerikanischen Unternehmen Dominion Energy angeführte Konzern, der 72 Mio. USD anbot. Letztens wurde El Chocón SA privatisiert. Der Gewinner der Ausschreibung war der von dem (damals) chilenischen Unternehmen Endesa angeführte Konzern, dessen Angebot 223 Mio. USD betrug. Die Privatisierung von Piedra del Aguila wurde erst in Dezember 1993 vollzogen, d.h. als der Bau noch nicht fertig war⁷⁵. Gewinner der Ausschreibung war der von dem US-amerikanischen Unternehmen Duke Energy angeführten Konzern, der 272 Mio. USD anbot⁷⁶. Anders war der Fall von Pichi Picún Leufú. In diesem Fall musste die Ausschreibung zwei Mal aufgrund des Mangels an Interessenten für gescheitert erklärt werden. Dann musste die Regierung zahlreiche Modifizierungen in die Ausschreibungsbedingungen einführen, um so das Interesse der Unternehmern erwecken zu können. So wurde das angebotene Aktienpaket nur nach der dritten Ausschreibung, an deren letzten Etappe nur ein Konzern teilnahm, verkauft. Diese wurde von der argentinischen Gruppe Pérez Companc gewonnen, die das Unternehmen im Oktober 1997 übernahm. In diesem Rahmen charakterisierte sich die Ausschreibung durch andere Merkmale im Vergleich zu den anderen. Erstens zahlte man nur 1,01 Mio. USD für 100% der Aktien⁷⁷. Zweitens verpflichtete sich der Gewinner, den Bau des Wasserwerkes zu beenden, was eine Investition von ca. 136 Mio. USD verlangen würde. Drittens bekam Pérez Companc eine Subvention in Höhe von 25 Mio. USD, die es nicht zurückzahlen muss, falls der Strompreis in der Zukunft ein bestimmtes Niveau nicht erreicht. Letztens muss man nur ab dem vierten Konzessionsjahr den Comahue-Provinzen Regalías zahlen (La Nación 11.10.1997; Verordnungen 646/97 und 1254/97).

Die Privatisierung von Hidronor hat einige Merkmale, die hinsichtlich der in dieser Arbeit betrachteten Variablen hervorzuheben sind. Der erste Punkt bezieht sich auf die Rolle der Provinzen. Wie erwähnt, hatten die Provinzen Río Negro und Neuquén große Interessen an dieser Privatisierung. Mit der Implementierung der Reform im Oktober 1992 begannen die bereits vorhandenen Konflikte zwischen den Comahue-Provinzen und dem Staat zuzunehmen. Die Provinzen schlugen vor, dass ihnen die Zuständigkeit für die Vergabe der Konzessionen von Wasserressourcen eingeräumt wird, während der Staat für die Vergabe der Konzessionen von

Compensaciones. Im Falle von Cerros Colorados betragen die Schulden, die übernommen werden mussten, 87 Mio. USD, während im Falle El Chocón 256 Mio. USD betragen (Bastos/ Abdala 1995, S. 130).

⁷⁵ Als der Privatisierungsprozess begann, waren nur 350 MW installiert. So investierte der Staat während 1993 78,4 Mio. USD, um die Kapazität vor der Übergabe zu erhöhen. Als Folge war im Dezember 1993 im Betrieb bereits 700 MW installiert, d.h. die Hälfte der im Projekt vorgesehenen Leistung des Wasserwerkes. (1400 MW) Der Gewinner beendete den Bau im Jahr 1994.

⁷⁶ In diesen Fällen wurden die Preise teilweise in Bargeld und teilweise mit Schuldentitel bezahlt (s. Abb. 5.3.).

⁷⁷ Damit fand in diesem Fall kein PPP statt.

Wasserwerke zuständig sein soll. Ebenfalls forderten sie für sich die Übergabe von einigen Übertragungsnetzen von 132 KW. Der Konflikt verschärfte sich als Río Negro, im Februar 1993, ein Decreto Ley provincial (Provinzgesetzverordnung) erliess, durch das die Wassermenge festgelegt wurden, die die Wasserwerke benutzen konnten. Die Regalías waren eine andere Konfliktquelle, vor allem aufgrund der Erlassung einiger Normen (u.a. Verordnung 1398/92), durch die die Regeln für ihre Berechnung geändert wurden. In diesem Kontext war es möglich, dass diese Konflikte den Erfolg der Privatisierungen hätten gefährden könnten. Dies zwang die Regierung dazu, den Provinzen einige Zugeständnisse zu geben. Einerseits, obwohl nach dem Gesetz 15.336 der Staat das Entscheidungsrecht über die Nutzung der Wasserressourcen besitzt, wurden den Provinzen durch die Umstrukturierung der Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas (AIC) und die Schaffung des Organismo Regional de Seguridad de Presas (ORSEP) (Amt für die Sicherheit der Wasserwerke) mehr Regulierungsbefugnisse im Bereich Nutzung der Wasserressourcen eingeräumt⁷⁸. Zweitens wurde bestimmt, dass ein Teil der Einnahmen der Privatisierungen (ca. 60 Mio. USD.) für die Finanzierung einiger Werke der AIC benutzt werden musste. Drittens müssen die Unternehmen einen Beitrag (1,5% der Umsätze) zahlen, der zur Finanzierung von Instandhaltungswerken, der AIC und der ORSEP benutzt werden muss (Bastos/Abdala 1995, S.154). Viertens wurde die Zahlung von Regalías aufrechterhalten, die nun von den privatisierten Unternehmen bezahlt werden müssen. Die Zahlungsmechanismen wurden auch zugunsten der Provinzen vereinfacht (z.B. könnten sie darum bitten, dass die Regalías mit Strom bezahlt werden). Fünftens bekamen die Provinzen den Vorzug, mit der Ausnahme von Pichi Picún Leufú, um 39% der Aktien jedes Unternehmens zu kaufen.

Ein zweiter Punkt bezog sich auf die Unternehmer, die hier eine aktivere Rolle spielten. Einerseits übten die Bauunternehmen (Contratistas de Obra) mehr Widerstand, im Vergleich zu den anderen Fällen, gegen die Privatisierungen aus. Diese befürchteten auch, dass in der Zukunft so nützliche Verträge nicht unterzeichnet werden könnten, wie diejenigen, die sie mit dem Staat unterzeichnet hatten. Um ihre Opposition stärker zum Ausdruck zu bringen griffen sie auf die Unterstützung einiger Parlamentarier zurück. Ebenso veranstalteten sie Demonstrationen vor dem Wirtschaftsministerium, an die sich sogar das oberste Personal von Hidronor anschloss. Als Argument gegen die Privatisierung griff man vor allem auf die Vorteile der Zentralisierung der

⁷⁸ In den jeweiligen Konzessionsverträge werden die Rechte der Konzessionäre bezüglich der Benutzung der Wasserressourcen bestimmt. Demzufolge geht es hier nicht darum, dass die Provinzen viel Macht in diesem Bereich bekommen, aber doch bezüglich der Überwachung der Konzessionären bei der Erfüllung ihrer Pflichten hinsichtlich der Nutzung der Wasserressourcen.

Entscheidungen zurück, die sie sowohl für den Betrieb des Unternehmens als auch für die Entwicklung künftige Projekten hätte (ebd., S.157). Dennoch hatten die Proteste keinen Erfolg und konnten die Privatisierung nicht stoppen (Abdala/Spiller 1999, S.108). Drittens lässt sich feststellen, dass in den Fällen von Piedra del Aguila und Pichi Picún Leufú die eventuellen Käufer, im Vergleich zu anderen Fällen, mehr Einfluss auf die Bestimmung des Inhaltes der Ausschreibungsbedingungen ausüben konnten. Wie gesagt handelte es sich in diesen Fällen um noch nicht beendete Werke, wo es auch gültige Verträge zwischen dem Staat und Bauunternehmen (Contratistas de Obras) gab. Dann mussten die ausstehenden Investitionskosten berechnet und die hoch dotierten Verträge, an die neuen Besitzer übertragen werden (Interview Abdala 2000). Deswegen musste die Regierung viel Bereitschaft aufbringen, die Vorschläge der eventuellen Käufer anzunehmen. Dadurch gelang es den potentiellen Käufer, wie der Fall von Pichi Picún Leufú bestätigt, bessere Vertragsbedingungen zu bekommen.

4.2.4 Die Privatisierung des Übertragungsnetzes.

Die Privatisierung der Übertragungsunternehmen begann Ende 1992. Zuerst fand die Ausschreibung für den Verkauf eines Aktienpaketes (65%) von TRANSENER statt⁷⁹. 25% der Aktien würden in den Händen des Staates bleiben, während 10% für die Implementierung des PPP reserviert wurden. Was den Preis anbelangte, wurde ein Mindestpreis von 30 Mio. USD festgelegt, während der Rest mit Schuldentitel bezahlt werden musste. Gewinner wird derjenige, der mehr Geld in Schuldentitel anbietet. Es wurde auch festgelegt, dass der Gewinner ein qualifizierter Betreiber sein musste (falls ein Konsortium ist muss ein Betreiber daran teilnehmen, der zumindest 15% der Aktien dieses Konsortiums besitzen muss). Ebenfalls wurden Normen eingeführt, die den Verkauf der Aktien des Gewinners der Ausschreibung beschränken. Im Einklang mit dem Gesetz 24.065 wurde bestimmt, dass weder Transener noch seine Mehrheitsaktionäre, Mehrheitsaktionäre von Erzeugungs- oder Verteilungsunternehmen sein dürfen. Zuletzt musste der Gewinner auch Schulden in Höhe von 46. Mio. USD. übernehmen. An der Ausschreibung, die auch nach dem Doppelumschlagsystem organisiert wurde, nahmen vier

⁷⁹ Transener hat die Konzession (für 95 Jahre) für das Betreiben der Hochspannungslinien. In diesem Fall wurde auch die Konzessionsfrist in Verwaltungsperioden geteilt, nach denen das Aktienpaket wieder, nach ähnlichen Regeln, ausgeschrieben wird. Für Details s. Konzessionsvertrag von Transener SA (in Dromi, 1997).

Konsortien Teil. Gewinner wurde der Konsortium CITILEC, der 234 Mio. USD. anbot⁸⁰. Ein interessantes Ergebnis dieser Ausschreibung war, dass trotz der Normen, die eine vertikale Integration der Industrieebene zu vermeiden versuchen, dadurch der Gruppe Pérez Companc gelang, eine wichtige Position in jeder Industrieebene zu erreichen⁸¹. Diese Teilnahme ist trotzdem nicht gesetzwidrig, weil Pérez Companc die jeweiligen Käuferkonsortien nicht kontrolliert (Díaz 1994, S.82)⁸².

Danach begannen die Ausschreibungen der anderen Übertragungsunternehmen. Diesbezüglich lässt sich hervorheben, dass hier wieder die Provinzen eine sehr wichtige Rolle spielten. Zuerst konnten Provinzen Río Negro und Neuquén, durch ein Abkommen mit dem SE, das Unternehmen Transcomahue übernehmen. Ebenfalls erworben die Provinzen Mendoza und San Juan 39% der Aktien von Distrocuyo. Die Hauptmerkmale dieser Privatisierungen werden in folgender Abbildung zusammengefasst.

Abbildung 5.5. Privatisierung der kleinen Übertragungsunternehmen.

Unternehmen	Käufer (%)	Preis (Mio. USD)
Transcomahue	Provinzen Río Negro und Neuquén	-
Transnoa	Bank Feigin-FATLYF-IATE (51%)	8,6
Transpa	ALUAR- Cammuzzi (51%)	20,8
Transnea	IATE- Eleprint (51,1%)	3,0
Distrocuyo	Electricité de France (51%)	20,3

Quelle: Gabinete Paralelo (1996, S. 124 f).

4.2.5. Die gescheiterten Privatisierungen: Yacyretá und die Atomkraftwerke.

Als Folge der oben analysierten Privatisierungen wurden fast alle von dem föderalen Staat abhängigen Elektrizitätsunternehmen von privaten Investoren erworben. Die Ausnahmen waren die sog. Entes Binacionales (Yacyretá und Salto Grande) und die Atomkraftwerke, deren Privatisierung weder im Gesetz 23.696 noch in dem 24.065 vorgesehen war. Die Regierung versuchte später die gesetzliche Genehmigung dafür zu bekommen. Im Fall von Yacyretá unterzeichneten 1995 die Regierungen von Paraguay und Argentinien ein Abkommen für seine Privatisierung, welches von den jeweiligen Parlamenten ratifiziert werden musste. Diese

⁸⁰ Dieser setzte sich aus folgenden Unternehmen zusammen: Eléctrica del Plata (Arg, 15%), Duke (USA, 15%), Entergy (USA, 15%), National Grid (UK 15%- Betreiber), SADE (ARG-Pérez Companc, 15%), InterRío Holdings (ARG, 15%) und The Argentine Investment (10%).

⁸¹ Damit nahm sie an den Mehrheitsaktienpaketen von wichtigen Erzeugungsunternehmen (Central Costanera, Pichi Picún Leufú), Übertragungsunternehmen (Transener) und Verteilungsunternehmen (EDESUR) teil.

⁸² Im Mai 1997 erhöhten National Grid und Pérez Companc, mit der Genehmigung der Regulierungsbehörde, ihre Aktienanteile. Als Folge besitzt jede Gruppe 42.49% von CITILEC. Ihrerseits behielten Inter Río Holdings und The Argentine Investment kleine

Privatisierungspläne lösten die Ablehnung von einigen Akteuren aus, wie bei vielen Bauunternehmen (Contratistas de obra), die einige Ansprüche gegen den Staat hatten, und Parlamentarier beider großer Parteien. Ebenfalls ist hervorzuheben, dass die WB, die den Bau des Kraftwerkes mitfinanziert hatte, die Privatisierungspläne mit voller Kraft nicht unterstützte (Interview Abdala 2000). Obwohl im Senat dem Abkommen zugestimmt wurde, gelang der Regierung vor seinem Ablauf seine Zustimmung im Abgeordnetenhaus nicht (Clarín 30.4.1997)⁸³. Im Gegensatz zu Yacyretá wurde die Privatisierung der Atomkraftwerke im Parlament beschlossen (Gesetz 24.804 vom April 1997). Trotzdem führte das Parlament, beeinflusst von einem starken Lobby der Arbeitnehmer, zwei Bedingungen für die Privatisierung ein: a) Die drei Erzeugungseinheiten sollten als eine einzige Einheit verkauft werden, und; b) Der künftige Besitzer müsste innerhalb von sechs Jahren den Bau von Atucha II beenden, was Investitionen in Höhe von ca. 300 Mio. USD fordern würde. Die Regierung kündigte im August 1998 die Privatisierung an, die trotzdem nicht stattfand. Als Hauptgrund dieses Scheiterns gelten die anspruchsvollen Bedingungen bezüglich Atucha II, was dazu führte, dass sich niemand für den Kauf der Atomkraftwerke interessierte (Interview Abdala 2000; La Nación, 2.1.2000).

5. Die Arbeiterbewegung und die Reform des Elektrizitätssektors.

Wie gesagt, entschied am Ende die große Mehrheit der Arbeiterbewegung den Privatisierungsprozess nicht zu stoppen zu versuchen und stattdessen die Chancen zu nutzen, die die Privatisierungen den Gewerkschaften und Arbeitnehmern anbieten würden. Der Weg zu dieser Entscheidung war jedoch nicht einfach. Die Umformulierung der reform im Jahr 1991 lösten die Ablehnung breiter Sektoren der Arbeiterbewegung aus. Diese Opposition war dennoch zu erwarten, da diese Vollprivatisierung als Bedrohung von vielen Arbeitnehmern wahrgenommen werden konnte, da als Folge Arbeitsplätze abgebaut bzw. Arbeitsvertragsvorteile abgeschafft hätten werden können. In diesem Rahmen wurden während einiger Privatisierungen Protestaktionen unternommen, die trotzdem nur im Fall von AE eine gewisse Intensität erreichten⁸⁴. Für FATLYF, der abhängig von den Beiträgen seiner Mitglieder war, stellte die

Aktienpakete. (www.nationalgrid.com/international/mn_argentina.html). Aufgrund finanzieller Bedürfnisse verkaufte der Staat an der Börse im August 2000 sein Aktienpaket. Damit nahm er 68.4 Mio. USD ein.

⁸³ Laut Abdala war die schlechte Präsentation des Inhalts des Abkommens ein wichtiger Grund des Scheiterns, weil deswegen die Kritiker der Privatisierung argumentieren konnten, dass nach dem Abkommen Argentinien eine erhebliche Geldsumme an Paraguay erlassen würde (Interview Abdala 2000). Für Details s. Llanos (1998, S. 762 f).

⁸⁴ Im Fall Segba drückte sich diese anfängliche Unstimmigkeit durch einige Arbeitsverweigerungen aus, aber nicht durch starken Gewaltmassnahmen. Anders war der Fall von der Privatisierung einiger Einheiten von AE, wo die Mitarbeiter stärkere

Privatisierung auch eine große Bedrohung dar, da seine Macht durch eine breite Personalreduzierung bei den Elektrizitätsunternehmen stark betroffen werden könnte. Die neuen Pläne lösten innerhalb von FATLYF heftige Diskussionen zwischen den zwei bereits existierenden Flügeln aus. Auf einer Seite war die von Alderete angeführte Gruppe, die die Mehrheit hatte und der Meinung war, mit der Regierung zu verhandeln und die Chancen, die die Privatisierungen anbieten würden, auszunutzen. Auf der anderen Seite befand sich der von Serrano angeführte Flügel, die die Privatisierung absolut ablehnte und sogar mit der Schaffung eines neuen Dachverbandes drohte. Ebenfalls leitete er eine Kampagne ein, um die Senatoren der PJ dazu zu bewegen, im Parlament den neuen Regulierungsrahmen abzulehnen. Am Ende setzte sich die erste Gruppe durch, der es auch gelang, einen kompletten Zusammenbruch zu vermeiden, und dass fast die ganze Arbeiterbewegung ihrer Position weiter unterstützte⁸⁵. Als Folge begannen die Proteste nachzulassen und die Privatisierungen an einer gewissen Akzeptanz unter den Arbeitnehmern zu gewinnen. Diese Änderungen drückte sich ebenfalls in den öffentlichen Anzeigen von FATLYF aus, wobei sich der Verband eher für die Privatisierung ausdrückte, obwohl er gleichzeitig forderte, dass die PPP rechtzeitig implementiert und bei den Privatisierungen die Rechte der Arbeitnehmer respektiert werden (Clarín 24.7. und 28.8.1992).

Verantwortlich für diese eher schnelle Ausschaltung der Opposition der Gewerkschaften und Arbeitnehmer und ihre nachträgliche Einbeziehung in den Prozess sind vor allem drei Elemente der Strategie der Regierung. Das erste war die Implementierung großzügiger PRV in jedem Unternehmen. Wie erwähnt, hatte man in Segba sogar vor der Privatisierung mit der Implementierung von PRV angefangen, welche auch im Falle von EDENOR und EDESUR nach der Privatisierung fortgesetzt wurden⁸⁶. Im Falle von AE wurden auch viele PRV implementiert, wodurch günstige Bedingungen angeboten wurden, um das Unternehmen zu verlassen (s.o.). Ebenfalls wurden den Arbeitnehmern Fortbildungsprogramme angeboten, die dadurch ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt (im Falle einer Entlassung) verbessern könnten. Im Falle von AE

Maßnahmen ergriffen. Z. B. hinderten die Arbeitnehmer im Fall von CT Alto Valle einige eventueller Käufer daran, das Unternehmen zu besuchen (Bastos/ Abdala 1995, S. 144)

⁸⁵ Trotzdem gab es eine Gewerkschaft, die bis zum Ende diese Strategie ablehnte und sich später vom FATLYF trennte (Sepúlveda 1996, S.101; Murillo 2001, S. 160 f).

⁸⁶ Im Edenor wurde z.B. das Personal zwischen 1992 und 1997 von ca. 6.000 Arbeiter auf 2.890 gesenkt. Die Bedingungen waren ziemlich reizvoll, da die Abfindungen für einen Arbeiter mit 20 Jahren an der Firma 30.000 USD erreichen könnte (Ranis 1998, S. 9)

wurden auch andere Mechanismen geschaffen, um bessere Arbeitsmöglichkeiten einiger Gruppen von Arbeitern zu geben⁸⁷.

Das zweite Instrument bestand in der Implementierung von reizvollen PPP, durch die die Mehrheit der Arbeitnehmer unter günstigen Bedingungen (sie müssen ihr eigenes Geld nicht ausgeben, um Aktien zu zahlen) an dem Eigentum der privatisierten Unternehmen teilnehmen konnte. Das Angebot hatte viel Erfolg und wurde von der Mehrheit der Arbeitnehmer aufgenommen.

Abbildung 5.6. Teilnahme an dem PPP im Elektrizitätssektor

Privatisierte Einheit	% PPP	Beteiligte Arbeiter	% Zustimmung	Gesamtwert des PPP (Mio. USD.)
SEGBA				
Central Puerto	10	684	99	15,374
Central Costanera	10	604	99	15,084
CT Dock Sud	10	48	100	2,774
CT Pedro de Mendoza	10	25	100	0,786
EDENOR	10	4.132	97	76,508
EDESUR	10	4.502	87	94,333
EDELAP	10	445	95	2,974
AGUA Y ENERGIA				
CT Alto Valle	10	77	99	2,461
CT Güemes	10	165	98	6,290
CT Sorrento	10	201	98	0,979
CT del NOA	10	203	93	1,504
CT del NEA	10	88	89	0,039
CT San Nicolás	12	487	95	6,581
CT Patagónicas	10	103	100	1,020
CT del Litoral	10	86	100	0,006
CT Mendoza	10	49	100	1,975
H. Diamante	2	79	99	1,111
H. Ameghino	2	20	100	0,483
H. Río Hondo	2	15	94	0,084
H. Futalelfú	2	36	100	0,838
Hidrotérmica San Juan	2	13	100	0,250
H. Tucumán	2	38	100	0,093
HIDRONOR				
H. Alicurá	2	62	100	6,034
H. Cerros Colorados	2	77	100	2,462
H. El Chocón	2	127	98	7,591
H. Piedra del Aguila	2	56	100	9,224
ÜBERTRAGUNGSNETZ				
Transener	10	860	97	36,019
Transnoa	10	216	99	1,000
Transnea	10	137	99	0,501
Transpa	10	116	99	4,079
Distrocuyo	10	114	100	3,977

Quelle: <http://www.mecon.gov.ar/proppart/default.htm>

⁸⁷Z.B. wurden einige Arbeitnehmer in andere Unternehmen Versetzt (v.a. in den Provinzunternehmen). Ebenfalls wurden mit qualifiziertem Personal (v.a. Ingenieure) private Unternehmen gegründet, die gleichzeitig Beratungsverträge, für eine Frist von 18 Monaten, mit dem SE unterzeichneten (Bastos/ Abdala 1995, S. 145)

Das dritte Element bezog sich auf die Einstellung der Regierung gegenüber der kritischen Position der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften vor der Privatisierung. Die vorigen Privatisierungsprozesse (z.B. ENTel) sowie die ersten Privatisierungen im Elektrizitätssektor, zeigten den Arbeitnehmern deutlich, dass es für sie sehr schwierig wäre, die Privatisierungen stoppen zu können. Dieser Punkt bildete den Kern der Auseinandersetzung innerhalb von FATLYF, in der sich die Haltung von der vom Alderete angeführte Flügel durchsetzte. Dieser war der Meinung, dass in diesem Kontext die bessere Option war, sich am Prozess zu beteiligen und von seinen Chancen zu profitieren. Alderete erklärt diese Position mit folgendem Beispiel „When the Argentine government initiated massive privatizations of government enterprises.... it was like a truck was coming at full speed; if we had gotten in the way we would have been run over, if we stood alongside the road it would have passed us by, so we got not only as a passenger but occasionally to hold the wheel and give it some direction” (zitiert in Ranis 1998, S.2). Ebenfalls wusste die Führung von FATLYF, dass die Personalreduzierungen seiner eigener Kraft stark schaden könnten. Dann mussten neue Wege gesucht werden, und so entschied sich der Verband, die verschiedenen Angebote zu nutzen und eine „unternehmerische Gewerkschaft“ (enterprising union) zu werden⁸⁸. Im Kontext dieser Strategie nahm einerseits der Verband (alleine oder zusammen mit anderen Unternehmen) an zahlreichen Ausschreibungen teil und gewann sogar einige von ihnen (s. Abb. 5.3.). Zweitens beschränkte sich seine Einstieg in unternehmerische Aktivität nicht nur auf die Elektrizitätsunternehmen sondern suchte er neue Geschäfte in anderen Branchen. Als Folge bekam FATLYF die Konzession von Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), kaufte eine Bank, gründete zusammen mit anderen Gewerkschaften eine AFJP (FUTURA) und strukturierte sein eigenes Sozialwerk um, um auf dem Markt der Sozialwerke wettbewerbsfähig zu werden (Murillo 1997, S. 423 f). Ebenfalls hat er seine Aktivitäten in anderen Bereichen weiterentwickelt⁸⁹. So konnte FATLYF, trotz des Verlustes von fast 2/3 seiner Mitglieder, seine ökonomische Macht nicht nur aufrechterhalten sondern auch verstärken. Die verfolgte Strategie hatte natürlich wichtige Auswirkungen auf FATLYF. Einerseits ist er jetzt weniger abhängig von den Beiträgen der Mitglieder als von den finanziellen Ergebnisse seiner Unternehmen. Zweitens hat diese neue Situation zu einer Änderung der Ziele des Dachverbandes geführt. Auf diese Weise, wie in einem Beitrag von Ranis behauptet wird

⁸⁸ Dennoch ist anzumerken, dass FATLYF bereits unternehmerische Aktivitäten unternommen hatte. Abgesehen von der Teilnahme an der Verwaltung von SEGBA, betrieb er Gesundheits- und Tourismusservices (Murillo 1998, S.432).

“historically FATLYF’s goals were to increase salaries and benefits so as to increase union strength in numbers and financial resources... by becoming a business union Luz y Fuerza does nothing to change the rules of the game nor the socio-economic structure of the society (Ranis 1998, S. 16).

6. Der neue argentinische Strommarkt: Organisation und Ergebnisse der Reform.

6.1. Grundregulierung der verschiedenen Industrieebenen.

In Rahmen des Gesetzes 24.065 werden die verschiedenen Industrieebenen unterschiedlichen Regulierungsnormen unterworfen. Erstens wird die Stromerzeugung praktisch nicht reguliert und die Erzeugungsunternehmen brauchen keine Genehmigung für den Bau oder Erweiterung ihrer Anlage⁹⁰. Außerdem gibt es keine (formellen) Eintrittsbarrieren für neue Unternehmen. Im Gegensatz dazu sind die Übertragungs- und Verteilungsebenen, aufgrund ihrer Monopolmerkmale, strikter Regulierungsnormen unterworfen. Grundsätzlich basiert die Regulierung der Übertragungsstufe auf folgenden Prinzipien: a) Die Unternehmen haben das ausschließliche Recht auf den Betrieb des Netzes; b) Freier Zugang zum Übertragungsnetz (die Übertragungsunternehmen dürfen den Dritten den Zugang zum Netz nicht verweigern); c) Die Übertragungsunternehmen dürfen Strom weder kaufen noch verkaufen; d) Periodische Ausschreibung (alle 10 Jahre) der Konzession, und; e) Regulierung durch Preisanreize und Qualität der Dienstleistung (Abdala/Spiller 1999, S.114). Ihrerseits werden Verteilungsunternehmen den Regulierungsnormen der jeweiligen Konzessionsverträge unterworfen.

6.2 Struktur und Funktionieren des Strommarktes.

Das Funktionieren des Elektrizitätssystems basiert auf der Bildung eines Großhandelsmarktes (Mercado Eléctrico Mayorista- MEM), auf dem die Stromtransaktionen gemacht werden⁹¹.

⁸⁹ Z.B. verwaltete FATLYF 1998 neun first-class Hotels in den wichtigsten touristischen Orten (Mar del Plata, Bariloche, Iguazú Falls).

⁹⁰ Nichtsdestotrotz sind die Kraftwerke, je nach der primären Energiequellen (Wasser, Erdgas oder Atom) einiger Umwelt- und Sicherheitsnormen unterworfen (Secretaría de Energía, 1994).

⁹¹ In der Tat gibt es zwei Großhandelsmärkte: a) den MEM, der fast das ganze Land abdeckt und verbunden durch das SADI ist, und; b) den MEMSP (Mercado Eléctrico Mayorista del Sur Patagónico), der die Region Patagonia abdeckt. Beide sind nicht miteinander verbunden. Auf dem MEM werden ca. 92% der gesamten Erzeugung des Landes kommerzialisiert. Beide funktionieren nach den selben Regeln. Im folgenden werde ich mich auf den MEM konzentrieren.

Akteure des MEM sind folgende: Erzeuger, Überträger, Verteiler und Großkunden⁹². Der MEM besteht aus zwei Segmenten: der Spotmarkt und der Vertragsmarkt (Mercado de Contratos). Auf dem Vertragsmarkt vereinbaren die Stromanbieter (vor allem Erzeuger) direkt mit den Akteure auf der Nachfrageseite (Verteilungsunternehmen, Großverbraucher) die Preise und Bedingungen der Stromversorgung. Auf dem Spotmarkt verkaufen die Anbieter ihren Strom zu stündlichen Preise, die nach den Regeln des MEM bestimmt werden (s.u.) (Pistonesi 2001, S.54 f).

Für die Verwaltung des MEM wurde im Juli 1992 (Verordnung 1192) das Unternehmen Compañía Administradora del Mercado Mayorista Electrico Sociedad Anónima (CAMMESA) gegründet. Dies ist eine Aktiengesellschaft, deren Aktionäre die Akteure des MEM sind, vertreten von ihren Verbänden⁹³. Der Vorstand von CAMMESA besteht aus 10 Mitgliedern. Jeder Aktionär ernennt jeweils zwei. Der Energiesekretär ist Vorstandsvorsitzender. CAMMESA ist für die Steuerung des SADI gemäß dem Gesetz und den Reglements zuständig. In diesen Rahmen sind seine zentralen Aufgaben folgende: (a) Den Betrieb des SADI zu organisieren, wobei die Sicherheit des Systems und die Qualität der Dienstleistung maximiert werden muss, und die Großhandelspreise auf dem Spotmarkt zu minimieren⁹⁴; (b) Prospektive Analyse des Systems zu erstellen; (c) Das Funktionieren des Vertragsmarktes zu überwachen und die Erfüllung der Lieferungsverträge zu koordinieren. Die Entscheidungen des Vorstandes werden por mayoría de votos getroffen, aber trotzdem hat der Staat ein Vetorecht (Art. 10 Satzung von CAMMESA)⁹⁵.

Bezüglich des Entgeltes, das die Stromanbieter für ihren auf dem Spotmarkt verkauften Strom bekommen, erhalten sie alle den Spotpreis der jeweiligen Stunde. Die Erzeuger werden ebenfalls

⁹² Großkunden sind große Stromverbraucher, denen genehmigt wird, ihrer Energie direkt den Anbieter des MEM (durch Versorgungsverträge) zu kaufen. Am Anfang wurde die verlangte Stromnachfrage (demanda de potencia para consumo propio requerida), um als Großkunde betrachtet werden zu können, auf 5 MWh festgestellt. Um den Wettbewerb weiter anzukurbeln, wurde diese Hürde später auf 1 MWh und danach 100 KW und zuletzt auf 30 KW gesenkt. Unter den Großverbrauchern lassen sich drei Kategorien unterscheiden: die Grandes Usuarios Mayoristas (GUMA), deren Stromnachfrage höher als 1 MW ist; Grandes Usuarios Menores (GUMA- zwischen 2 MW und 30 KW) und Grandes Usuarios Particulares (GUPA- zwischen 100 und 30 KW). Die GUMA sind vollständige Mitglieder des MEM und tauschen Information mit CAMMESA aus, die ihre Verträge verwaltet, aber unter der Bedingung, dass sie zumindest die Hälfte ihrer Nachfrage durch direkte Verträge kaufen. Andererseits müssen die GUMA und GUPA 100% ihrer Energie einem Anbieter des MEM kaufen, um vollständige Mitglieder des MEM zu werden. (Pistonesi 2001, S. 55; und www.cammesa.com.ar).

⁹³ Auf diese Weise werden die Aktien folgendermaßen verteilt: a) Der Staat (durch das SE) 20%; b) Asociación de Generadores de la Energía Eléctrica de la Republica Argentina (AGEERA) 20%; c) Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de la República Argentina (ADEERA); d) Asociación de Transportistas de la Energía Eléctrica de la Republica Argentina (ATEERA), und; Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) 20%.

⁹⁴ Nach den Normen des Load Dispatch werden die Kraftwerke nach ihren Grenzkosten abgerufen. Auf diese Weise werden die Preise aller Erzeuger von unten nach oben aufgelistet und auf dieser Basis werden die Kraftwerke abgerufen, um damit die gesamte Stromnachfrage jede Stunde zu decken. In diesem Kontext ist das letzte abgerufene Kraftwerk dasjenige, das den Strompreis der Stunde bestimmt. Zu Details s. Pistonesi (2001, S. 54 f); Bastos/Abdala (1995, S. 182 f).

für ihre Erzeugungsbereitschaft (disponibilidad para generar) bezahlt, obwohl das Kraftwerk nicht abgerufen wird. Diese "Zahlung für Leistung" (pago por potencia) erkennt zwei Umstände an: a) Da die Stromnachfrage nicht jede Stunde die gleiche ist (es gibt Höhen und Tiefen), ist es nötig eine bestimmte Reserve zu haben, um die Peaks zu decken, und; b) Aus Sicherheitsgründen ist es erforderlich, eine höhere Kapazität zur Verfügung zu haben. Ein drittes Item beim Entgelt der Erzeuger ist der sog. "Aufschlag wegen Outage-Risiko" (sobreprecio por riesgo de falla), durch das man versucht, ein Signal über den Bedarf neuer Investitionen zu geben (Romero, C 1998, S.22; ENRE 1994, S.40). Aufgrund der Monopolmerkmale der Übertragungsebene werden die Tarife reguliert. Das Entgeltsystem basiert auf der Zahlung des Betriebs und Instandhaltung des Netzes. Für die Finanzierung der Ausweitung des Netzes werden andere Mechanismen vorgesehen (Abdala/Spiller 1999, S.115 f). Für die vorhandene Anlage wird ein maximaler Preis bestimmt. Dieser bleibt konstant für fünf Jahre. Dieser maximale Preis wird aus drei Elementen zusammengesetzt (Verbindung, Übertragungskapazität und übertragene Energie) und nach der Entwicklung der Inflation in den USA angepasst (ENRE 1994, S.40 f). Im Falle der privatisierten Verteilungseinheiten von Segba wurden die Tarife in den jeweiligen Konzessionsverträgen bestimmt. Diese bestehen aus zwei Komponenten: die Energiekosten, die den Kunden direkt übertragen werden (pass-through)⁹⁶, und die Valor Agregado de Distribución (VAD). Dies beinhaltet die Kosten des Unternehmens (Betreiben und Instandhaltung des Netzes sowie Kommerzialisierungskosten) und eine Gewinnspanne, die nach dem Gesetz die Unternehmen, die effizient betrieben werden, erhalten müssen (Art. 40 G. 24.065)⁹⁷. Die Tarife, die in USD ausgedrückt wurden, müssen alle fünf Jahre erneut bestimmt werden⁹⁸. Außerdem werden sie alle 6 Monate der Entwicklung der Preise in den USA angepasst (FIEL 1999; ENRE 1994). Innerhalb der Tarifperiode dürfen die Verteiler um die Änderung der Tarife bitten. Die ENRE muss darüber innerhalb von 120 Tagen entscheiden (wenn nicht, treten die gebetenen Änderungen in Kraft) (Art. 47, G. 24.065)⁹⁹. Außerdem erhalten die Verteiler die Gebühren, die ihnen die Großkunden für die Benutzung des Netzes zahlen müssen, falls sie ihre Stromlieferung direkt von einem Anbieter bekommen.

⁹⁵ Zwischen 1993 und 2000 übte der Staat nie dieses Vetorecht aus (Interview Fandiño 2000). Zu weiteren Details s. Estatuto de CAMMESA, in: www.cammesa.com.ar.

⁹⁶ Dafür wird von CAMMESA ein „Saisonpreis“ berechnet. Zu Details s. ENRE (1994)

⁹⁷ Dieses Gewinnsspanne wurde auf 12% für die anfänglichen Tarife gesetzt (Abdala/ Spiller 1999, S. 113).

⁹⁸ Trotzdem findet die erste Neubestimmung für die ehemaligen Einheiten von Segba zehn Jahre statt. Zu Details s. Romero, C (1998, S. 22 f).

⁹⁹ Dennoch wurde bis 1999 keine Petition in dieser Richtung vorgelegt (Abdala/Spiller 1999, S.113)

6.3. Entwicklung der Stromwirtschaft seit 1993.

Bezüglich dieses Punktes gibt es zunächst die Entwicklung des Stromerzeugungsmarktes hervorzuheben, der sich in einen sehr dynamischen und wettbewerblichen Markt umgewandelt hat. Diesbezüglich ist erstens die Zunahme der Stromerzeuger, die auf dem MEM handeln, zu erwähnen. Während 1993 23 Erzeugungsunternehmen auf dem MEM handelten, gab es im Dezember 2000 bereits 39¹⁰⁰. Zweitens lässt sich unterstreichen, dass das Stromangebot ziemlich atomisiert ist, da keiner der Erzeuger mehr als 15% der gesamten Erzeugung konzentriert (FIEL 1999; CAMMESA 2001). Drittens konzentrieren sich die Erzeuger nicht auf eine einzige Energiequelle. Im Januar 2002 war die Zusammensetzung der installierten Leistung folgende: Wärmekraftwerke 12.414 MW (55,6%), Wasserwerke 8.925 MW (39,9%) und Atomkraftwerke 1.005 MW (4,5%). Viertens ist es hervorzuheben, dass die Anzahl der Großverbraucher stark und ständig, von 1993 (9) bis 2000 (1867), zunahm¹⁰¹. Damit erhöhte sich auch ihre Wichtigkeit als Akteure des MEM, da sie im Dezember 2000 bereits 23% der gesamten Nachfrage konzentrierten (ENRE 2001, S.20). Ein fünfter Punkt bezieht sich auf die Investitionen. Die installierte Leistung stieg von 15.395 MW (Dez. 1993) auf 22.344 MW (Dez. 2001) und so konnte ohne Probleme die ständige zunehmende Stromnachfrage zwischen 1992 und 2000 gedeckt werden (FIEL 1999; Romero, C 1998)¹⁰². Diese Steigerung hatte nicht nur mit der Inbetriebnahme älterer Projekten (z.B. Yacyretá) zu tun, sondern auch mit Privatinvestitionen. Zwischen 1992 und 1998 wurde die installierte Leistung der Wärmekraftwerke um 2.600 MW vergrößert (Pistonesi 2001, S.62). Die Zunahme der Investitionen führte auch zu einer erheblichen Senkung der Unverfügbarkeit der Wärmekraftwerke, die von 49,4% im Jahr 1991 auf 23,2% (1997) sank. Laut Pistonesi hat diese starke private Investition zwei zentrale Gründe: der hohe Wettbewerb und die Möglichkeit, Energie nach Brasilien zu exportieren (ebd., S.62)¹⁰³. Der sechste Punkt bezieht sich auf die Entwicklung des Spotpreises, der zwischen 1991 und 1998 um mehr als 50% fiel (s. Abbildung 5.7.). Dazu haben ohne Zweifel der von der Reform ausgelöste große Wettbewerb und die neuen Investitionen beigetragen. Dennoch muss man auch dazu sagen, dass dafür auch die Inbetriebnahme der Wasserwerke Yacyretá (began teilweise 1994) und Piedra de Aguila (1994)

¹⁰⁰ Dazu ist es auch zu sagen, dass trotzdem die staatlichen Erzeugungsunternehmen immer noch eine zentrale Rolle spielen, da sie im Jahr 2000 insgesamt ca.25% der installierten Leistung und der gesamten Umsätze des MEM ausmachten (kalkuliert auf der Basis der Information von ENRE, 200, S. 10 u. 15)

¹⁰¹ Darunter sind: 397 GUMA, 1430 (GUME) und 58 (GUPA). Für eine Analyse dieses Themas siehe Butera (2000).

¹⁰² In diesem Kontext stieg die installierte Leistung der Wärmekraftwerke von 7.049 MW (1992) auf 11.382 (2000) und die von Wasserwerken von 6.023 MW auf 10.834.

und die Erhöhung der Wassermenge über die man für Stromerzeugung verfügt (die 1992 sehr niedrig waren) verantwortlich sind (Pistonesi, 2001, S.66; Interview Azpiazu)¹⁰⁴. Nichtsdestotrotz ist es klar, dass die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs eine notwendige Bedingung ist, um diese niedrigen Preisniveaus aufrechtzuerhalten¹⁰⁵.

Was die Übertragungsstufe angeht, zeigt Transener eine deutliche Verbesserung der wichtigsten Indikatoren (z.B. wurden zwischen 1994 und 1998 die Störungen (Fallas) pro 100 Km von 1,48 auf 0,36 reduziert). Dennoch behaupten einige Autoren, dass sich auf dieser Ebene einige Problemen bestimmen lassen, die eine weitere erfolgreiche Entwicklung der Stromwirtschaft in Gefahr bringen könnten. Diese haben vor allem mit dem Verfahren für die Erweiterung des Übertragungsnetzes zu tun, das aufgrund seines schlechten Anreizsystems den Bau der notwendigen Werke verspätet oder verhindert hat (Pistonesi 2001, S. 70 f; Romero, C 1998, S.39 f)¹⁰⁶.

Die ehemaligen Verteilungseinheiten von Segba zeigen auch eine deutliche Verbesserung ihrer Leistungsindikatoren. In diesem Zusammenhang ist es zunächst hervorzuheben, dass die Indikatoren Anzahl und Dauer der Stromausfälle eine positive Entwicklung aufzeigen. Was die Stromausfälle pro Kunde angeht, betrugen sie 1992 (im Durchschnitt, vor der Privatisierung) 13,6 im Falle Edenor und 12,7 im Falle Edesur. 1996 hatten die zwei Unternehmen diese Anzahl deutlich gesenkt (Edenor auf 3,1 und Edesur auf 4,0). In Falle beider Unternehmen wurde auch die Dauer der Stromausfälle gekürzt. Edenor senkte die durchschnittliche Dauer von 22,1 Stunden (1992) auf 7,4 (1998) und Edesur von 40 auf 6 (1998) (Abdala/Spiller 1999, S.128). Zweitens sind die Investitionen deutlich gestiegen. Nach Angaben der Unternehmen wurden von Edesur zwischen 1992 und 2000 1,061 Mio. USD. und von EDENOR 1,026 investiert (La Nación 6.6.2001). Drittens ist die deutliche Senkung der (nicht technischen) Stromverluste zu unterstreichen¹⁰⁷. Nach Einschätzungen der ENRE erreichten sie 1992 im Konzessionsgebiet von

¹⁰³ Die ersten Exportverträge an Brasilien und Uruguay wurden 1998 vom SE (Resoluciones 607 und 613/98) genehmigt (ENRE 2001, S. 8).

¹⁰⁴ Zwischen 1992 und 1994 stieg die Teilnahme der Wassereszeugung von 34,2% auf 42,6% des gesamten erzeugten Stroms.

¹⁰⁵ Gleichwohl ist anzumerken, wie Pistonesi erklärt, dass der Preis im Jahr 1998 fast sein niedrigstes Niveau erreichte, weil die thermischen Anlagen sehr nah an ihren Betriebskosten seien.

¹⁰⁶ Obwohl zwischen 1992 und 2000 97 Erweiterungswerke vollzogen wurden, was Investitionen in Höhe von 702,6 Mio. USD verlangte, konzentrierten sie sich auf nur drei Werke (64% der gesamten Investition). Die wichtigsten sind der Bau einer Hochspannungslinie, die zu Yacyretá gehört (USD. 302 Mio.), und der Bau der sog. „Vierte Linie“, die die Regionen Comahue und Buenos Aires verbindet (250 Mio. USD). Der Bau dieses Werkes war mit großen Schwierigkeiten, gerade wegen Verfahrensprobleme, konfrontiert und wurde erst 1997 vollzogen (ENRE 2001, S. 47).

¹⁰⁷ Nicht technische Verluste entfielen auf den Unterschied zwischen den gesamten Stromverlusten des Systems und den (pérdidas totales del sistema eléctrico) und den erwarteten Verlusten (pérdidas totales estimadas). Normalerweise beziehen sich auf die Verluste aufgrund Diebstähle oder fehlerhafte Vermessung von der Seite des Unternehmens (ENRE 1998, S.27).

SEGBA ca. 27% des gesamten eingespeisten Stroms. Die Unternehmen konnten es durch verschiedenen Maßnahme bald in den Griff bekommen. Ende 1997 waren diese Verluste bereits unter 10% (was den normalen internationalen Indikatoren entspricht) (ENRE 1998)¹⁰⁸. Die Entwicklung der Tarife ist nach der ENRE auch als befriedigend zu bezeichnen. Aufgrund von drei Faktoren (Fall der Strompreise, Stabilität der Verteilungskosten und Ende, im Jahr 2000, der Versorgungsverträge mit den Kraftwerken Central Costanera und Central Puerto) sind zwischen 1993 und 2000 durchschnittliche Tarife folgendermaßen gefallen: Edenor (20,1%), Edesur (18,1%) und Edelap (10,1%) (2001, S.60). Letztens lässt sich erwähnen, dass die Leistung der Unternehmen auch unter der Bevölkerung als akzeptabel bezeichnet wird. 1997 zeigte eine Umfrage im Großraum Buenos Aires, dass 67% der Befragten zufrieden mit der Energieversorgung waren und nur 7,7% waren damit unzufrieden (Abdala/ Spiller 1999, S.129). Ebenfalls zeigte eine Umfrage vom Anfang 2001 in der Provinz Buenos Aires, dass 60% Bevölkerung mit der Energieversorgung zufrieden waren, während nur 2,5% unzufrieden waren (La Nación 5.3.2001)¹⁰⁹.

Abbildung 5.7. Wichtigste Indikatoren des Elektrizitätsmarkts 1992-2000.

Indikator	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Erzeuger	13	22	27	33	38	40	40	40	39
Großkunden	-	9	69	396	704	1.024	1.870	1.957	1.867
Gesamte Agenten des MEM (1)	o.A.	60	135	492	812	1.249	2.013	2.128	2.058
Installierte Leistung (MW)	13.267	13.990	15.446	16.332	17.109	18.202	18.899	19.512	20.719
Erzeugung (GW/s) (2)	50.003	54.396	58.203	60.278	64.345	69.758	72.925	72.869	79.969
Nachfrage nach Elektrizität (jährliches Wachstum)	7,0 %	6,6%	6,3%	3,6%	7,5%	7,6%	5,6%	4,7%	4,6%
Preise der Energie (USD/ MW/s)	45,4	32,7	25,6	22,5	21,1	17,0	16,6	18,6	19,5

(1) Es beinhaltet: Erzeuger, Selbsterzeuger, Miterzeuger, Großkunden, Verteiler, Händler und Übertragungsnetzbetreiber. (2) Imports eingeschlossen. Quellen: CAMMESA 2001, FIEL (1999), www.cammesa.com.ar, und www.enre.gov.ar.

¹⁰⁸ Dazu trug vor allem Anfang 1994 die Lösung des sog. „Incidente de los Colgados“ (d.h., Verbraucher, die durch illegale Verbindungen den Strom bekamen) bei. Um das Problem zu lösen ergriffen die Unternehmen verschiedene technische Maßnahmen in einigen Bezirken (vor allem in armen, wo man glaubte, dass die Verluste groß waren). Diese führten zu viele Stromausfällen und lösten damit heftige Proteste aus. Damit wurde es zu einem sozialen Problem, das nur durch die Unterzeichnung eines Abkommen zwischen Edenor, Edesur, der Regierung und der Provinz Buenos Aires gelöst werden konnte. Andererseits ist anzumerken, dass danach bewiesen wurde, dass sich unter den „colgados“ auch einige kleine und mittlere Unternehmen und 17 private Clubs (die sog. Countries) befanden. Für Details siehe Vispo (1999, S. 93 f; ENRE 1998, S. 27 f).

¹⁰⁹ Diesbezüglich ist auch zu behaupten, dass nur die Gasversorgung (63%) eine bessere Bewertung bekam. Für die anderen Dienstleistungen waren die Werte: Telefon (57%), Wasserversorgung (55%), Autobahnen (35%).

7. Der Regulierungsrahmen des Sektors und sein Funktionieren seit 1993.

7.1. Die Organisation der Regulierung. Wie gesagt behielt der Staat trotz seiner fast absoluten Entziehung aus der unternehmerischen Aktivität wichtige Befugnisse bezüglich der Regulierung des Sektors. Diese wurden nicht nur durch das Gesetz 24.065 festgelegt, sondern auch durch verschiedene Verordnungen und Klauseln der jeweiligen Konzessionsverträge. Diese Befugnisse werden in Namen des Staates vor allem von zwei Institutionen ausgeübt: das SE und die ENRE.

7.1.1. Die Regulierungsbefugnisse des SE. Diese konzentrieren sich auf die Bestimmung der Richtlinien der Elektrizitätspolitik. In diesem Rahmen sind ihre wichtigen Funktionen folgende: a) Bestimmung und Implementierung der Energiepolitik; b) Verabschiedung der Normen, die die Aktivität der Akteure des Sektors reguliert (z.B. Bestimmung der Regeln für die Teilnahme als Großverbraucher auf dem MEM); c) Den Eintritt und Austritt der Agenten des MEM zu genehmigen; d) Die Konzessionen für die Benutzung der Wasserressourcen zu vergeben (mit Zustimmung der jeweiligen Provinzregierungen); und e) Die Stromexporte und Importe zu genehmigen. Obwohl der SE keine Planung über die künftige Entwicklung des Sektors unternimmt, macht es dennoch perspektivische Analyse, durch die es die Entwicklung des Sektors verfolgt, um eventuelle künftige Probleme vorauszusagen. Zuletzt lässt daran sich erinnern, dass er auch über ein Vetorecht bei dem Vorstand von CAMMESA verfügt. Andererseits findet man in den Konzessionsverträge viele Normen, die auch eine große Macht für die SE einräumen (s.o.).

7.1.2. Die Organisation, die Befugnisse und das Funktionieren der ENRE.

7.1.2.1 Die Organisation und die Befugnisse der ENRE.

Wie gesagt wird die ENRE als autonome Institution definiert, die mit der Exekutive durch den SE verbunden ist. Sie wird von einem Vorstand geleitet, der sich aus fünf Mitgliedern (Directores) zusammensetzt. Sie werden vom Präsidenten ernannt (zwei von ihnen auf Vorschlag des CFEE). Sie bleiben fünf Jahre im Amt, können wieder ernannt und nur aufgrund eines Verbrechens oder mangelhafter Leistung (mal desempeño) entlassen werden. Diese Directores, die an dem Eigentum eines Elektrizitätsunternehmens nicht teilnehmen und anderweitig nicht tätig sein dürfen, müssen unter Personen, die hohe technische und berufliche Kompetenzen besitzen, ausgewählt werden. Der Vorstand wird von einem Vorsitzenden geführt, der fünf Jahre

im Amt bleibt und wieder gewählt werden kann. Um Sitzungen abhalten zu können, müssen zumindest drei Mitglieder des Vorstandes anwesend sein. Für die Finanzierung der ENRE wird eine Überwachungsgebühr (*tasa de inspección y control*) vorgesehen, die von den Erzeugungs-, Übertragungs- und Verteilungsfirmen gezahlt wird¹¹⁰. Die Beziehungen zu ihrem Personal wird nach dem Arbeitsrecht und nicht nach dem für die Mitarbeiter des öffentlichen Dienst geltenden recht, reguliert.

Nach dem Gesetz musste die ENRE im März 1992 anfangen zu funktionieren. Trotzdem verspätete sich das Ernennungsverfahren des Vorstandes und so begann die ENRE erst im April 1993 zu funktionieren, d.h. 6 Monate nachdem Edenor und Edesur übergeben wurden und ebenfalls nur mit drei „Directores“¹¹¹. In Bezug auf die Ernennung der anderen zwei „Directores“ entstanden Meinungsverschiedenheiten mit dem CFEE, der der Meinung war, dass er nicht unbedingt Leute für die Posten vorschlagen musste, die an dem erwähnten Bewerbungsprozess teilgenommen hatten. Der Konflikt wurde erst im Januar 1995 gelöst und wurden die andere „Directores“ ernannt.

Die interne Struktur der ENRE umfasst vier Bereiche (Administrative Planung und Verwaltungskontrolle; Systeme; Regulatorische Analysen und Studien, und; Vollstreckung des Regulierungsrahmens), die ihrerseits in einigen Abteilungen geteilt werden (www.enre.gov.ar). Sie verfügt über ein Personal von 95 Personen und ein Haushalt von 15,8 Mio. USD (ENRE 2001, S.155 f).

7.1.2.2. Befugnisse und Funktionen der ENRE.

Die Befugnisse und Funktionen der ENRE werden im Artikel 56 des Gesetzes festgestellt, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen:

- a) Die angemessene Ausführung der Dienstleistung (gemäß dem Gesetz) und die Erfüllung der Konzessionsverträge zu kontrollieren (54/a).
- b) Die Konflikte zwischen den Akteuren der MEM zu lösen.

¹¹⁰ Trotzdem werden auch andere Finanzierungsquellen betrachtet, u.a. die Einnahmen von Geldstrafen, Schenkungen.

¹¹¹ Für diese Ernennungen organisierte das SE einen Bewerbungsprozess und bestimmte die Bedingungen, die die Kandidaten erfüllen mussten. Außerdem wurde eine Beratungsfirma verpflichtet, die die Interviews und Eignungstests führte. Darum beworben sich mehr als 180 Personen, von denen nur 6 die erste Etappe überstanden. Diese wurden danach von einer Kommission interviewt, die sich aus dem Energiesekretär und anderen Personen (vor allem Intellektuellen aus verschiedenen Parteien) zusammensetzte. Diese Kommission arbeitete danach eine Liste aus fünf Personen aus, die dem Präsidenten gegeben wurde, der danach drei „Directores“ ernannte.

- c) Die Reglements zu erlassen, die die technischen und Sicherheitsnormen für den Betrieb des Systems enthalten (54/b).
- d) Wettbewerbswidriges oder monopolistisches Verhalten zu verhindern (Art. 54/c). Ebenfalls muss jede Fusion von zwei oder mehr Übertragungsunternehmen oder Verteilungsunternehmen der ENRE genehmigt werden (art. 32).
- e) Die Basis für das Berechnen der Tarife der Übertragungs- und Verteilungsunternehmen zu bestimmen und zu überwachen, so dass die Tarifordnung eingehalten wird (54/d).
- f) Das Verfahren für das Verhängen der Strafen zu reglementieren und die im Gesetz und Konzessionsverträgen vorgesehenen Sanktionen zu verhängen (54/m u. o).
- g) Schutz des Eigentums, der Umwelt und der öffentlichen Sicherheit bei dem Bau und Betrieb des Elektrizitätssystems.

In diesem Zusammenhang lässt sich auch hervorheben, dass wenn es um Entscheidungen über bestimmte Aspekte geht (u.a. Modifizierung der Tarife, Fusionen von Unternehmen; Verkauf von Aktienpaketen), muss die ENRE, bevor sie die Entscheidung trifft, eine öffentliche Anhörung (Audiencia Publica) aufrufen. Daran dürfen alle interessierte Personen teilnehmen, um ihre Meinung zum entsprechenden Thema zu äußern. Zwischen 1994 und 2000 117 Anhörungen statt (ENRE 1999 u. 2001). Die Erfahrung mit diesem Verfahren wird ebenfalls als sehr positiv bewertet, weil es zu einem besseren Funktionieren des Sektors beigetragen hat (Legisa 1998, S. 86).

Letztens ist es zu erwähnen, dass die Betroffene gegen die Entscheidungen der ENRE zunächst Einspruch vor dem SE einlegen dürfen. Nach dem die administrative Instanz gewahrt ist, können diejenigen, die mit der Entscheidung nicht einverstanden sind, Berufung vor dem entsprechenden Berufungsgericht einlegen (Art. 76 G. 24.065).

7.2 Die Regulierungserfahrung seit 1993.

Trotz der anfänglichen Schwierigkeiten wird die ENRE von der Mehrheit der Autoren, zusammen mit ENARGAS, als die beste Regulierungsbehörde bezeichnet, von denen, die in den 1990er Jahre geschaffen wurden (FIEL 1999a; Interview Abdala; Abdala/Spiller 1999). Diese Meinung wird sogar von Autoren geteilt, die eine kritische Position gegenüber den Privatisierungen haben (Vispo 1999, S.71; Interview Azpiazu 2000). Die Gründe dieser positiven

Bewertung liegen nach den Autoren sowohl in den institutionellen Merkmalen der Institution, als auch in den Merkmalen der Stromwirtschaft, die zusammen ein akzeptables Funktionieren der ENRE begünstigt haben. Unter den institutionellen Faktoren werden u.a. folgende erwähnt: a) dass die ENRE per Gesetz geschaffen wurde, welches auch vor der Privatisierung erlassen wurde; b) Das Ernennungsverfahren des Vorstandes (Estache/Rodríguez 2000, S.176); c) Das Finanzierungssystem, das ihr eine gewisse Abhängigkeit von der Exekutive gewährt¹¹², und; d) Einführung von Mechanismen, die die Verfahren des Decision-Makings transparenter machen (z.B. öffentliche Anhörungen). Auf diese Weise verfügt ENRE laut FIEL über eine angemessene institutionelle Struktur, die ihr genüg Autonomie gegenüber der politischen Autorität garantiert¹¹³ und die Instrumente für die Erfüllung der Ausgaben abgibt (1999a, S.53). Ähnlicher Meinung ist Vispo, der behauptet, dass die ENRE über einen institutionellen Entwurf verfügt, der sich an die internationale Übung anpasst; institutionelle Stabilität genießt, und; eine langsame aber gesunde Entwicklung hin zur Gestaltung einer effektiven Autonomie aufzeigt (1999, S. 71)

Bezüglich des Kontextes, in dem die Regulierungsbehörde handeln muss, werde folgenden Elemente erwähnt: a) Die Charakteristika der Stromwirtschaft. Laut FIEL ist diese von zentraler Bedeutung aus zwei Gesichtspunkten. Einerseits führt es zu einem niedrigeren Grad von Autonomieverlustgefahr gegenüber den regulierten Unternehmen. Der Grund dafür wäre, dass, weil die ENRE mehrere Unternehmen überwacht, die künftigen Berufschancen ihrer Arbeitnehmer nicht von der Zufriedenheit eines Unternehmens mit den Entscheidungen der Institution abhängen und der Erfolg der Institution als Regulierungsbehörde vom Erfolg eines einzigen Unternehmens nicht abhängig ist. Andererseits, weil sie mehrere Unternehmen überwacht, verfügt die ENRE über mehrere Informationsquellen, die hilfreich sind um mindestens teilweise die mit der „assymetry of information“ verbundenen Probleme zu überwinden (1999, S.590; Manzetti 2000); b) Die ENRE verfügt über ein kompetentes (und

¹¹² Trotzdem muss man sagen, dass dadurch diese Unabhängigkeit absolut nicht garantiert wird. Ein klarer Beweis fand 1995 statt. Als Folge der sog. Tequila Krise erließ man die Verordnung 290/95, durch die der Haushalt der ENRE wesentlich gekürzt wurde. Obwohl die Ressourcen dafür nicht vom Staat gestellt werden, konnte es jedoch gemacht werden, weil der Haushalt der ENRE im Haushaltsgesetz eingeschlossen wird. Dies löste sogar eine heftige Reaktion des Vorsitzenden der ENRE aus, der dazu sagte, dass mit diesem (gekürzten) Haushalt der ENRE unmöglich sei, ihre Aufgabe zu erfüllen (Vispo 1999, S. 67; Ozlak/ Felder 1998, S. 195).

¹¹³ Diesbezüglich wird vor allem behauptet, dass die Schaffung per Gesetz eine zentrale Rolle spielte, da deswegen die Exekutive nicht einfach in die Struktur und Funktionen der Institution eingreifen dürfe. Damit verfügt ENRE über einen großen Handlungsspielraum, um ihre Entscheidungen zu treffen, was auch dazu beiträgt, dass der Regulierungsrahmen stabil bleibt.

relativ gut bezahltes) Personal, das eine autonome Leistung der Institution begünstigt hat (FIEL 1999, S. 588; Abdala/Spiller 1999, S. 137; Interview Urbiztondo 2000)¹¹⁴.

In diesem Zusammenhang lässt sich auch erwähnen, dass sowohl das SE als auch die Justiz eine ganz deutliche Tendenz aufzeigen, in Richtung die Entscheidungen der ENRE zu bestätigen, was natürlich zu der Stärke der ENRE als Regulierungsbehörde beiträgt. In diesem Kontext behauptet ein Mitglied des Vorstandes der ENRE, dass das SE fast immer die Position der ENRE, sogar in Diskrepanzfällen, unterstützt hatte, und, wenn er etwas modifiziert hat, habe es sich um kein wichtiges Thema gehandelt. Ähnliche Erfahrung hat die ENRE mit der Justiz gehabt, die in den meisten Fällen die Entscheidungen der ENRE ratifiziert hat (Interview Fandiño 2000). Die Aussage wird von einem ehemaligen Vorsitzenden der ENRE bestätigt, der vor der CBSP informierte, dass bis 1998 die Justiz in 33 von 34 Fällen die Position der ENRE unterstützte (CBSP 1998, S. 12).

Trotz dieser allgemeinen positiven Einschätzung gibt es Handlügen bzw. Politiken der ENRE, die für heftige Kritiken an ihrer Leistung gesorgt haben. Die erste bezieht sich auf das Verhängen von Geldstrafen gegen die Unternehmen. Zwischen 1992 und 2000 verhängte die ENRE Geldstrafen in Höhe von 78,2 Mio. USD gegen die Unternehmen wegen Nicht-Erfüllung ihrer vertraglichen Pflichten (ENRE 2001, S.67 f)¹¹⁵. Diesbezüglich sagt eine Studie von FIEL, dass die Entscheidungen der ENRE eine fehlende Abhängigkeit der ENRE gegenüber den regulierten Unternehmen suggerieren. Diese Aussage wird jedoch von Vispo widersprochen, der behauptet, dass dadurch es nichts bewiesen werde, besonders wenn man nicht weißt, ob die Geldstrafen hoch oder nicht waren. Außerdem argumentiert er, dass einige Beweise zeigen, dass sogar bei dem Verhängen von Geldstrafen die ENRE nicht (richtig) drastisch gehandelt hat. Um das Argument zu stützen wird auch ein Bericht der AGN, in dem behauptet wird, dass die Nicht-Erfüllungen der Verträgen nicht angemessen bestraft werden (1999, S.71 f). Nichtsdestotrotz ist es auf der Basis der Höhe der Geldstrafen schwierig zu behaupten, ob die ENRE die Unternehmen begünstigt hat oder nicht, vor allem weil sie nicht gezwungen ist, immer die maximalen Strafen zu verhängen.

Zweitens wird kritisiert, dass die ENRE, obwohl die Verfassung (nach der Reform von 1994, neuer Art. 42) die Teilnahme der Verbraucher an den Regulierungsbehörden vorschreibt, keine

¹¹⁴ Ein großer Teil des Personals von ENRE wurde aus den ehemaligen SU rekrutiert, welches laut FIEL über eine höhere Qualifikation als das Personal anderer Sektoren (z.B. Wasserversorgung) verfügte (1999, S.588).

¹¹⁵ Diese beinhaltet nicht die Summe, die Edesur aufgrund des „Fall Azopardo“ zahlen musste (s.u.).

Maßnahmen getroffen hat, um diese Norm zu implementieren (Azpiazu 1999, S.12)¹¹⁶. Ebenfalls wird kritisiert, dass sie an alle Verbraucher (mit der Ausnahme der industriellen) einige Steuersenkungen nicht übertrug (Vispo 1999, S. 73 f; Azpiazu 1999, S.12).

Eine dritte Kritik basiert auf der Untätigkeit der ENRE um die Konzentrierung des Marktes zu verhindern. In diesem Kontext wird besonders ihre passive Reaktion auf die Übernahme von Endesa –Chile, im Jahr 1997, von Endesa España (EE) kritisiert, das dadurch eine mehr als relevante Aktienbeteiligung an Edesur (71%) und Edenor (38%) erreichte¹¹⁷. Obwohl die ENRE bereits 1997 eine Ermittlung einleitete, um zu bestimmen, ob aufgrund dieser Übernahme die ENRE eingreifen musste, wurde erst im August 2000 die Resolución 480, durch die sie das Problem zu lösen versuchte¹¹⁸. Im Wesentlichen argumentierte man, dass die Teilnahme von EE an beide Unternehmen im Gegensatz zu dem Regulierungsrahmen und der Ausschreibungsbedingungen stand, die auf die Einführung von Wettbewerb im Sektor aufzielte¹¹⁹. Dann ordnete man EE an, aber ohne eine Frist zu bestimmen, seine Aktien von einem Unternehmen (gleichgültig von welchem) zu verkaufen. Als Folge verkaufte EE im Februar 2001 seine Aktien in EDENOR an Electricité de France, welches dadurch seine Aktienbeteiligungen auf 80% erhöhte (La Nación, 27.2.2001).

Dennoch gab es den „Fall Azopardo“, der für die heftigsten Kritiken an der Leistung der ENRE gesorgt hat. Der Fall begann um 3.47 Uhr des 15.2.1999, als ein Brand in der „Subestación Azopardo“ von Edesur ausbrach, welche sogar vor kurzem erweitert worden war. Der Brand betraf zahlreiche Anlagen und verursachte einen Stromausfall, der anfänglich 156.000 Kunden in Capital Federal (ca. 450.000 Leute) betraf¹²⁰. Die Elektrizitätsversorgung wurde allmählich wieder eingesetzt, aber einige Bezirke mussten bis zu elf Tage ohne Stromversorgung bleiben. Das Ereignis löste gleich zahlreiche Kritiken an der Reform des Elektrizitätssektors, der ENRE und dem Unternehmen, aus. Der ENRE warf man ihre Unfähigkeit vor, solche Situation zu

¹¹⁶ Dennoch muss man sagen, dass es ein Manko fast aller Regulierungsbehörden ist. Bisher hat nur die ETOSS es implementiert, aber dennoch handelt sich nur um eine rein beratende Beteiligung der Verbraucher (FIEL 1999a, S. 20)

¹¹⁷ 1995 verkaufte der Staat an Endesa Chile/Enersis sein Aktienpaket in Edesur und 2000 verkauften die Arbeitnehmer an Distrilec fast das ganze Aktienpaket, das sie durch das PPP gekauft hatten. Als Folge dieser Transaktionen war im Jahr 2000 Aktienverteilung folgende: Pérez Companc: 27,3%, Endesa Chile/Enersis:72,1% und PPP 0,6%.

¹¹⁸ Laut der ENRE war der Grund der Verspätung das Entstehen eines Kompetenzstreikes zwischen ihr und dem Wettbewerbsamt, das 1999 geschaffen wurde. Der Konflikt wurde erst im Jahr 2000 vom Wirtschaftsminister gelöst, der der ENRE anordnete, die Ermittlungen fortzusetzen (Clarín 14.4.2000).

¹¹⁹ Zentraler Teil des Argumentes war auch, dass nach den Regeln für die Ausschreibung des mehrheitlichen Aktienpaketes der Unternehmen, der nach dem Ende der ersten Periode stattfinden muss, dürfte EE an der Ausschreibung von beiden Unternehmen nicht teilnehmen. EE lehnte die Entscheidung ab, aber weil es ihm klar war, dass es sie ihre Aufhebung nicht schaffen würde, legte kein Rechtsmittel dagegen ein (Interview Fandiño 2000).

¹²⁰ Für eine Beschreibung und Analyse des Falles und seine technische Gründe s. Vispo (1999, S. 157 f)

vermeiden und die Interessen der Verbraucher zu schützen (Pistonesi 2001, S. 84 f). In diesem Kontext nahm schnell der Druck zu, den viele Akteure (Politiker aller Parteien, Verbraucherverbände, Medien) auf die ENRE ausübten, um sie dazu zu bewegen, Edesur zu bestrafen und eine aktivere Regulierungsrolle zu übernehmen (Vispo 1999; Interview Fandiño 2000). Ihrerseits lehnte die ENRE die Kritiken mit dem Argument ab, dass sie keine Befugnisse hat, um die Investitionen der Unternehmen zu überprüfen (oder zu kontrollieren) sondern nur um die Qualität der Dienstleistung zu kontrollieren (La Nación 24.2.1999). Unter diesem Druck und dem von der Exekutive erließ die ENRE in den folgenden Tagen mehrere Beschlüsse (Resoluciones). Zunächst erließ sie am 17.2. den Beschluss 222/99, durch die die ENRE einerseits feststellte, dass der Grund des Stromausfalls weder ein Zufall noch eine höhere Gewalt war, sondern ein Fehler des Unternehmens. Andererseits ordnete sie Edesur an, die im Konzessionsvertrag vorgesehenen Kompensationen an die betroffene Verbraucher zu berechnen. Zweitens wurde der Beschluss 290/99 erlassen, durch die sie die Durchführung einer kompletten Ermittlung anordnete, um die Gründe des Stromausfalls zu bestimmen. Drittens erlies die ENRE am 21.2. den Beschluss 292/99, durch die sie dem Unternehmen anordnete, den privaten Haushalte (clientes residenciales) eine besondere Entschädigung zu zahlen, die im Konzessionsvertrag nicht vorgesehen war. Damit erhöhte die ENRE erheblich die Summe, die Edesur wegen seines Fehlers zahlen sollte¹²¹ (ENRE 2000; Resolución 292/99)¹²². Viertens erließ man am 22.2. die Resolución 293/92, durch die sie der Exekutive mitteilte, dass ihrer Meinung nach die im Konzessionsvertrag vorgesehenen Umstände vorhanden waren, die es der Exekutive erlaubten, die Sicherheitskaution einzulösen. Laut Fandiño hatte das Verhängen von hohen Geldstrafen außerdem mit der Überzeugung des Vorstandes der ENRE zu tun, dass nur dadurch das Grundprinzip des Regulierungssystems (d.h. Regulierung nach Ergebnis (regulación por resultado)), geschützt werden könne, welches ebenfalls von dem Vorstand als das beste betrachtet wird. So glaubte man, dass wenn dadurch den Unternehmen ein deutliches ökonomisches Signal, um die Wiederholung solcher Situationen zu vermeiden, nicht gegeben worden wäre, würde die Idee an Popularität gewinnen, dass sich die ENRE in die Verwaltung der Unternehmen einmischen musste, was der Vorstand für impraktikabel und unangemessen für die

¹²¹ Laut Vispo hat man am 25.2. eingeschätzt, dass wenn alle zu zahlende Items betrachten werden, diese Summe ca. 100 Mio. USD. erreichen würde (1999, S.167).

¹²² Die ENRE rechtfertigte das Venhängen dieser Strafe mit dem Argument, dass es hier um eine nicht typische Situation handelte und deshalb war ihr erlaubt, in Erfüllung ihrer gerichtlichen Befugnisse (facultades jurisdiccionales) erlaubt, solche Strafen zu verhängen (Interview Fandiño 2000).

Interessen des Staates hält (Interview 2000)¹²³. Das Unternehmen lehnte am Anfang die Zahlung der Geldstrafen des Beschlusses 292/99 mit dem Argument ab, dass sie übermäßig und weder juristisch noch vertraglich gerecht waren und deswegen es nur bereit wäre, die im Konzessionsvertrag vorgesehenen Geldstrafen zu bezahlen (d.h. ca. 10 Mio. USD.) (La Nación 25.2.1999). Edesur bat die ENRE um die Modifizierung des Beschlusses und sandte den betroffenen Verbraucher einen Brief zu, durch den es ihnen ein Entschädigungsangebot machte. Nach diesem würden die Personen ca. 60% der Entschädigung erhalten, die sie nach der Resolución 292/99 bekommen würden. Im Austausch dagegen sollten die Leute auf das Einlegen von Rechtsmitteln vor Gericht verzichten. Dennoch wurde Edesur bald klar, dass eine aggressive Strategie keinen Erfolg hätte und, dass man alle Rechtsmitteln gegen die Beschlüsse der ENRE ablehnen würde. In diesem Rahmen und nachdem die Spanier von EE die Chilenen im Management von Edesur ersetzten, änderte es seine Position und die Resolución 292/92 akzeptierte. Ebenfalls verzichtete es auf das Einlegen von weiteren Rechtsmitteln (das andere war abgelehnt worden). Nach Angaben von Edesur musste es am Ende einen gesamten Betrag in Höhe von 90 Mio. USD. zahlen, die den Gewinnen eines ganzen Jahres entsprechen (ENRE 2000, S. 93; Clarín 22.4.1999).

¹²³ In diesem Kontext war die Meinung der ENRE, dass die Einmischung der Regulierungsbehörde in die Verwaltung des Unternehmens, abgesehen von den Schwierigkeiten eine angemessene ex-ante Kontrolle durchzuführen, nur dazu führen kann, dass in der Zukunft der Staat als mitverantwortlich für die Ausführung der Dienstleistung betrachtet werde würde, welche seine Rolle nicht sei (Interview Fandiño 2000).

Kapitel 6. Das chilenische institutionelle System und die wirtschaftliche und politische Entwicklung 1990-1999.

1. Einführung.

Am 11.3.1990 trat Patricio Aylwin als Präsident an, womit das Land eine neue Phase seiner demokratischen Geschichte einleitete und die Militärregierung beendete, die seit dem 11.9.1973 das Land regiert hatte. Wie bekannt ist, charakterisierte sich das Militärregime einerseits durch eine sehr harte „Repressionspolitik“ vor allem gegen die Parteien und Mitglieder der Regierungskoalition Unidad Popular, die unter der Führung von Salvador Allende seit November 1970 an der Macht gewesen war. Auf der anderen Seite leitete diese Regierung eine umfangreiche Transformation des ökonomischen Systems, deren Ziel die Etablierung eines Marktwirtschaftssystems war und die die verschiedenen Bereiche der ökonomischen Aktivität, sowie die Rolle des Staates in der Wirtschaft grundsätzlich veränderte. Die Reformen der Diktatur erstreckten sich ebenfalls auf die politische Ebene. In diesem Kontext verabschiedete die Militärregierung eine neue Verfassung, welche nicht nur die Regeln für das Funktionieren des demokratischen Systems (in manchen Bereichen stark eingeschränkt), sondern auch den Rahmen für die wirtschaftlichen Aktivitäten festsetzt. Nach der Niederlage von Pinochet beim Plebiszit vom 5.10.1988 wurden, in Rahmen einer Vereinbarung zwischen der CPPD und der Militärregierung eine Verfassungsreform (im Juli 1989) durchgeführt, wodurch einige nicht-demokratische Bestimmungen der Verfassung aufgehoben oder geändert wurden¹. Auf diese Weise lässt sich behaupten, dass das Militärregime die Basis des institutionellen und wirtschaftlichen Systems festsetzte, in denen die neuen demokratische Regierung handeln sollte.

Die zentralen Merkmale des institutionellen und wirtschaftlichen Systems sowie die Grundzüge der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung zwischen 1990 und 2000 werden auf den folgenden Seiten dargestellt, um damit den Rahmen zu klären, in dem die Privatisierungs- und Regulierungspolitik der Regierungen der CPPD entworfen und implementiert wurde. Dabei wird ebenfalls die Rolle der wichtigen politischen Akteure berücksichtigt.

2. Grundmerkmale des chilenischen institutionellen System.

Das institutionelle System der Verfassung von 1980 charakterisiert sich durch eine klassische Gewaltenteilung zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative. Die Verfassung bildet ein Präsidialsystem, genauso wie es die vorigen Verfassungen gemacht hatten

(Fernández 1996, S.180). Trotzdem ging sie in diesem Punkt über ihre Vorgänger und stärkte das Präsidentenamt, vor allem gegenüber dem Kongress, wie keine andere Verfassung zuvor². Neben den klassischen Gewalten werden andere Institutionen, die von nicht gewählten Behörden geführt werden, eine wichtige Rolle eingeräumt, die auf diese Weise einen erheblichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess ausüben können. Darunter lassen sich folgende nennen: der Consejo der Seguridad Nacional (National Sicherheitsrat - CSN), der Verfassungsgericht (TC), die Zentralbank (BC) und die Streitkräfte.

2.1.1. Der Präsident. Laut Art. 24 der Verfassung gebühren dem Präsidenten das Regieren und die Verwaltung des Staates. Er ist ebenfalls Staatschef. Der Präsident wird durch ein direktes Wahlsystem gewählt. Falls im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen erhält, findet eine Stichwahl statt, an der die zwei Kandidaten teilnehmen dürfen, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben. Der Präsident bleibt sechs Jahre im Amt und kann nicht für die (unmittelbar) nächste Periode wiedergewählt werden (Art. 24 und 26)³. Die Befugnisse des Präsidenten lassen sich nach Verdugo, Pfeffer und Nogueira in folgende Kategorien unterteilen (1994, S. 65 f):

- a. Hinsichtlich Verfassungsänderungen. Diese beziehen sich auf die Teilnahme des Präsidenten an den Verfassungsreformverfahren. Der Präsident darf zunächst Verfassungsreformentwürfe vorlegen, die von den Kammern beschlossenen Reformen zustimmen, ablehnen oder ihre Modifizierung vorzuschlagen (Art. 32 N°1 und 117). Ebenfalls darf er zu einem Referendum aufrufen, falls er eine vom Parlament beschlossenen Verfassungsreform vollständig ablehnt und das Parlament auf den von ihm beschlossenen Text mit 2/3 (zwei Dritteln) seiner Mitglieder besteht (Art. 117).
- b. Hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens. Hier handelt es sich um die Befugnisse des Präsidenten bei dem Gesetzgebungsprozess. Der Präsident hat das Initiativrecht in allen Bereichen, die nach der Verfassung per Gesetz geregelt werden müssen⁴. Außerdem, was bedeutsamer ist, besitzt der Präsident das ausschließlich Gesetzinitiativrecht in wichtigen

¹ Zu Details der Verfassungsreform von 1989 s. Andrade (1991).

² Dennoch ist es auch hervorzuheben, dass die verschiedenen Reformen der Verfassung von 1925 (1943 und 1970) auch darauf abzielten, die Macht des Präsidenten zu verstärken. Dann könnte man sagen, dass die Verfassung von 1980 dieser Tendenz entspricht. Jedoch ging man in diesem Fall viel weiter und gab dem Präsidenten (vor allem gegenüber dem Kongress) so viele Kompetenzen wie nie zuvor (Silva 1997, S. 249).

³ Nach dem ursprünglichen Text der Verfassung betrug die Amtszeitperiode des Präsidenten 8 Jahre, aber kein Präsident blieb diese Zeit im Amt. Erstens, weil in der Verfassungsreform von 1989 vorgeschrieben wurde, dass der in der Wahl von 1989 gewählte Präsident nur vier Jahre im Amt bleibt. Danach wurde die Frist im März 1994 auf 6 Jahre festgesetzt.

⁴ Die Verfassung bestimmt, dass nur die im Art. 60 aufgelisteten Bereiche per Gesetz reguliert werden müssen. Dieses System wird als „Dominio Máximo Legal“ bezeichnet. Dies stellt ebenfalls eine wichtige Innovation im Vergleich zu der Verfassung von 1925 dar, deren System als „Dominio Mínimo Legal“ bekannt wurde (d.h. die Verfassung listet die Bereiche

Bereichen⁵. Dabei ist hervorzuheben, dass in diesen Bereichen der Kongress sehr eingeschränkte Beteiligungsbefugnisse besitzt. Er kann z.B. den Vorschläge des Präsidenten ablehnen oder ihnen zustimmen, oder die vorgeschlagene neue Ausgaben senken (Art. 62). Dem Präsidenten gebührt ebenfalls die Vorlage des Haushaltgesetzes (Art. 64)⁶. Zuletzt lässt sich behaupten, dass sich seine Befugnisse auch auf das Gesetzgebungsverfahren erstrecken, wodurch er ein wichtiges Instrument für die Bestimmung der Agenda besitzt (s.u.). Daneben darf der Präsident das Parlament dazu auffordern, ihm zu genehmigen, Decretos con Fuerza de Ley (Rechtsverordnungen- DFL) zu erlassen. Dadurch wird dem Präsident vom Parlament genehmigt, Normen in bestimmten Bereichen zu erlassen (für maximal 1 Jahr), die nach der Verfassung per Gesetz reguliert werden müssen⁷. Das Gesetz, durch das das Parlament den Präsidenten zum Erlass von DFL ermächtigt (das sog. ley delegatoria), muss genau die zu übertragenden Kompetenzbereiche angeben und kann auch einige Beschränkungen für die Erfüllung dieser „Delegation“ festsetzen⁸.

- c. Hinsichtlich der Exekutivfunktion. Dabei lassen sich folgende Kategorien unterscheiden:
- a) Politische. Dazu gehören u.a.: Ernennung von zwei Senatoren (Art.45) (s.u.); Erklärung der Notstände im Rahmen der Verfassung (Art. 41 f);
 - b) Außenpolitische: die Außenbeziehungen des Landes zu führen, wodurch die Verfassung deutlich erklärt, dass dem Präsidenten die Formulierung und Führung der Außenpolitik des Landes gebührt. In diesem Kontext hat er ebenfalls u.a. folgende spezifische Befugnisse: a) Die Verhandlungen über die Abschließung von internationalen Abkommen zu führen (Art. 32 N° 17)⁹; Die Botschafter und die Vertreter des Landes vor internationaler Organisationen zu benennen (32 N° 10)¹⁰;
 - c) Militärische. Der Präsident ernennt und entlässt die Oberbefehlshaber der Streitkräfte und der Polizei (Carabineros), aber mit folgenden

auf, die obligatorisch per Gesetz reguliert werden müssen, aber bestimmt trotzdem nicht, dass die nicht aufgelisteten Bereiche nicht per Gesetz reguliert werden können). Zu Details dieses Punktes s. (Verdugo/Pfeffer/Nogueira 1994, S. 93 f).

⁵ In diesem Zusammenhang setzt die Verfassung laut Verdugo, Pfeffer und Nogueira die Tendenz fort, die mit der Verfassungsreform von 1943 anfing und darin besteht, dem Präsidenten die ausschließliche Gesetzesinitiative in immer mehr Bereichen einzuräumen (1994, S. 41 f). Der Präsident besitzt das ausschließliche Gesetzesinitiativrecht u.a. in folgenden Bereichen: Modifizierung der politischen oder administrativen Organisation des Landes; Finanz- und Haushaltverwaltung des Staates (administración financiera y presupuestaria del estado); Veräußerung des Staatseigentums; Reform des Steuersystems; Schaffung, Modifizierung oder Auflösung staatlicher Dienstleistungen; Bestimmung der Modalitäten und des Verfahrens der Tarifverhandlungen; oder Modifizierung del Rentensystems (Art. 62)

⁶ Hier besitzt das Parlament auch eingeschränkte Befugnisse. Es darf die Einnahmeeeinschätzung (estimación de ingresos) weder erhöhen noch senken, und die vorgeschlagenen Ausgaben nur senken. Außerdem darf es nur neuen Ausgabe beschließen, wenn es gleichzeitig ihre Finanzquelle angibt (Art. 64).

⁷ Die Genehmigung kann sich jedoch auf folgende Bereiche nicht erstrecken: Befugnisse und Personal der Judikative, des Kongresses oder des Verfassungsgerichts; Verfassungsrechte; Nationalität und Staatsbürgerschaft.

⁸ Zu Details s. Verdugo/Pfeffer/Nogueira (1994, S. 59).

⁹ Trotzdem müssen die Abkommen, die der Präsident mit anderen Rechtssubjekten des Völkerrechts abschließt, vom Parlament ratifiziert werden, um in Kraft treten zu können.

Einschränkungen: i) der Präsident wählt den jeweiligen Oberbefehlshaber unter den fünf dienstältesten Offizieren der jeweilige Institutionen aus; ii) der Präsident darf sie nur mit Zustimmung des CSN entlassen (Art. 93). Außerdem ist er für die Kriegserklärung zuständig, was ihm per Gesetz zugestanden werden muss (Art. 32, N° 21). Im Falle eines Krieges übernimmt er den Oberbefehl (jefatura suprema) der Streitkräfte (Art. 32 N° 20); d) Finanzielle: Als zuständige Behörde für die Steuerung der Staatsfinanzen steht es ihm zu, für die Einnahme der Staatseinnahmen zu sorgen und ihre gesetzmäßige Investition anzuordnen. Ebenfalls wird ihm in Ausnahmesituationen genehmigt, Notwirtschaftsverordnungen zu erlassen (32 N°22).

- d. Hinsichtlich der Verwaltung. i) Die erste Befugnis dieser Kategorie bezieht sich auf die Ausübung der sog. „Potestad Reglamentaria“. Es lassen sich zwei Arten von Potestad Reglamentaria unterscheiden. Die erste ist die sog. „Potestad Reglamentaria de Ejecución de Ley“, durch die man die Gesetze im einzelnen reguliert. Die zweite ist die sog. „Potestad Reglamentaria Autónoma“. Durch ihre Ausübung erlässt der Präsident Normen, um Bereiche zu reglementieren, die laut Verfassung nicht per Gesetz reguliert werden dürfen¹¹. ii) Zweitens ist der Präsident, als Regierungschef und Chef der Verwaltung, für die Ernennung der Minister, Staatssekretäre (Subsecretarios), Regierungschefs der Regionen (Intendentes regionales) und Provinzgouverneuren, sowie der anderen Behörde, die laut Verfassung jederzeit vom Präsidenten ernannt und entlassen werden können (funcionarios de exclusiva confianza), zuständig (Art. 32 N°9 u. 12). Die Minister werden als „unmittelbare Mitarbeiter“ des Präsidenten definiert und bleiben im Amt solange sie das Vertrauen des Präsidenten besitzen¹². Laut Gesetz 18.575 besteht ihre Funktion darin, die jeweilige Ministerien nach den Richtlinien, die der Präsident bestimmt, zu führen. Die Anzahl der Ministerien wird vom Gesetz bestimmt. 1994 gab es 18 Ministerien. Außerdem hatten die Vorsitzenden von drei staatlichen Institutionen (CORFO, CNE und SERNAM) den Rang eines Ministers¹³. Was die interne Organisation der Ministerien anbelangt, wird sie vom DFL 7.912 und dem Gesetz 18.575 bestimmt¹⁴. Jedes Ministerium hat eine oder mehr Subsekretariate. Chef der Subsekretariate ist der

¹⁰ Diese ist eine wichtige Änderung im Vergleich zu der Verfassung von 1925, die für die Ernennung die Zustimmung des Senats verlangte.

¹¹ Zu einer Analyse dieser Potestad Reglamentaria Autónoma s. Verdugo/Pfeffer/Nogueira (1994, S. 98 f).

¹² Das Parlament kann auch ein Amtsenthebungsprozess gegen Minister einleiten, der nach den Art. 48 und 49 der Verfassung erfolgt.

¹³ CORFO ist der Corporación de Fomento a la Producción, CNE die Nationale Energiekommission und SERNAM der Servicio Nacional de la Mujer. Zu Details von CORFO und CNE s. nächstes Kapitel

¹⁴ Die ist die Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

Staatsekretär, der seinerseits unmittelbare Mitarbeiter des jeweiligen Ministers ist¹⁵. Außerdem bestimmt das Gesetz eine Ausweitung der Ministerien auf regionale Ebene durch „regionale Sekretariate“ (Secretarías Regionales ministeriales). Ihre Diensthöchsten sind die Secretarios regionales Ministeriales (SEREMI), die Vertreter des Ministers in der jeweiligen Region sind und ebenfalls vom Präsidenten ernannt und entlassen werden. Die Intendentes sind die Vertreter des Präsidenten in den jeweiligen Regionen (13 insgesamt), in die das Land administrativ aufgeteilt ist. Diese werden ihrerseits in Provinzen aufgeteilt, deren Leiter Gouverneure sind, die vom Präsidenten ernannt und entlassen werden. Daneben ernannt der Präsident andere Funktionäre, wie den Contralor General de la República (mit Zustimmung des Senates) (Art.87), ein Mitglied des Verfassungsgerichts, und die Mitglieder der Vorstandes der Zentralbank (auch mit Zustimmung des Senates).

- e. Hinsichtlich der Judikative. Zuletzt stehen dem Präsidenten einige Befugnisse im Bereich der Judikative zu, bspw. wie Begnadigungen gemäß dem Gesetz auszusprechen (Art. 32 N° 16).

2.1.2. Der Kongress. Dieser besteht aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat. Das Abgeordnetenhaus besteht aus 120 Abgeordneten, die in 60 Bezirken gewählt werden. Sie bleiben vier Jahre im Amt und können (ohne Einschränkung) wiedergewählt werden. Der Senat wird folgendermaßen zusammengesetzt: 38 Senatoren, die in den 19 Senatsbezirken (Circunscripciones Senatoriales) gewählt werden (je zwei)¹⁶; neun (9) „designierte“ Senatoren, die folgendermaßen ernannt werden: Zwei ehemalige Richter des obersten Gerichtshofes und ein ehemaliger Contralor General, die vom obersten Gerichtshof ernannt werden; Ein ehemaliger Oberkommandierender der drei Einheiten der Streitkräfte (Marine, Armee und Luftwaffe) sowie ein ehemaliger Generaldirektor von Carabineros, die vom CSN ernannt werden; Ein ehemaliger Rektor einer (staatlichen oder staatlich anerkannten) Universität sowie ein ehemaliger Minister, die vom Präsidenten ernannt werden. Die gewählten Senatoren sowie die „designierte“ bleiben acht Jahre im Amt. Die Erstgenannten können wiedergewählt und letztere wieder ernannt werden (Art. 45). Außerdem besteht der Senat aus den ehemaligen Präsidenten, die zumindest sechs Jahre das Amt ausgeübt haben. Sie sind Senatoren auf Lebenszeit.

¹⁵ Die Anzahl an Untersekretären ändert sich je nach Ministerium.

¹⁶ Diese Senatsbezirke entsprechen in der Regel den Regionen. Die Ausnahmen sind sechs Regionen, die in zwei Senatsbezirke aufgeteilt wurde. Ursprünglich sah die Verfassung nur 26 gewählte Senatoren vor (zwei pro Region), aber dies wurde durch die Verfassungsreform von 1989 modifiziert, wodurch das „Gewicht“ der gewählten Senatoren erhöht wurde.

Die (gewählten) Senatoren und die Abgeordneten werden nach dem sog. „majoritären Binominalsystem“ gewählt. In diesem werden pro Wahlkreis zwei Sitze vergeben. Die Wahl erfolgt über Listen, die maximal zwei Kandidaten umfassen. Jeder Wähler hat eine Stimme (man kann also nur einen Kandidaten wählen). Die Listen mit den meisten Stimmen erhalten je einen Sitz. Eine Liste erhält beide Sitze, wenn sie mehr als doppelt so viele Stimmen erringt wie die Nächstfolgende. Für den Fall, dass eine Liste nur einen Sitz erhält, wird derjenige gewählt, der die meisten Stimmen erhält (Art.109 bis Gesetz 18.700)¹⁷.

Die Verfassung bestimmt die Aufgabe beider Kammern als die Teilnahme an dem Gesetzgebungsprozess (Art. 42). Bezüglich ihrer legislativen Befugnisse haben beide das gleiche „Gewicht“ im Gesetzgebungsprozess¹⁸. Zweitens sieht die Verfassung ausschließliche Befugnisse für jede Kammer vor. Im Fall des Abgeordnetenhaus es ist seine ausschließliche Aufgabe, die Regierungshandlungen (actos del Gobierno) zu überwachen¹⁹. Um diese auszuüben, darf es Beschlüsse (acuerdos) fassen oder Anregungen geben, die dem Präsidenten vorgelegt werden. Dieser muss trotzdem nur diese Beschlüsse oder Anregungen beantworten, ohne dass die politische Verantwortlichkeit der Minister davon betroffen wird. Außerdem darf jeder Abgeordnete von der Regierung bestimmten Informationen anfordern, aber nur wenn der Petition von einem Drittel der Abgeordneten zugestimmt wird. Diese Aufgaben werden durch das Zusenden von „Oficios“ (Mitteilungen) an die Regierung ausgeübt²⁰. Ebenfalls erfüllen die Abgeordneten diese Aufgabe durch die Einsetzung von „Untersuchungsausschüssen“ (die sog. Comisiones Investigadoras). Ihre Aufgabe besteht normalerweise darin, bestimmte Handlungen der Exekutive oder von anderer staatlichen Institutionen zu untersuchen²¹. Obwohl seit 1990 viele Untersuchungsausschüsse eingesetzt

¹⁷ Auf diese Weise begünstigt das Wahlsystem die zweistärkste Liste bzw. Partei. Laut Siavelis zielte mit diesem System die Militärregierung auf zwei zentrale Ziele ab. Erstens hätte sie damit versucht, ein Wahlsystem zu entwerfen, „that would limit party-system fragmentation and in the process lead to the formation a of a two party system“, welches von ihr als die „most stable, moderate and desirable option“ für Chile betrachtet war. Dennoch behauptet der Autor, dass wenn dieses das einzige Ziel gewesen wäre, wäre die Annahme eines „single member district“ Systems (wie das englische Wahlsystem), die bessere Option gewesen. Dennoch dachte man, dass mit solchem System die ehemalige Opposition (also die CPPD) die Rechtparteien aus dem Kongress ausgrenzen könnte. Dann war das zweite Ziel ein System zu entwerfen (auf der Basis, dass die Rechtparteien im Durchschnitt in jedem Wahlkreis rd. 30% der Stimmen bekommen würden), das ihr eine erhebliche Repräsentation im Parlament sichern könnte (2000, S. 32 f). Es gibt eine breite Diskussion über dieses Wahlsystem. Dazu s. Siavelis (2000), Thiery (2000), Guzmán (1993) und Fuentes (1993).

¹⁸ Trotzdem bestimmt die Verfassung einige spezielle Normen: z.B. der Gesetzgebungsprozess über Steuern, öffentlichen Haushalt oder das Militär muss im Abgeordnetenhaus eingeleitet werden.

¹⁹ Für eine weitere Erklärung der Bedeutung und reichweite des Ausdrucks „actos del gobierno“ s. Cea (1993).

²⁰ Dies ist von geringem Nutzen bei der Ausübung der Überwachungskompetenzen der Abgeordneten. Laut Siavelis tragen folgende Faktoren dazu bei. Einerseits, weil die Regierung ihre Pflicht nur durch die Antwort erfüllt, sind ihre Antworten normalerweise sehr vage. Zweitens haben die Abgeordnete dieses Instrument überbeansprucht und nicht immer mit dem Ziel, die Überwachungsbefugnisse auszuüben, sondern den Wähler zu zeigen, dass sie ihre Rolle als Abgeordneten richtig erfüllen. Vom März 1990 bis März 1994 wurde der Exekutive 18.532 Oficios zugesandt, von denen nur ca. 80% beantwortet wurden (2000, S.29).

²¹ Die Einsetzung dieser Ausschüsse wird jedoch weder in der Verfassung noch im Organgesetz (Ley Orgánica Constitucional- LOC) des Kongresses vorgesehen, sondern nur in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (Art. 300). Deshalb wird die Frage diskutiert, ob ihre Einsetzung verfassungswidrig ist. Zu Details s. Cea (1993) und Nogueira (1997).

worden sind, war ihre Arbeit bisher nicht zu erfolgreich gewesen, vor allem weil sie oft nur als politische Instrumente der Fraktionen benutzt werden. Außerdem haben sie keine Durchsetzbarkeit von Strafen, was noch mehr zu ihrer Schwäche beiträgt²². Die zweite ausschließliche Befugnis des Abgeordnetenhauses bezieht sich auf die Einleitung von Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsident, die Minister, die Richter, die Generäle oder andere Behörden wegen bestimmter Handlungen²³.

Im Falle des Senates setzt die Verfassung auch ausschließliche Befugnisse fest. Unter diesen sind folgende zu erwähnen: Über die Amtsenthebung einer Behörde endgültig zu entscheiden; Über die Kompetenzstreitigkeiten zwischen politischen oder Verwaltungsbehörden zu entscheiden; Die Ernennung der Richter des obersten Gerichtshofes (Quorum 2/3 der Mitglieder) und des Chefs der Staatsanwaltschaft zuzustimmen oder abzulehnen (Art. 49).

Zuletzt gebühren dem Kongress (als Einheit) folgende Befugnisse: den Abkommen, die der Präsident mit anderen Länder abschließt und der Ausrufung des Ausnahmezustandes (estado de Sitio) vom Präsidenten zuzustimmen oder sie abzulehnen.

2.1.2.1 Der Gesetzgebungsprozess.

Die Verfassung unterscheidet vier Arten von Gesetzen. Die ersten sind die Leyes Interpretativas. Durch diese wird der Sinn und Reichweite des Textes der Verfassung verdeutlicht, aber ohne dass dadurch der Verfassungstext modifiziert wird. Für ihre Verabschiedung braucht man eine drei Fünftel-Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren. Die zweite sind die Leyes Orgánicas Constitucionales (LOC- Verfassungsorganengesetze). Durch sie werden bestimmte Bereiche, die die Verfassung ausdrücklich erwähnt, reguliert²⁴. Für ihre Verabschiedung, Modifizierung oder Abschaffung braucht man eine vier Siebtel-Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren. Die dritte sind die Leyes de Quorum Calificado (LQC). Durch sie werden ebenfalls bestimmte Bereiche reguliert, die die Verfassung bestimmt (z.B. Genehmigung für den Staat, um unternehmerisch tätig zu werden). Für ihre Verabschiedung, Modifizierung oder Abschaffung braucht man die absolute Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren. Zuletzt gibt es die sog. Leyes simples (einfache Gesetze), für deren Verabschiedung, Modifizierung oder Abschaffung man die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten und Senatoren benötigt (Art.

²² Zu einer Analyse der Rolle und Leistung dieser Kommissionen während der Regierung Aylwin s. Siavelis (2000, s. 26 f).

²³ Die Handlungen, wegen denen ein Amtsenthebungsverfahren gegen eine Behörde eingeleitet werden kann, ändern sich je Fall. Z.B. kann der Präsident nur wegen Gefährdung der nationalen Sicherheit oder der „Ehre“ der Nation, oder wegen eines offenkundigen Vorstoßes gegen die Verfassung seines Amtes enthoben werden (Art. 48).

²⁴ Unter den Bereichen, die durch ein LOC reguliert werden müssen, befinden sich: Wahlsystem, politische Parteien, Ausbildung, Parlament, Streitkräfte, Notzustände, Zentralbank.

63). Um Sitzungen abhalten zu können, müssen in den Kammern mindestens ein Drittel ihrer Mitglieder anwesend sein.

Bezüglich des Verfahrens im Parlament werden hauptsächlich folgende Schritte vorgesehen²⁵.

- a) Sobald ein Entwurf vorgelegt wird, muss das Plenum der jeweilige Kammer darüber informiert werden. Die Kammer, vor der der Entwurf vorgelegt wird, wird „Cámara de Origen“ bekannt. Danach wird der Entwurf einer oder mehreren Ausschüsse der Kammer weitergeleitet²⁶. Diese analysieren zunächst die allgemeinen Richtlinien des Entwurfes und erstellen einen neuen Entwurf, der die Meinung des Ausschusses zu dem ursprünglichen Entwurf beinhaltet.
- b) Zweitens wird der Entwurf des Ausschusses im Plenum der Kammer „im Allgemeinen“ diskutiert, was als „discusion general“ bekannt wird. Danach wird entschieden, ob dem Entwurf „im Allgemeinen“ zugestimmt wird, oder ob er abgelehnt wird. Die Parlamentarier dürfen in dieser Phase und in den nächsten Änderungsvorschläge (Indicaciones) vorlegen. Falls dem Entwurf „im Allgemeinen“ (en general) zugestimmt wird, wird er wieder von den entsprechenden Ausschüssen analysiert. Dabei wird der Entwurf Norm für Norm überarbeitet. Danach legt der Ausschuss einen neuen Entwurf vor.
- c) Der neue Entwurf des Ausschusses wird wieder im Plenum diskutiert. Sobald die Diskussion beendet ist, findet die Abstimmung statt. Wenn es in einem Entwurf Normen gibt, die für ihre Verabschiedung qualifizierte Mehrheiten brauchen, wird die Abstimmung getrennt. Man stimmt zunächst über diese Normen „im Allgemeinen“ (en general) und danach einzeln (en particular) ab.
- d) Sobald ein Entwurf in einer Kammer verabschiedet wird, wird er von der anderen Kammer (Cámara Revisora) analysiert, die das selbe Verfahren anwendet. Wenn diese „Cámara Revisora“ den Entwurf verabschiedet, wird er danach dem Präsidenten vorgelegt, der ihm zustimmen oder ihn ablehnen (durch das Einlegen eines Vetos) darf. Das Veto des Präsidenten kann partiell oder total sein, d.h. er kann ein Veto gegen einige Bestimmungen des Entwurfes oder gegen den ganzen Entwurf einlegen. Ebenfalls kann das Veto entweder die Eliminierung einiger Bestimmungen (veto supresivo), die Modifizierung einiger Normen (veto sustitutivo) oder die Einführung neuer

²⁵ Um den Rahmen nicht zu sprengen werden hier die zentralen Etappen des Gesetzgebungsprozess dargestellt. Zu weiteren Details s. Verdugo/Noguera/ Pfeffer (1994, S. 160 f). Außer dem Haushaltsgesetz, das ein Sonderverfahren hat, werden alle anderen Gesetze nach diesem Verfahren verabschiedet.

²⁶ In jeder Kammer gibt es Ausschüsse (Comisiones Permanentes), die sich mit spezifischen Bereichen beschäftigen. Sowohl im Senat als auch im Abgeordnetenhaus gibt es jeweils 19 (u.a. Finanz, Wirtschaft, Gesundheit, Ausbildung, Landwirtschaft). Die Ausschüsse des Abgeordnetenhauses bestehen aus 13 Abgeordneten.

Bestimmungen (veto aditivo) zum Ziel haben. Um das Veto zu überwinden, braucht man zwei Drittel der Stimmen in jeder Kammer²⁷.

- e) Falls die „Cámara Revisora“ den von der „Cámara de Origen“ beschlossenen Entwurf vollständig ablehnt, muss eine „Comisión Mixta“ (gemeinsamer Ausschuss) gebildet werden, die sich aus der gleichen Zahl von Senatoren und Abgeordneten zusammensetzt. Ihre Aufgabe besteht darin, eine Lösung für die Diskrepanz zwischen den Kammern vorzuschlagen. Falls die Comisión Mixta eine Vereinbarung erreicht, wird ihr Entwurf an die Kammern weitergeleitet. Für die Verabschiedung des Entwurfes der Comisión Mixta muss die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten und Senatoren zustimmen. Der Entwurf der Comisión Mixta kann nicht von den Kammern modifiziert werden.

Falls die „Cámara Revisora“ den von der „Cámara de Origen“ beschlossenen Entwurf teilweise modifiziert, wird dieser an die „Cámara de Origen“ weitergeleitet, die diese Modifizierungen ablehnen oder ihnen zustimmen darf (dafür reicht die einfache Mehrheit). Wenn die Modifizierungen abgelehnt werden, wird eine Comisión Mixta gebildet. In diesem Fall geht man genauso vor wie in Punkt e).

2.1.3. Die Judikative. Bezüglich der Justiz bestimmt die Verfassung, dass nur der judikative Gewalt gebührt, über die justiziellen Angelegenheiten zu urteilen und diese Urteile vollstrecken zu lassen. Demnach dürfen die anderen Gewalten auf keinen Fall judikative Funktionen ausüben, sich in laufende Verfahren einmischen und die Entscheidungen der Gerichte überprüfen (Art. 73). Um ihre Urteile vollstrecken zu lassen, dürfen die Gerichte der Polizeibehörde die entsprechende Befehle erteilen, die wiederum Ausführung nicht verweigern dürfen.

An der Spitze der Gerichte befindet sich der oberste Gerichtshof (Corte Suprema CS), dem die anderen Gerichte (mit der Ausnahme des Verfassungsgerichtes, der Wahlgerichte und der Kriegsgerichte) unterworfen sind. Bis 1997 setzte er sich aus 17 Mitgliedern zusammen, die vom Präsidenten mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Senates ernannt werden²⁸. Sie bleiben im Amt bis zum Alter von 75 Jahren, können jedoch durch Amtsenthebungsverfahren entlassen werden. Die Richter anderer Gerichte (Berufungsgerichte Cortes de Apelaciones (CAP), und Gerichte der ersten Instanz) werden vom Präsidenten

²⁷ Daneben ist zu unterstreichen, dass der Präsident eine andere wichtige Befugnis bezüglich des Gesetzgebungsprozess besitzt. Dieser bezieht sich auf das Recht des Präsidenten, die Einbedürftigkeit (Urgencia) bei der Behandlung eines Entwurfes zu erklären. Die Einbedürftigkeit kann einfach (Simple), bedeutend (Suma) sein oder einer unmittelbare Beratung bedürfen. Wenn die Eilbedürftigkeit „einfach“ ist, muss die entsprechende Kammer innerhalb von 30 Tage eine Entscheidung über den Entwurf treffen. Im Falle einer bedeutenden Eilbedürftigkeit beträgt die Frist 10 Tage und im Falle des unmittelbaren Beratungsbedarf drei Tage.

²⁸ Der Präsident muss dennoch den Kandidaten von einer Liste von fünf Kandidaten auswählen, die der oberste Gerichtshof aufstellt.

ernannt (auf Vorschlag des CS (im Falle der Mitglieder der CAP) oder der CAP (im Falle der Andere)). Durch eine Verfassungsreform von 1997, mittels der eine umfangreiche Reform des Justizsystem durchgeführt wurde, erhöhte man die Zahl der Richter des CS auf 21. Ebenfalls wurde festgelegt, dass fünf seiner Mitglieder Anwälte sein müssen, die keinen Bezug zur Justiz haben.

2.1.4. andere Organe. Wie bereits erwähnt, handeln im institutionellen System andere Institutionen, die aufgrund ihrer Befugnisse neben den traditionellen Gewalten eine entscheidende politische Rolle spielen könnten, wodurch sie den Handlungsspielraum des Kongresses und/oder des Präsidenten einschränken können.

An erster Stelle ist der National Sicherheitsrat (CSN) zu erwähnen, der über Verfassungsrang verfügt²⁹. Dieser wird aus folgenden Behörden zusammengesetzt: dem Präsidenten, der auch sein Vorsitzender ist; dem Vorsitzenden des Senates, dem Vorsitzenden des CS, dem Contralor General de la República, sowie den drei Oberbefehlshabern der Teilstreitkräfte und dem Generaldirektor von Carabineros³⁰. Er kann vom Präsidenten oder auf Antrag zweier seiner Mitglieder einberufen werden. Die potentielle Macht der CSN liegt vor allem in seinem Recht, gegenüber dem Präsidenten, dem Kongress und dem Verfassungsgericht seine Meinung zu jeder Gelegenheit (hecho acto o materia) kundzutun, die seiner Meinung nach den Bestand der Institutionen oder die nationale Sicherheit schwer beeinträchtigen würden (Art. 96, b). Daneben besitzt er andere wichtige Befugnisse, wie die Ernennung von vier Senatoren und einem Mitglied des Verfassungsgerichts, sowie die Einwirkung bei der Erklärung einiger Notzustände (Asamblea, Sitio, Emergencia) (Art. 40). Der CSN trifft seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit. In diesem Rahmen steht die Gefahr, dass durch ihre Teilnahme am CSN die Streitkräfte und die Polizei (angenommen dass sie zusammenwirken) die Entscheidungen der gewählten Behörden in Frage stellen, und so eine wichtige Vetomacht ausüben könnten.

Zweitens ist die potentielle politische Rolle der Streitkräfte und der Polizei hervorzuheben. Neben ihrer Teilnahme am CSN haben sie laut Verfassung (Art. 90) als Aufgabe, die „institutionelle Ordnung der Republik“ zu gewährleisten. Daraus kann man dann schließen, dass die Verfassung ihnen ein „Eingreifrecht“ einräumt, falls sie zu dem Schluss kommen, dass diese Ordnung bedroht wird. Andererseits sind die Streitkräfte und Carabineros in der

²⁹ Seine Einrichtung war eine andere Novellierung der Verfassung von 1980.

³⁰ Ursprünglich sah die Verfassung eine Mehrheit der Vertreter des Militärs im CSN vor. Trotzdem wurde durch die Reform von 1989 der Contralor als Vollmitglied eingeführt und damit setzt sich der CSN aus 4 Zivilen und vier Vertreter des Militärs zusammen. An den Sitzungen des CSN dürfen auch einige Minister teilnehmen, die jedoch über kein Stimmrecht verfügen.

Verfassung mit einem hohen Autonomiegrad ausgestattet (z.B. darf der Präsident ihre Oberbefehlshaber nur mit Zustimmung des CSN entlassen)³¹. Außerdem werden die Regeln für die Ernennungen, Beförderungen und Entlassungen des Personals, sowie die Normen über die Karrieren, Sozialversicherung und Haushalt der Streitkräfte und Carabineros durch ein Organgesetz (LOC) reguliert. Diesbezüglich sind ebenfalls zwei Punkten hervorzuheben. Der erste bezieht auf die Indexierung des Haushaltes der Streitkräfte, das nach dem Gesetz nicht niedriger (in realen Zahlen) als der Haushalt von 1989 sein darf (Art.96, Gesetz 18.948). Zweitens sind die Befugnisse des Präsidenten bezüglich der Ernennung, Beförderungen und Entlassungen des Personals sehr eingeschränkt, da er die Vorschläge des jeweiligen Oberbefehlshaber nur ablehnen oder bestätigen darf.

Drittens ist die Rolle des Verfassungsgerichts hervorzuheben³². Dieses wird aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt, die folgendermaßen ernannt werden: a) Drei Mitglieder des Obergerichtshofes, die von ihm (in aufeinanderfolgenden Wahlgängen) gewählt werden; b) Ein Anwalt, der vom Präsidenten ernannt wird; c) Zwei Anwälte, die vom CSN ernannt werden; und, d) ein Anwalt, der vom Senat (Quorum absolute Mehrheit) ernannt wird. Sie bleiben acht Jahre im Amt und sind unabsetzbar³³. Um Sitzungen abzuhalten, müssen mindestens fünf Mitglieder anwesend sein. Das Verfassungsgericht trifft seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit. Seine interne Organisation und Finanzierung wird durch ein Organgesetz reguliert (LOC 17.997). Zu seinen wichtigsten Befugnisse zählen folgende: a) Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der LOC, bevor sie in Kraft treten, auszuüben (Art. 82 N°1); b) Über die Verfassungsstreitigkeiten zu entscheiden, die während des Gesetzgebung- Verfassungsreformverfahren entstehen (Art. 82 N°2); c) Über die Verfassungsstreitigkeiten zu entscheiden, die bezüglich des Erlasses eines DFL entstehen (Art. 82 N°3); d) Über die Verfassungsmäßigkeit einer Verordnung zu entscheiden, die der Präsident in Ausübung der Potestad Regalmentaria Autónoma erlässt (falls sie mit einem Bereich zu tun haben, der per Gesetz reguliert werden muss) (82 N° 12). Das Verfassungsgericht handelt ex officio jedoch nur im Falle der LOC, während es in den anderen Fällen nur auf Anforderung des Kongresses oder des Präsidenten eingreifen darf³⁴. Gegen die Entscheidungen des Verfassungsgerichts kann kein Rechtsmittel eingelegt werden. Ebenso dürfen die von ihm als verfassungswidrig erklärten Normen nicht in Kraft treten.

³¹ Dennoch könnten sie auch durch einen Amtsenthebungsprozess des Amtes enthoben werden.

³² Das Verfassungsgericht ist keine neue Institution im chilenischen institutionellen System. Durch die Verfassungsreform von 1970 wurde ein Verfassungsgericht eingerichtet, welches jedoch eine andere Zusammensetzung und weniger wichtige Befugnisse hatte.

³³ Dennoch scheiden sie im Alter von 75 Jahre aus dem Dienst aus oder aufgrund eines gerichtlichen Urteils (Art. 81).

Zuletzt lässt sich die Existenz einer autonomen Kontrollbehörde, die Contraloría General de la República (CGR). Sie übt die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte aus und besitzt Rechte zur Haushalts- und Rechnungsprüfung auf allen Verwaltungsebenen (Art. 97).

2.1.5. Die wirtschaftliche Ordnung in der Verfassung von 1980.

Diese Skizzierung des institutionellen System wäre nicht komplett, ohne dass die Normen, die die Verfassung bezüglich der wirtschaftliche Steuerung des Landes vorsieht, dargestellt würden. Dies, weil die Verfassung in diesem Bereich nicht „neutral“ ist, sondern durch eine klare Präferenz zugunsten einer Marktwirtschaft gekennzeichnet ist. Auf diese Weise bildet die Verfassung einen Rahmen für die wirtschaftliche Aktivität des Staates und der Einzelnen, der einige Grenzen für die Einwirkung des Staates in die Wirtschaft vorsieht und das Eigentumsrecht (der einzelnen) sehr stark schützt.

In diesem Kontext lässt sich behaupten, dass die Verfassung a priori die Durchsetzung von einem Modell mit hoher staatlichen Intervention ausschließt oder zumindest enorm erschwert. Diesbezüglich sind einige Normen des Kapitels III der Verfassung, das sich um die Verfassungsrechte und Pflichten des Einzelnen (Derechos y Deberes Constitucionales) handelt, hervorzuheben. Erstens erkennt N° 21 des Artikels das Recht Aller an, jeder wirtschaftlichen Aktivität nachzugehen, wobei die einzigen Einschränkungen sind: die Gesetze, die diese Aktivitäten regulieren, einzuhalten und dass diese Aktivitäten nicht gegen die Moral, die öffentliche Ordnung und Nationale Sicherheit verstoßen. Derselbe Artikel schreibt außerdem vor, dass der Staat unternehmerisch tätig werden darf, wenn ein Ley de Quorum Calificado ihn dazu ermächtigt. In diesem Fall muss sich jedoch die unternehmerische Aktivität des Staates an die Regeln anpassen, die für den privaten Sektor gelten. Wenn diesbezüglich Ausnahmen eingeführt werden, müssen auch sie von einem LOC festgelegt werden³⁵. Zweitens garantiert N° 22 des Artikels 19 den Bürgern, dass der Staat sie in wirtschaftlichen Bereich nicht diskriminieren darf. Ebenfalls können nur per Gesetz, und nur wenn es nicht zu willkürlicher Diskriminierung führt, Vorteile zugunsten von Wirtschaftssektoren, oder geographischen Zonen eingeführt werden. Drittens enthält N° 24 des Artikels 19 eine Reihe von Normen in Bezug auf das Eigentumsrecht. Dieser sichert einerseits jedem Einzelnen das Recht zu, jede Art von Gütern zu erwerben, abgesehen von denen, deren Erwerb das Gesetz verbietet. Außerdem legt er fest, dass nur per Gesetz die Art

³⁴ Z.B. darf das Verfassungsgericht im Falle des 82 N°2 nur auf Aufforderung des Präsidenten, einer der Kammern oder einem Viertel ihrer Mitglieder eingreifen.

und Weise der Eigentumsübertragung sowie die Einschränkungen des Eigentumsrechts bestimmt werden können. Hinsichtlich der Enteignungen wird festgelegt, dass sie nur per Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen können. Ebenfalls kann die Übernahme des enteigneten Gutes nur nach der Zahlung der entsprechenden Entschädigung stattfinden. Zuletzt muss man erwähnen, dass die Verfassung nicht nur diese Rechte erklärt, sondern auch den Bürgern ein Rechtsmittel zur Verfügung stellt, um ihren tatsächlichen Wahrnehmung zu gewährleisten³⁶.

Neben diesen Normen lässt sich erwähnen, dass die Verfassung von 1980 einen neuen juristischen Rahmen für die Zentralbank (ZB) vorsieht. Sie bestimmt die Bank als autonomes Amt, dessen Organisation, Befugnisse und Zusammensetzung von einem LOC definiert werden muss. Ebenfalls schreibt die Verfassung vor, dass die ZB auf keinen Fall Staatsbonds oder Bonds seiner Unternehmen, kaufen darf. Nur im Falle eines Krieges dürfte die ZB dem Staat Kredite vergeben. Das LOC der ZB wurde im Dezember 1989 verabschiedet, welches die zentrale Aufgabe der ZB als die Erhaltung der Geldwertstabilität bestimmt (Art. 3, Gesetz 18.840). Ebenfalls wird vorgeschrieben, dass die ZB bei der Erfüllung ihrer Aufgabe die wirtschaftspolitische Linie der Regierung zu berücksichtigen hat (Art. 6). Die ZB wird von einem Rat geführt, der aus fünf Mitgliedern zusammengesetzt wird³⁷. Diese werden vom Präsidenten ernannt, vorbehaltlich der Zustimmung des Senates. Sie bleiben zehn Jahre im Amt. Der Vorsitzende des Zentralbankrates wird vom Präsidenten ernannt und bleibt fünf Jahre im Amt.

2.1.6. Die Kartellbehörden.

1973 erließ man die Gesetzesverordnung (Decreto Ley) 211, die die Normen über freien Wettbewerb festlegte und die Organisation und Befugnisse dieser Behörden bestimmte. Diese sind: die Comisión Resolutiva, die „Comisión Preventiva Central“ (Santiago) und die „Comisiones Preventivas Regionales“ (es gibt eine pro Region). Die Comisión Preventiva Central und die Comisiones Preventivas Centrales sind „Verwaltungsorgane“, die im Umfeld ihrer Regionen handeln. Ihre Aufgaben bestehen u.a. darin: Anfragen (consultas) bezüglich der Normen über Wettbewerb zu beantworten; auf Anforderung der Fiscalía Nacional Económica (FNE) Vorbeugungsmaßnahmen zu ergreifen (z.B. die Erfüllung von

³⁵ Dazu muss hinzugefügt werden, dass am 10.3.1990 ein Gesetz verabschiedet wurde (Gesetz 18.971), das ein Sonderrechtsmittel (das sog. Recurso de Amparo Económico) eingeführt wurde, um die Nichtigkeit solcher Handlungen durchzusetzen, die gegen das in Art. 19 n° 21 geregelte verstoßen.

³⁶ Abgesehen von dem Rechtsmittel des Gesetzes 18.971, gibt es andere, wie das sog. Recurso de Protección (Art. 20).

³⁷ Bezüglich der ersten Ernennung der Mitglieder des Zentralbankrates im Dezember 1989 lässt sich unterstreichen, dass die Regierung Pinochets mit der CPPD eine Verhandlung darüber einleitete. Das Ergebnis war eine Vereinbarung, nach der im ersten Rat zwei Vertreter der CPPD, zwei von der Rechten und ein Unabhängiger (Andres Bianchi, der zum Vorsitzenden ernannt wurde) sitzen würden.

Übereinkünften auszusetzen, wenn diese dem freien Wettbewerb schaden könnten) (Art. 8 DL 211)³⁸. Ihrerseits fungiert die Comisión Resolutiva als ein Gericht und verfügt über umfangreiche Befugnisse, um den Normen über freien Wettbewerb Einhaltung zu gewährleisten³⁹. Gegen die Urteile der Comisión Resolutiva können in der Regel Rechtsmittel vor dem CS eingelegt werden. Sie wird aus fünf Mitgliedern zusammengesetzt, die ehrenamtlich arbeiten und auch anderweitig tätig sein dürfen⁴⁰. Sie bleiben zwei Jahre im Amt.

Neben den Kommissionen handelt die Fiscalía Nacional Económica (FNE) (Wirtschaftsstaatsanwaltschaft), die als unabhängiges (von allen anderen staatlichen Institutionen) Amt definiert wird. Ihr Chef ist der Fiscal Nacional Económico, der ein Anwalt ist und vom Präsidenten ernannt und entlassen wird. Die Aufgaben der FNE bestehen hauptsächlich darin, Untersuchungen über (mögliche) Verstöße gegen die Normen über freien Wettbewerb einzuleiten⁴¹ und von den Kommissionen zu verlangen, dass sie ihre Befugnisse aufgrund der von der FNE ausgeführten Untersuchungen ausüben (falls Verstöße gefunden werden). 1997 verfügte sie über ein Personal von 47 Personen, die nach dem Entgeltssystem der normalen Staatsbeamten entlohnt wurden⁴².

3. Grundzüge der politischen und ökonomischen Entwicklung in den 1990er Jahren.

3.1. Grundmerkmale der politischen Entwicklung 1990-2000.

Aus der Präsidentschaftswahlen von 14.12.1989 ging der Kandidat Patricio Aylwin der CPPD mit 55,2% der Stimmen als Sieger hervor. Die CPPD ist eine Mitte-Linkskoalition, deren wichtigen Mitglieder folgende Parteien sind: Christliche Demokratische Partei (Partido Demócrata Cristiano-PDC), Partei für die Demokratie (Partido por la Democracia- PPD), Sozialistische Partei (Partido Socialista- PS) und die Radikale Partei (Partido Radical- PR, danach PRSD). Parallel zu den Präsidentschaftswahlen wurden Parlamentswahlen abgehalten, woraus die CPPD als Sieger hervorging. Nichtsdestotrotz gelang es ihr nicht, die Mehrheit in beiden Kammern des Parlamentes zu erringen. Obwohl sie die Mehrheit der wählbaren Sitze in beiden Kammern erreichte (72 Abgeordneten und 22 Senatoren) wurde diese Mehrheit

³⁸ Laut Paredes, Sánchez, Sanhueza und Letelier ist dennoch bisher der Beitrag dieser Institutionen vor allem aufgrund Mangel an Ressourcen sehr gering gewesen (1998, S.9)

³⁹ Z.B. darf sie Verträge annullieren, Strafen verhängen (bis zu 460.000 USD), die Auflösung oder Modifizierung von Gesellschaften anordnen (Art. 17 DL 211).

⁴⁰ Diese sind: Ein Mitglied der CS, die von ihr ernannt wird; Ein Vertreter des Wirtschaftsministeriums, Ein Vertreter des Finanzministeriums, Ein Dekan einer juristischen Fakultät (aus Santiago) und ein Dekan einer Wirtschaftsfakultät (aus Santiago).

⁴¹ Diesbezüglich lässt sich erwähnen, dass die FNE über breite Befugnisse verfügt, um Information von Dritten (sowohl Staatsbeamten als auch von Privaten) zu verlangen.

nach der Ernennung (im Dezember 1989) der neun designierten Senatoren, die den Rechten zuzuordnen waren, in eine Minderheitsposition verwandelt. Als Folge standen den Senatoren der CPPD nunmehr 25 Senatoren der Rechten gegenüber (s. Abbildungen 6.2. und 6.3.). Es war der CPPD von Anfang an klar, dass die Regierung Aylwin von der Opposition abhängig sein würde, um Gesetze verabschieden zu können.

Abbildung 6.1. Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen 1989-1999.

Jahr	Kandidaten/Koalition bzw. Partei.	Stimmen (1. Wahlgang)	%	Stimmen (2. Wahlgang)	%
1989	Aylwin (CPPD)	3,850,571	55,17	Nicht stattgefunden	
	Büchi (Democracia y Progreso) (1)	2,052,116	29,40		
	Errázuriz (UCCP) (2)	1,077,172	15,43		
1993	Frei (CPPD)	4,040,497	57,98	Nicht stattgefunden	
	Alessandri (Democracia y Progreso)	1,701,324	24,41		
	Piñera (Unab. Recht)	430,950	6,18		
	Max Neef (Unab.)	387,102	5,55		
	Reitze (Humanistische Partei)	81,675	1,17		
	Pizarro (PC) (3)	327,402	4,70		
1999	Lagos (CPPD)	3,383,339	47,96	3,677,968	51,31
	Lavín (Democracia y Progreso)	3,352,199	47,51	3,490,561	48,69
	Marín (PC)	225,224	3,19		
	Frei, Arturo (Unab.)	26,812	0,38		
	Hirsch (Humanistische)	36,235	0,51		
	Larraín (Unab. Ökologische Bewegung)	31,319	0,44		

(1) Die Koalition der Rechtsparteien nahm an den Wahlen mit verschiedenen Etiketten (Labels) teil: Unión por el Progreso de Chile (1993), Unión Por Chile (1997) und Alianza por Chile (1999); (2) Unión de Centro Centro Progresista; (3) Kommunistische Partei. Quelle: <http://www.elecciones.gov.cl>

Diese Situation verbesserte sich nach den Wahlen von 1993 kaum, obwohl der Kandidat der CPPD, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, mit 57,9% der Stimmen die Präsidentschaftswahl gewann (s. Abb.6.1.). Die CPPD ging ebenfalls als klarer Sieger aus den Parlamentswahlen von 1993 hervor, konnte aber dennoch die Mehrheit in beiden Kammern nicht erringen, immer noch wegen der Präsenz der designierten Senatoren, deren Amtszeit erst in 1997 ablaufen sollte⁴³.

Im Dezember 1997 fanden wieder Parlamentswahlen statt, bei denen wieder die CPPD als Sieger hervorging, obwohl dieses Mal ihr Stimmenanteil bei den Abgeordnetenwahlen im Vergleich zu 1993 deutlich sank (von 55,4% auf 49,9%). Unter den Parteien der CPPD war die PDC der größte Verlierer, da ihr Stimmenanteil auf 22,3% (1993=27,1%) fiel. Ihrerseits konnten die Linksparteien zusammen ihren Stimmenanteil aufrecht erhalten und damit die PDC überschreiten. Die von der CPPD verlorene Stimmen gingen trotzdem nicht zu den Rechtsparteien, deren Stimmenanteil leicht auf 36,2% (1993=36,7%) fiel. Die Überraschung kam von dem hohen Anteil der ungültigen und der sog. „en blanco“ (Stimmzettel ohne Angabe) abgegebenen Stimmen, die zusammen ca. 17,7% der abgegebenen Stimmen ausmachten. Obwohl die CPPD ihre Mehrheit unter den gewählten Senatoren (20 gegen 18)

⁴² In diesem Rahmen waren bis 1997 die Gehälter des Personals der FNE eher niedrig. Z.B. verdiente der Fiscal Nacional 1997 nur USD 2.600 (Paredes/Sánchez/Sanhueza/Letelier 1998, S.8).

behielt, bildete immer noch die Opposition die Mehrheit im Senat (s. Abbildung 6.2. und 6.3.). Trotzdem ist anzumerken, dass die Regierung die Möglichkeit, die ihr sich durch die Ernennung der neuen designierten Senatoren Ende 1997 anbot, ausnutzte, um die parlamentarischen Kräfte der CPPD zu verstärken. Auf diese Weise ernannte Frei zwei Senatoren (Augusto Parra (PR) und Edgardo Boeninger (PDC)), die der CPPD zuzuordnen sind. Ebenfalls gelang es der Regierung, dass der oberste Gerichtshof den ehemaligen Außenminister von Aylwin, Enrique Silva, als Senator ernannt hat. Obwohl damit die Fraktion der CPPD im Senat von 21 (1993) auf 23 (1997) vergrößert wurde, reichte es nicht gegen die Fraktion der Opposition, die sich aus 25 Senatoren zusammensetzte (18 RN-UDI, 6 designierte und Pinochet⁴⁴).

Abbildung 6.2. Ergebnisse der Parlamentswahlen 1989-1997. Senat.

Jahr	Koalition	Partei	1989			1993			1997		
			Stimme (%)	Sitze	Sitze (% der wählbaren)	Stimme (%)	Sitze (1)	Sitze (% der wählbaren)	Stimme (%)	Sitze (1)	Sitze (% der wählbaren)
	CPPD		54,4	22	57,8	55,5	21	55,2	51,7	20	52,6
		PDC	31,9	13	34,2	20,3	14	36,9	29,4	14	36,9
		PR	2,2	3	7,8	6,3	1	2,6	1,8	0	0,0
		PS (2)	0,0	4	10,4	12,7	4	10,4	14,6	2	5,3
		PPD	12,1	1	2,6	14,7	2	5,3	4,3	4	10,4
		Sonstige	8,2	1	2,6	1,5	0	0,0	1,6	0	0,0
	Democracia y Progreso (4)		34,9	16	42,1	39,5	17	44,8	36,6	18	47,4
		RN	10,8	13	34,3	14,9	11	28,9	14,8	7	18,5
		UDI	5,1	2	5,2	11,2	3	7,9	17,2	5	13,2
		Sonstige	19,0	1	2,6	13,4	3	7,9	4,6	6	15,7

(1) Laut Verfassung wird alle 4 Jahre nur die Hälfte des Senats gewählt. Hier wird die Anzahl von Senatoren jeder Koalition/Partei gezeigt, die sie nach den jeweiligen Wahlen hatten. (2) 1989 hatte man noch diskutiert, ob die PS als Partei formell gebildet werden sollte, und ob die PPD nach den Wahlen als Partei bleiben oder s mit der PS fusionieren sollte. Deswegen nahmen viele Kandidaten der PS als „formelle“ Mitglieder der PPD an den Wahlen teil, was den Mangel an Stimmen der PS bei diesen Wahlen erklärt. Siavelis (2000, S. 46 f).

Der Kernpunkt des „politischen“ Wahlprogramms der CPPD zielte auf die Fortsetzung der Demokratisierung des Landes ab, wofür verschiedene Reformen des institutionellen Systems durchgeführt werden sollten. Diese sollten folgende Bereiche betreffen: das Wahlsystem bei Parlamentswahlen; das Wahlsystem für Kommunalwahlen; die Abschaffung der designierten Senatoren, die Reform der Verfassungs- und Legalennormen, die die Streitkräfte, den CSN und das Verfassungsgericht betreffen (Fuentes 1999, S. 202 f; Boeninger 1997, S. 380 f). Ein zweites zentrales Thema der politischen Agenda der CPPD bezog sich auf die Lösung des Problems der Menschenrechtsverletzungen, die während der Diktatur (1973-1989) begangen

⁴³ Zu einer Analyse der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom Dezember 1993 s. Godoy (1994).

⁴⁴ Pinochet wurde , als ehemaliger Präsident, Senator im März 1998, gleich nachdem er das Heer verlies.

wurden. Im Zusammenhang mit beiden Themen war die Wiederherstellung normaler Beziehungen zwischen den Zivilen und dem Militär ebenfalls in Zentrum der Agenda.

Abbildung 6.3. Ergebnisse der Parlamentswahlen 1989-1997. Abgeordnetenhaus

Jahr	Koalition	Partei	1989			1993			1997		
			Stimme (%)	Sitze	Sitze (%)	Stimme (%)	Sitze	Sitze (%)	Stimme (%)	Sitze	Sitze (%)
	CPPD		51,5	72	60,0	55,4	70	58,3	50,5	70	58,3
		PDC	26,0	39	32,5	27,1	37	30,8	22,9	39	32,5
		PR	3,9	6	5,0	3,0	2	1,70	3,1	4	3,3
		PS (1)	0,0	18	15,0	12,0	15	12,5	11,1	11	9,2
		PPD	11,5	7	5,8	11,8	15	12,5	12,6	16	13,3
		Sonstige	10,1	2	1,6	1,5	1	0,8	0,8	0	0,0
	Democracia y Progreso (2)		34,2	48	40,0	36,7	50	41,7	36,2	47	39,2
		RN	18,3	32	26,7	16,3	29	24,2	16,8	23	19,2
		UDI	9,8	14	11,7	12,1	15	12,5	14,4	17	14,2
		Sonstige	6,1	2	1,7	8,3	6	5,0	5,0	7	5,8
	Andere		14,3	0	0	7,8	0	0	13,2	3	2,5

(1) und (2) s. Abb. 6.2. . Quelle: Siavelis (2000, S. 46 f)

Laut ehemaliger Minister Boeninger war die Regierung am Anfang vor die Wahl gestellt, entweder eine aggressive Strategie in allen Felder zu betreiben, d.h. die Akzente auf eine umfangreiche Reform der „nicht demokratische“ Elemente der Verfassung von 1980 und die Bestrafung der Menschenrechtsverletzungen zu setzen, oder sich für einen Weg der graduellen Problemlösung zu entscheiden, um damit die Agenda nicht zu überlasten und die Akkumulation von Konflikten zu vermeiden (1997, S.386 f). In Anbetracht der Machtverhältnisse im Parlament, der starken Position der Streitkräfte und des Friedenswillens der Bevölkerung dachte man dann, dass die erste Option kaum Erfolgchancen hätte, und die Regierung entschied sich für die zweite Option. Aylwin selbst bestätigte diese Entscheidung durch die Aussage, dass, obwohl er nach wie vor einige Bestimmungen der Verfassung von 1980 mit einem echten demokratischen System für inkompatibel hält, die Regierung die Priorität auf die Lösung der Menschenrechtsverletzungen (so vollständig wie möglich), die Demokratisierung der Kommunalwahlen und die Normalisierung der Beziehungen mit den Streitkräften setzen würde. Die andere Reformen sollten später unternommen werden.

3.1.1. Die Beziehung mit Militär und das Problem der Menschenrechtsverletzungen.

Im Rahmen der o.g. Richtlinien war die erste Priorität der Regierung, die baldige Wiedereingliederung des Militärs in das demokratische System (also das Militär den demokratischen Institutionen zu unterstellen) (Boeninger 1997, S.390). Dennoch standen die Ziele des Militärs im Gegensatz zu denen der Regierung. Dieses wollte die Bestrafung der

Mitglieder der Streitkräfte wegen Menschenrechtsverletzungen vermeiden und seine institutionelle Autonomie und ihre Rolle als Schiedsrichter des politischen Systems bewahren (ebd. 391). Dazu kam, dass die Verfassung das Verbleiben von Pinochet als Oberbefehlshaber des Heeres bis 1998 vorsah, und dass die Streitkräfte, trotz der Niederlage von 1988, immer noch in einer starken Position waren. In diesem Rahmen war von Anfang an klar, dass die Umsetzung der Pläne der Regierung für große Spannung sorgen könnte.

Die Beziehungen zwischen der Regierung und dem Militär waren somit von Anfang an nicht einfach. Aylwin ernannte Patricio Rojas zum Verteidigungsminister (PDC, ehemaliger Innenminister von E Frei M), der als ein harter Politiker galt. Dies war laut Huneeus ein Signal, dass die Regierung sich von möglichen Handlungen des Militärs nicht beeindrucken lassen würde (1996, S. 207). Pinochet reagierte darauf und schränkte die Beziehungen zu Rojas auf die administrative Themen ein. Angesichts dieser Situation wurden andere Brücke gebaut, um die andere Themen zu behandeln, wobei der Minister Correa (General Sekretär der Regierung) und der General Ballerino, Chef des „Comité Asesor del Ejército“ (Beratungskomitee des Heeres) (CAS), eine entscheidende Rolle spielten. Darüber hinaus muss man anmerken, dass der Präsident selbst immer eine direkte Kontrolle über das Thema hatte (ebd., S. 208). Obwohl von Beginn an wichtige Fortschritte in Richtung Normalisierung der Beziehungen mit den Streitkräften gemacht wurden, entstanden dennoch in den nächsten Jahren einige Probleme mit dem Heer, während die Marine, die Luftwaffe und die Carabineros sofort die Autorität des Ministers Rojas akzeptierten.

Der erste wichtige Konflikt hatte mit den Befugnissen des Präsidenten bezüglich der Beförderung des Personals der Streitkräfte zu tun. Pinochet war der Meinung, dass nach dem LOC der Streitkräften der Präsident den Vorschlag des Oberbefehlshabers nur akzeptieren musste. Ihrerseits war die Regierung der Meinung, dass der Präsident diesem nicht unbedingt zustimmen müsste und damit die vorgeschlagenen Beförderungen ablehnen dürfte. Der Konflikt wurde von der CGR zugunsten des Präsidenten gelöst. Damit hatte Pinochet keine Alternative als die Entscheidung zu akzeptieren und musste in den nächsten Jahren mit der Regierung die Beförderungen verhandeln. Dennoch gelang es ihm mit der Unterstützung der Rechtsparteien jeden Reformentwurf abzuwähren, durch den man vorschlug, den Präsidenten zu ermächtigen, Personal der Streitkräfte zu entlassen (Boeninger 1997, S. 397 f). Aus das Thema der Menschenrechtsverletzungen sorgte für Spannungen mit dem Militär. Kurz nach dem Amtsantritt von Aylwin, aber auch angesichts der juristischen und politischen

Einschränkungen⁴⁵, aber auch der Notwendigkeit, eine Lösung für dieses Problem zu finden, berief die Regierung die sog. „Kommission der Wahrheit und Versöhnung“ (Comisión de Verdad y Reconciliación) ein. Ihre Aufgabe bestand darin, die Wahrheit über die Menschenrechtsverletzungen, die zwischen 11.9.1973 und 10.3.1990 begangen wurden, festzustellen. Diese setzte sich aus prestigeträchtigen Personen verschiedener politischer Ströme zusammen⁴⁶. Ihr Vorsitzender war der ehemalige Senator Raul Rettig (PR). Die Entscheidung gefiel dem Militär nicht, vor allem nicht dem Heer, aber hatte es dennoch wenige Argumente dagegen zu äußern. Im März 1991 wurde das Ergebnis der Arbeit der Kommission bekannt gegeben. Diese stellte fest, dass in der oben genannten Periode 1,319 Personen aufgrund der politischen Gewalt ums Leben kamen, während 979 andere als „Verschwunden“ eingestuft wurden. Davon sollten 2,130 Opfer der Staatsagenten gewesen sein (Cavallo 1998, S.91). Die Streitkräfte lehnten den Bericht mit dem Argument ab, dass die Kommission nicht unparteiisch war, und dass, das geschehen ist, das Ergebnis eines Krieges war (Hunneus 1995, S.211).

Nichtsdestotrotz war es nicht das Problem der Menschenrechtsverletzungen, das für die kritischen Momenten während der Regierung Aylwins sorgten, sondern ein Thema, welches mit Pinochet selbst und seinem Sohn César zu tun hatte. Im August 1990 wurde bekannt, dass im Januar 1989 das Heer dem Sohn von Pinochet ca. 3 Mio. USD gezahlt hatte. Der Grund der Zahlung sollte der Kauf eines Unternehmens (Valmoval) gewesen sein, das sich dennoch am Rande des Konkurs befand und von dem César Pinochet Aktionär war. Das Abgeordnetenhaus bildete eine Untersuchungskommission, um die Wahrheit zu klären. Die Situation wurde dann zu einem wichtigen Problem für Pinochet, der die Situation als ein Angriff gegen sich sah und sogar Aylwin darum bat, die Untersuchung zu stoppen. Da Aylwin verzichtete, entschied sich Pinochet anzugreifen und ordnete eine Kasernierung (acuartelamiento) des Personals des Heeres an. Die Regierung und die Opposition reagierten darauf sehr zurückhaltend. Danach wurde das Thema aus der Diskussion genommen. Dennoch tauchte es erneut im Mai 1993 auf, als das Consejo de Defensa del Estado (CDE)⁴⁷, welches die Untersuchung fortsetzen musste, der Justiz neue Unterlagen über den Fall vorlegte, die seiner Meinung nach das Begehen eines Verbrechen beim Kauf von Valmoval beweisen konnten. Die Reaktion von Pinochet war diesmal viel härter und er ordnete eine

⁴⁵ Eine Abschaffung des im Jahr 1978 in Kraft getretenen Amnestiegesetzes war unmöglich, da die Rechtsparteien zugestimmt hätten.

⁴⁶ Darunter befand sich sogar ein ehemaliger Minister von Pinochet, der Geschichtswissenschaftler Gonzalo Vial.

⁴⁷ Das ist ein staatliches Amt, dessen Aufgabe in der Verteidigung des Interesses des Staates vor der Justiz besteht.

Reihe von militärische Übungen im Zentrum von Santiago an⁴⁸. Es muss hinzugefügt werden, dass Aylwin sich zu dieser Zeit im Ausland befand, was die Situation noch kritischer machte. Um die Aktionen zu rechtfertigen argumentierte das Heer, dass eine Kampagne gegen es im Laufe war, einer deren Anstifter der Minister Rojas gewesen sein sollte. Daneben legte es eine Reihe von Petitionen der Regierung vor⁴⁹. Die Krise wurde nach der Rückkehr von Aylwin gelöst. Der Stellvertreter von Rojas wechselte ins Justizministerium, und wurden ebenfalls andere Maßnahmen ergriffen, um administrative Probleme zu lösen. Für das Heer hatte es auch wichtige Konsequenzen. Ballerino musste später, aufgrund der Ablehnung der Regierung ihn zu befördern, die Institution verlassen (Huneus 1995, S.214 f)⁵⁰.

Trotz der anfänglichen Absichte der Regierung Frei, die Gerichtsverfahren aufgrund Menschenrechtsverletzungen verlaufen zu lassen und dementsprechend keine besondere Initiative in diesem Bereich zu ergreifen, tauchte das Thema wieder auf und stellte sich ins Zentrum der politischen Debatte. Auslöser dieser Situation war die Entscheidung über eins der wichtigsten Menschenrechtsverfahren, der sog. „Fall Letelier“⁵¹, der auch für eine neue „Militärkrise“ Ende Mai 1995 sorgte. Das Urteil war von großer Bedeutung, weil es unter den Übergangsprozessen nicht üblich war, dass die Chefs des Sicherheitsdienstes einer Diktatur wegen ihren Verbrechen verurteilt wurden. Die Entscheidung löste Euphorie innerhalb der CPPD und den Menschenrechtsorganisationen aus. Das Heer und Pinochet sagten zunächst, dass das Urteil respektiert werden sollte (Boeninger 1997, S. 418). Der verurteilte Contreras behauptete dennoch, dass er nicht ins Gefängnis gehen würde. In den nächsten Wochen und Monaten entwickelte sich ein langer Konflikt, da Contreras auf eine Reihe von Instrumenten zurückgriff, um seine Inhaftierung zu vermeiden, wobei er die Hilfe des Heeres und der Marine bekam⁵². Die Auseinandersetzung wurde erst im Oktober 1995 beendet, als der

⁴⁸ Obwohl die juristischen Probleme seines Sohnes der Auslöser der Reaktion sein konnte, hatten diese neue Unruhen laut Boeninger andere wichtigere Gründe, u.a.: Die Versuche der Regierung, das LOC der Streitkräfte zu modifizieren; das Fortschreiten einer Reihe von Gerichtsverfahren bezüglich der Menschenrechtsverletzungen, bei denen viele Mitglieder des Heeres angeklagt waren (1997, S.412 f).

⁴⁹ Ebenfalls sagte man, dass der Minister viele Entscheidungen blockiert hatte, die die angemessene Steuerung des Heeres verhinderten.

⁵⁰ Zu Details dieser Krisen s. auch Cavallo (1998) und Boeninger (1997).

⁵¹ Es wird so bezeichnet, weil es sich hier um den Mord am ehemaligen chilenischen Botschafter in Washington Orlando Letelier und seine Sekretärin im September 1976 handelte, wobei der chilenische Nationale Sicherheitsdienst (DINA), dessen Chef damals Manuel Contreras war, daran teilnahm. Das Verfahren war bereits während der Diktatur eingeleitet worden, aber es gab kein konkretes Ergebnis. 1991 wurde das Mitglied des obersten Gerichtshofes Adolfo Bañados zum Zuständigen für die Leitung des Verfahrens ernannt. 1993 verurteilte Bañados (in erster Instanz) Manuel Contreras und ein anderes wichtiges Mitglied der DINA, Pedro Espinoza, zu Haftstrafen in Höhe von jeweils sieben und sechs Jahre. Beide erhoben Einspruch gegen das Urteil, dieses wurde vom obersten Gerichtshof abgelehnt.

⁵² Es wurden z.B. eine Reihe von Rechtsmittel vorgelegt, um zu versuchen, dass die Vollstreckung des Urteils aus gesundheitlichen Gründen ausgesetzt oder annulliert wird. Im Juni 1995 wurde die Situation spannender, als sich zahlreiche Offiziere des Heeres vor dem Gefängnis Punta Peuco trafen, um anscheidend gegen die Inhaftierung von Contreras zu protestieren. Dennoch war es ebenfalls mit einer eventuellen „Reaktivierung“ des Verfahrens gegen César Pinochet verbunden.

oberste Gerichtshof endgültig den „Gerichtskampf“ endete und die Inhaftierung von Contreras anordnete, was am 20 Oktober 1995 stattfand.

Die vom „Fall Letelier“ ausgelösten Situation, die Entwicklung anderer Gerichtsverfahren (z.B. des sog. Caso de los Degollados) und der Druck der Betroffenen zwangen die Regierung ihre „Enthaltungspolitik“ (política de prescindencia) zu verlassen und die Initiative zu übernehmen, um eine Lösung für den Konflikt um die Menschenrechtsverletzungen zu finden. In diesem Rahmen legte sie einen Gesetzentwurf im August 1995 vor, welcher auf die Feststellung der Wahrheit im Falle der „Verschwundenen“ und in anderen Fälle von Menschenrechtsverletzungen abzielte (Lira/Loveman 1999, S.363). Die Initiative wurde trotzdem nicht von allen aufgenommen. Die Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) machte ihren eigenen Vorschlag im Oktober 1995 und behauptete, dass sie keine Lösung akzeptieren würde, die „das Vergessen“ der Menschenrechtsverletzungen zur Folge hätte (ebd. 364). Daraufhin bemühte sich die Regierung um eine Vereinbarung über die Initiative im Parlament. Das Ergebnis war das sog. „Abkommen Figueroa- Otero“⁵³, welches dennoch keinen Erfolg hatte. Politiker der Linksparteien (PC) und der CPPD sowie die AFDD lehnten es von Anfang an mit dem Argument ab, dass man die Bestrafung der Verantwortlichen der Straftaten nicht vorsah. Ihrerseits unterstützten es die Streitkräfte auch nicht, die sie das Ende aller Gerichtsverfahren forderten. Aufgrund dieses Mangels an Unterstützung „starb“ die Initiative. In den folgenden Jahren wurden keine andere Gesetze mit dem Ziel verabschiedet, eine pauschale Lösung für das Problem der Menschenrechtsverletzungen zu geben. Dennoch wurden viele Gerichtsverfahren fortgesetzt, was zur Lösung einiger der wichtigsten Fälle der Menschenrechtsverletzungen (z.B. Operación Albania) und zur Bestrafung der Verantwortlichen geführt hat⁵⁴.

3.1.2 Die Verfassungsreformen.

Bezüglich des anderen Hauptthemas der politischen Agenda der ersten Regierung der CPPD, nämlich der Reform der Verfassung, um ihre „nicht demokratische“ Elemente zu ändern, lässt sich im Allgemeinen behaupten, dass die CPPD wenige Fortschritte machen konnte. Dennoch muss man erwähnen, dass im Bereich der Demokratisierung der kommunalen Regierungen ein

⁵³ Der Vorschlag bekam diese Bezeichnung, weil seine Hauptautoren der Innenminister Carlos Figueroa und der Senator von RN Miguel Otero waren. Die zentralen Inhalte der Vereinbarung waren folgende: a) Bei den Verfahren, bei denen das Schicksal der Verschwundenen untersucht wird, können die Verdächtigen vom Gericht geladen werden, aber weder angeklagt oder noch inhaftiert werden. Ebenfalls wird ihre Identität geheim bleiben; b) Es sollten Richter ernannt werden, die nur für die Leitung dieser Verfahren zuständig wären. Ebenfalls werden eine Reihe von Garantien den Leuten, die Information darüber zur Verfügung stellen, gegeben, dass ihre Identität geheim bleiben würde (Vicaría de la Solidaridad 1996, S. 6 f).

⁵⁴ Zu Details der Entwicklung dieser Verfahren s. <http://www.iglesia.cl/santiago/vicariasolidaridad>.

großer Fortschritt gemacht wurde. 1991 wurde eine Verfassungsreform verabschiedet, durch die die Wahl der Bürgermeister und der Mitglieder des Kommunalrates (Concejales) demokratisierte. In diesem Rahmen fanden die ersten demokratischen Kommunalwahlen bereits im Juli 1992 statt, wobei die CPPD, mit 53,3% der Stimmen als Sieger hervorging. 1996 fanden wieder Kommunalwahlen statt, wobei die CPPD, mit 56,4 % der Stimmen, ihre Mehrheit bestätigte. Eine zweite wichtige Reform wurde Anfang 1994 eingeführt, wodurch die Amtszeit des Präsidenten auf 6 Jahre verkürzt wurde.

In Bezug auf die anderen Themen (z.B. CSN, Streitkräfte, Zusammensetzung des Senates) versuchte die Regierung Aylwin bereits im Jahr 1992 einige Vereinbarungen mit der Opposition zu erreichen. Dennoch lehnten RN und UDI jeden Vorschlag ab, der auf die Reform der Verfassung in diesen Bereiche abzielte (Boeninger 1997, S. 442). Trotz der anfänglichen Absicht der Regierung Frei, das Thema Verfassungsreformen nicht sofort in die Agenda aufzunehmen, übten einige Vertreter der Regierungskoalition (vor allem Vertreter der Linksparteien) Druck auf Frei aus, um es in die Agenda der Regierung aufzunehmen, was schließlich Frei machen musste (Fuentes 1999, S.206). Dann wurden in den nächsten Jahren mehrere Verfassungsentwürfe dem Parlament vorgelegt. Obwohl inhaltlich nicht alle gleich waren, zielten sie vor allem auf die Reform folgender Institutionen ab: designierte Senatoren (Abschaffung), Verfassungsgericht (Änderung seiner Befugnisse bzw. des Ernennungssystem seiner Mitglieder), CSN (Zusammensetzung und Befugnisse), Streitkräfte und Verfassungsreformverfahren (Allamand 1999, S. 180 f). Der erste Versuch bestand in der Vorlage eines Reformpakets im Jahr 1994, dessen zentrale Punkte die Abschaffung der designierten Senatoren und die Vereinfachung des Gesetzgebungsprozesses waren (Fuentes 1999, S. 206). Angesichts der niedrigen Zustimmungschancen, wurde es nicht einmal behandelt und am Ende archiviert. 1995 bestand die Regierung erneut auf Verfassungsreformen und legte im August einen neuen Entwurf vor, der als „Vorschlag Frei I“ bekannt wurde. Zwei Monate später wurde er durch einen anderen ersetzt, der als „Vorschlag Frei II“ bezeichnet wurde, der, mit dem Ziel die Unterstützung der Opposition für ihn zu erlangen, einige Vorschläge der Oppositionspartei RN einschloss (Allamand 1999b, S.451 f). Das Reformpaket wurde danach beim Parteitag von RN im November 1995 diskutiert, wo nach heftigen Diskussionen die Zustimmung erfolgte⁵⁵. Trotz der Entscheidung weigerten sich die Mehrheit (7 von 11) der Senatoren von RN bei der Abstimmung im Senat (Anfang 1996) dem Entwurf zuzustimmen. Ebenfalls lehnten die drei Senatoren der UDI und die acht designierten den Entwurf ab. Dieser war der Verfassungsreformentwurf bezüglich

den o.g. Themen, der näher an seine Verabschiedung war, da bei der Reformen, für deren Beschluss nur drei Fünfteln der Stimmen nötig waren, lediglich drei Stimmen fehlten (Allamand 1999, S. 179 f). Später wurden andere Entwürfe vorgelegt, die jedoch ebenfalls im Parlament keine Zustimmung bekamen⁵⁶.

Außerdem hat die CPPD mehrmals versucht, das Wahlsystem und das LOC der Streitkräfte zu reformieren, was aber auch an der geschlossenen Ablehnung der Rechtsparteien gescheitert ist. Somit bleibt das Thema der Verfassungsreform eine „ausstehende“ Aufgabe der CPPD.

3.2. Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung 1990- 2000.

3.2.1. Die Wirtschaftsteams und die „Wirtschaftagenda“ der Regierungen der CPPD.

Wie bereits erwähnt, wurde nach dem Putsch des Jahres 1973 ein Prozess eingeleitet, durch den die Militärregierung, wobei die sog. Chicago Boys und die Odeplan Boys eine entscheidende Rolle spielten, die Basis des bislang herrschenden Entwicklungsmodells vollständig umstrukturierte und es durch ein Marktwirtschaftssystem ersetzte. Dieses umfasste fast alle Bereiche der ökonomischen Aktivität: Außenhandel, Finanz- und Banksystem, Rentensystem, Gesundheitssystem, Arbeitsrecht, ausländische Investitionen, Preispolitik⁵⁷. Zentraler Punkt dieses Reformprozesses war ebenfalls die Privatisierung von SU (s. Kapitel II). Das Ergebnis war ein neues Wirtschaftssystem, welches dem externen Wettbewerb stark geöffnet ist⁵⁸ und bei dem der Privatsektor den Staat als „führende Kraft“ der Wirtschaft ersetzte. Dazu muss erinnert werden, dass die Regierung dieses System in der Verfassung festsetzte und auf diese Weise den Handlungsspielraum der künftigen Regierungen im Bereich Wirtschaftspolitik deutlich eingeengt hatte.

Die Parteien und Ökonomen der CPPD hatten die Wirtschaftspolitik der Diktatur während den 70er und 80er Jahre stark kritisiert⁵⁹. Trotzdem sah das Wirtschaftsprogramm der CPPD eine Umwandlung des neuen ökonomischen Modells nicht vor. Im Gegenteil zeigen das Programm des Kandidaten der Rechten bei den Wahlen von 1989 und das von der CPPD eine „Übereinstimmung bezüglich einer Reihe von zentralen Themen“ auf (Muñoz/Celedón 1993, S.102). Auf diese Weise schlugen beide Koalitionen die Aufrechterhaltung der strukturellen Basis der Wirtschaftsorganisation des Landes vor: ein offenes und wettbewerbfähiges

⁵⁵ Zu Details dieses Parteitages und zu Konflikten, die seine Entscheidung auslöste, s. Allamand (1999b, S. 453 f).

⁵⁶ Z.B. 1997 legte die Regierung einen Entwurf für die Abschaffung der designierten Senatoren vor, der wiederum abgelehnt wurde.

⁵⁷ Es gibt eine breite Literatur über die Transformation der chilenischen Wirtschaft, die von der Militärdiktatur unternommen wurde. Dazu s. French-Davis (1999); Meller (1996); Büchi (1993); Hachette/Vergara (2000), Stallings/French Davis (2001). Über die Rolle der Chicago Boys und der Odeplan Boy, s. Huneus (2000), Silva (1992).

⁵⁸ Ende der Militärdiktatur lag die allgemeinen Außenzölle bei 10% (1973:105%).

⁵⁹ Siehe dazu u.a. Foxley (1985), French-Davis (1999) CIEPLAN (1983).

Wirtschaftssystem, Bestätigung der Rolle des privaten Sektors als führende Kraft des Wachstumsprozesses, und; dass die Hauptaufgaben des Staates darin bestehen, die sozialen „Ungleichheiten“ zu korrigieren, die makroökonomische Stabilität zu gewähren und die Investitionen und das Sparen zu fördern (ebd. 102). Auf der anderen Seite muss gesagt werden, dass, als die CPPD an die Macht kam, im Unterschied zu anderen Übergansländer (z.B. Argentinien), die Wirtschaft sich in einer guten Situation befand, vor allem bezüglich der wichtigsten makroökonomischen Indikatoren anbelangt (siehe Abb. 6.7.).

Obwohl die CPPD dies zugab, waren ihre Führer der Meinung, dass die während der Diktatur eingeleiteten Anpassung hohe soziale Kosten mit sich gebracht hatte, die dringend korrigiert werden mussten. In diesem Kontext wurde die Wirtschaftsstrategie der CPPD als “Wachstum mit Gleichheit” bezeichnet, die sich von dem Programm von Büchi vor allem bezüglich der Sozial- und der Arbeitspolitik unterschied. Trotzdem machte die CPPD gleichzeitig deutlich, dass diese Sozialpolitik nur im Rahmen einer Wirtschaftspolitik erfolgen könnte, deren Priorität Wachstum und Stabilität waren. Damit wollte man eine Rückkehr zu einer “populistischen” Politik vermeiden, die als absolut unverantwortlich und unangemessen betrachtet wurde⁶⁰.

Die Entscheidung für ein solches Wirtschaftsprogramm hatte auch mit einem Problem zu tun, vor dem die CPPD zu dieser Zeit stand: das Vertrauen der Unternehmer zu gewinnen. Wie erwähnt wurde der Privatsektor dank der Reformen des Militärregimes der zentrale Akteur des Wirtschaftssystems und damit ein bedeutender politischer Akteur, der ebenfalls ein engagierter Verteidiger des neue Wirtschaftsmodells war (s. auch dazu Rehren 1995). Dazu muss man berücksichtigen, dass die Unternehmen einen hohen Organisationsgrad hatten und in der letzten 15 Jahren viel an Kohäsion gewonnen hatten. In diesem Rahmen war es der CPPD klar, dass der Erfolg ihrer künftigen Wirtschaftspolitik vom Verhalten der inländischen Unternehmer und der ausländischen Investoren abhing, und z.B. der Vorschlag, eine „intervensionistische“ Wirtschaftspolitik zu betreiben, von den Unternehmen nicht akzeptiert worden wäre. Daher war es absolut notwendig, den Unternehmern klare Signale zu geben, dass die CPPD solche Politik nicht betreiben würde (Boeninger 1997, S. 465)⁶¹. Die Strategie

⁶⁰ Diese waren auf keinen Fall reine „Erklärungen“, da der CPPD klar war, dass eine gute wirtschaftliche Leistung wesentlich für den Erfolg der Regierung und der Konsolidierung der neuen politischen Ordnung war (Huneeus 1995, S. 203 f).

⁶¹ Die CPPD hatte dieses Problem bereits vor dem Plebiszit von 1988 bemerkt, als die Unternehmensverbände sehr kritische Aussagen gegenüber den ökonomischen Vorschlägen der CPPD geäußert hatten. Z.B. wurde das im Mai 1988 von der CPPD vorgelegte Dokument „Compromiso Económico y Social por el No“ von dem Verband der industriellen Unternehmen (die Sociedad de Fomento Fabril- SOFOFA) stark kritisiert, da seiner Meinung nach es bezüglich der künftigen Rolle des Staates in der Wirtschaft nicht klar genug war. Dann begann man, gleich nach dem Plebiszit, zu versuchen, einige Schritte zu machen, das Vertrauen der Unternehmer zu gewinnen. Darunter fällt die Rede des (künftigen) Finanzministers Foxley beim Jahrestreffen der Unternehmer Ende 1988, wo er sagte, dass das Land von dort, wo es sich befindet, seinen Weg fortsetzen muss, d.h. mit einem marktwirtschaftlichen System, in dem der Privatsektor, ohne Enteignungen fürchten zu müssen, seine

der CPPD hatte am Ende einen gewissen Erfolg, da, obwohl die Unternehmer immer die Kandidatur von Büchi unterstützten, die Unternehmensverbände bereits vor den Wahlen von 1989 eine flexiblere Position gegenüber dem Programm der CPPD zeigten⁶². Nach den Wahlen bekräftigte der Vorsitzende des Dachverbandes der Unternehmer, die Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), diese flexiblere Position und sagte, dass die Unternehmer bereit wären, mit der neuen Regierung zusammenzuarbeiten (Rehren 1995, S. 15 f).

Dass die CPPD mit einem „liberalen“ Wirtschaftsprogramm angetreten ist, ist jedoch meiner Meinung nach nicht nur auf die Notwendigkeit zurückzuführen, das Vertrauen der Unternehmensverbände zu gewinnen. Dazu trug ebenso die Tatsache bei, dass während der 1970er und 1980er Jahre „das ökonomische Denken“ der Wirtschaftsmeinungsführer der CPPD sich enorm änderte. Trotz des Verbotes der „politischen“ Aktivität, nutzten Akademiker und Politiker der damals verbotenen Oppositionsparteien (PDC, PS) die Chance, die die Regierung öffnete, um Forschungsinstitutionen zu gründen, durch die sie die Politik der Regierung analysierten. Viele Chilenen gründeten ebenfalls viele Forschungsinstitute im Exil. Laut Silva gab es 1985 in Chile ca. 40 Forschungsinstitute dieser Art, an denen 543 Forscher arbeiteten und von denen 30% Ph.D oder MA Diplome im Ausland erwarben (1992, S.400). Diese Institutionen schrieben viele Aufsätze und Bücher über die Wirtschaftspolitik der Regierung, in denen sie sich sehr kritisch darüber äußerten. Auf diese Weise wurden diese Institutionen zu Kanälen, durch die sich die Opposition gegen die Politik der Regierung äußern konnte. Unter den wichtigsten Forschungsinstitute, die in der Tat echte Think Tanks bildeten, lassen sich folgende nennen: CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina), CED (Centro de Estudios para el Desarrollo) (beide PDC orientiert) und FLACSO, SUR, ILET (PS orientiert). Diese Forschungsinstitute schufen auch Kooperationsmechanismen miteinander. Durch diese Kontakte (vor allem zwischen den Think Tanks von der PDC und der moderaten Flügel der PS) konnten sie ihre Meinungen austauschen und gemeinsame Diagnose und programmatische Positionen herausarbeiten, die für den Fall einer Rückkehr zur Demokratie implementiert werden sollten. Laut Patricio Silva war diese „Übung“ aus zwei Gründen besonders ertragreich. Einerseits trug es zur Reduzierung der „historical fears and prejudices“ zwischen beiden politischen Sektoren bei.

Aufgabe weiter erfüllen kann. Ebenfalls machte die CPPD in ihrem Wirtschaftsprogramm, welches im Juli 1989 vorgelegt wurde, klare Aussagen in Richtung zuzusichern, dass sie in der Regierung nicht versuchen würde, die Basis des Wirtschaftsmodells zu ändern. Dabei behauptet man z.B., dass die CPPD ein Befürworter des privaten Eigentums ist und den Markt für ein unersetzbares Instrument für eine effiziente Ressourcenallokation hält (Rehren 1995 S. 17 f).

⁶² Z.B. sagte der Vorsitzende der SOFOFA, Fernando Agüero, bereits im Oktober 1989, dass wenn Reformen im Bereich Steuerpolitik oder Arbeitsrecht verabschieden werden, sie diese Änderungen akzeptieren werden.

(1992, S.404). Andererseits erleichterte diese Zusammenarbeit die Formulierung eines kohärenten Wahlprogramms für die CPPD für die Wahlkampagne von 1989 und die Bildung der Mannschaften, die die höchste Staatsämter im Jahr 1990 übernahmen (ebd.; s. auch Thiery 1999, s. 172 f; Boeninger 1997, S.356).

Diese Änderung bezog sich jedoch nicht nur auf die Beziehungen zwischen den Intellektuellen der Parteien, sondern auch auf den Inhalt ihrer wirtschaftlichen Überzeugungen. Wie Teichman behauptet, wurden die Intellektuelle der PDC und der PS „influenced by the intellectual climate and the upturn of the chilean economy after 1985, (and) began to accept the major tenets of the neoliberal model“ (2001, S. 87). Bezüglich der Ökonomen der PS wird von Silva ebenfalls erwähnt, dass ihre Lebenserfahrung in Europa, wo sie der „Realsozialismus“ und die sozialdemokratischen Systeme kennen lernten, erheblich zu einer Änderung ihrer wirtschaftlichen Denken beitrugen (zitiert in Rehren 1995, S. 21 f). Diese Entwicklung hatte ebenso, laut verschiedene Autoren, eine „Technokratisierung“ der chilenischen Politik zur Folge, da diese „Technokraten“ innerhalb der Parteien und der Koalition enorm an Einfluss gewannen, was mit der Rolle der Chicago Boys während der Diktatur vergleichbar ist. Dieser Einfluss der „técnicos“ ging über die Planung der neuen wirtschaftlichen Strategie hinaus und prägte stark die Charakteristika der Regierungen der CPPD (Teichman 1995; Silva, 1991, Thiery 1999).

Schließlich lässt sich behaupten, dass die IFI eine fast unbedeutende Rolle bei der Bestimmung der Wirtschaftspolitik der CPPD spielten. Wie Teichman hervorhebt, hatte Chile bereits gegen 1989 „the most socially costly aspect of market reform completed and the civilians who now came to power apparently feared that negotiations for debt reduction under Brady Plan might oblige them to pursue market reforms regarded by the Public as involving additional social costs“ (2001, S.87). Außerdem hatten die bereits durchgesetzten Reformen dazu geführt, dass Chile nicht mehr „eligible“ für strukturelle Anpassungsdarlehen der WB war. Trotzdem hatte es nicht zur Folge, dass die Kontakte zur WB vollständig unterbrochen wurden, aber es kam doch zu einer deutlichen Einschränkung von ihnen (ebd., S.87 f).

Aylwin übergab dem bisherigen Vorsitzender von CIEPLAN Alejandro Foxley (PDC) die Steuerung der Wirtschaftspolitik⁶³, der zum Finanzminister ernannt wurde. Zum Wirtschaftsminister wurde Carlos Ominami ernannt, der auch dank seiner akademischen Ausbildung als „Técnico“ galt. Foxley hatte eine relativ hohe Autonomie innerhalb des

⁶³ Nach der Befugnisverteilung unter den Ministerien steht dem Finanzministerium die Führungsrolle (zusammen mit der Zentralbank) in der Wirtschaftspolitik zu, während sich das Wirtschaftsministerium mehr mit anderen Angelegenheiten beschäftigt, wie Förderungspolitiken. Darüber hinaus spielt das Finanzministerium eine Führungsrolle in anderen Politikbereichen, z.B. die Sozialpolitik (Teichman 2001, S.90)

Kabinetts, um persönlich seine Mitarbeiter im Ministerium zu ernennen. Er rechtfertigte es auch mit dem Argument, dass es der einzige Weg sei, um die notwendige Kohärenz bei der Formulierung und Implementierung der Wirtschaftspolitik zu haben. Ebenfalls gelang ihm die Ernennung eines anderen Mitglied von CIEPLAN, René Cortázar, zum Arbeitsminister. Auf diese Weise kamen viele Leute in die zentrale des Wirtschaftsteams, die in den Forschungsinstituten gearbeitet hatten (vor allem in CIEPLAN) (s. Abb. 6.4). Laut Patricio Silva, hatte die Zusammensetzung des Wirtschaftsteams damals drei zentrale Merkmale: a) fast alle Hochämter wurden von Leute übernommen, die M.A und Ph.D. im Ausland erworben hatten; b) fast alle Hochbeamten arbeiteten während der Diktatur in einer Forschungsinstitution der Opposition⁶⁴, und; c) die Mitglieder von CIEPLAN bekamen zentralen Stelle innerhalb des Wirtschaftsteams.

Abbildung 6.4. Mitglieder des ökonomischen Team der Regierung Aylwin

Name	Funktion	Universität
Finanzministerium		
Alejandro Foxley*	Finanzminister	Wisconsin
Pablo Piñera*	Stellvertreter des Finanzministers	Boston
Andrés Velasco*	Kabinettschef Finanzminister	Columbia
José Arellano*	Haushaltsdirektor	Harvard
Javier Etcheberry*	Direktor des Steueramts	Michigan (Ann Arbor)
Manuel Marfán*	Policy-Koordinator	Yale
Joaquín Vial	Berater Finanzministerium	Pennsylvania
Wirtschaftsministerium		
Carlos Ominami	Wirtschaftsminister	Paris
Jorge Marshall	(Stellvertreter) Wirtschaftsminister	Harvard
Alejandro Jadresic	Koordinator Sektorpolitiken	Harvard
Fernán Ibañez	Sekretär Auslandsinvestitionen	MIT
Juan Rusque	Fischereiamt	Wales
Arbeitsministerium		
René Cortázar*	Arbeitsminister	MIT
Andere Institutionen		
Andrés Sanfuentes	Präsident Banco del Estado	Chicago
Eduardo Aninat	Koordinator Auslandschuld	Harvard
Ernesto Tironi*	Geschäftsführer CORFO	MIT
Roberto Zahler	Berater, ab 1992 Vorsitzende der Zentralbank	Chicago
Ricardo Ffrench-Davis*	Direktor Studienabteilung der Zentralbank	Chicago
Ernesto Edwards	Vizepräsident Banco del Estado	Boston
Hugo Lavados	Superintendente de Valores	Boston
Alvaro Briones	Geschäftsmanager CORFO	Autónoma de Mexico
Alvaro García	Staatssekretär MIDEPLAN	California
Alexis Guardia	Direktor des Statistikinstituts	Paris
Nicolás Flaño*	Direktor des Solidaritätsfonds (FOSIS)	Yale

Quelle: Silva, P (1991), Thiery (1999) sowie eigene Recherchen. (*) Mitglieder CIEPLAN.

Die zweite Regierung der CPPD, deren Amtszeit am 11.3.1994 begann und von Eduardo Frei angeführt wurde, hatte jedoch andere “strategische Prioritäten“ als die Regierung Aylwins

⁶⁴ Der selbe Trend lässt sich auch in anderen Ministerien feststellen. Auf diese Weise spielten die Mitglieder von FLACSO eine zentrale Rolle im Bildungsministerium genauso wie die Mitglieder vom PET (Programa de Economía del Trabajo) bei MIDEPLAN (Planungsministerium).

(Fuentes 1999, S.207). Diese spiegelten sich in dem Wahlprogramm von Frei wider, dessen Autoren der Überzeugung waren, dass die Priorität auf soziale und ökonomische, statt auf „politische- institutionelle“ Themen gesetzt werden sollte (s.o.). Dies sollte auch den Vorteil haben, dass es in diesen Bereichen bessere Chancen gab, zu Übereinkünfte mit der Opposition im Parlament zu kommen. Daher setzte das Programm die Priorität auf folgende Themen: Modernisierung der Infrastruktur des Landes, Reform des Staates, Fortbildung der Arbeitnehmer, Erziehungsreform und Kampf gegen die Armut.

Im Einklang mit den gesetzten Prioritäten wollte Frei, dass sein Kabinett ein Profil hat, das für die Modernisierung des Landes sorgt und über hohe technische Fähigkeiten verfügt. Im Zusammenhang damit ernannte Frei für wichtige Ämter Leute, die, obwohl sie sich in die Politik früher nicht eingemischt hatten, aus der „Bussinneswelt“ kamen⁶⁵. Dazu ist ebenfalls anzumerken, dass zum ersten Mal in der chilenischen Geschichte mehr Ingenieure (10) als Rechtsanwälte (9) im Kabinett saßen. Der Regierungswechsel bedeutete ebenso einen Wechsel der Verantwortlichen der Wirtschaftsbehörden. Zum Finanzminister wurde Eduardo Aninat (PDC) ernannt, der Koordinator für die Auslandsschulden während der Regierung Aylwins war⁶⁶. Wirtschaftsminister wurde Alvaro García (PPD).

Abbildung 6.5. Erstes Kabinett der Regierung Frei

Ministerium	Minister	Ministerium	Minister
Inneres	Germán Correa (PS)	Äußeres	Carlos Figueroa (PDC)
Verteidigung	Edmundo Pérez (PDC)	Wirtschaft	Alvaro García (PPD)
Finanz	Eduardo Aninat (PDC)	Bildung	E. Schiefelbein (Parteilos)
Justiz	Soledad Alvear (PDC)	Bauministerium	Ricardo Lagos (PS-PPD)
Landwirtschaft	Emiliano Ortega (PDC)	Staatlicher Besitz	Adriana Delpiano (PPD)
Arbeit	Jorge Arrate (PS)	Gesundheit	Carlos Massad (PDC)
Bergbau	Benjamin Teplizky (PR)	Wohnungsbau	Edmundo Hermosilla (PDC)
Verkehr	Narciso Irureta (PDC)	Regierungssprecher	Victor Rebolledo (PPD)
Planung	Luis Maira (PS)	Secretaría General de la Presidencia ⁶⁷	Genaro Arriagada (PDC)
CORFO	Felipe Sandoval (PDC)	Energie	Alejandro Jadresic (PDC)
SERNAM	Josefina Bilbao (Parteilos)		

Quelle: Cavallo (1998) und eigene Recherchen.

3.2.2. Die zentralen Wirtschaftspolitiken der Regierungen der CPPD.

Wie bereits erwähnt hatte man die Prioritäten der Wirtschaftspolitik, im Rahmen einer „verantwortlichen“ Wirtschaftspolitik, auf die Arbeitsrechts- und Steuerreform gesetzt.

⁶⁵ Dies war z.B. bei Edmundo Hermosilla der Fall

⁶⁶ Aninat war jedoch nicht der „erste“ Kandidat für das Amt, sondern Juan Villarzú (PDC). Nach den Wahlen tauschten jedoch Informationen auf, nach denen Villarzú einige finanzielle Verpflichtungen hatte, die seine Ernennung zum Finanzminister in Frage stellten. Angesichts der Situation, entschied sich Frei, Villarzú nicht zum Finanzminister zu ernennen, sondern zum Vize-Präsident von CODELCO-CHILE. Dann wurde Aninat zum Finanzminister ernannt, der zu dieser Zeit als sicherer Botschafter in den USA galt. Zu Details s. Cavallo (1998, S. 238 f).

⁶⁷ Dieses Ministerium ist hauptsächlich für die Beziehungen zwischen der Exekutive und dem Parlament zuständig.

Trotzdem musste sich die Regierung zunächst mit einem dringenden Problem beschäftigen, nämlich einem gefährlichen Inflationstrend⁶⁸. In diesem Kontext behauptete man, dass eine Anpassungspolitik notwendig war, um diese Trends zu korrigieren und damit auf einer solideren Basis wieder höhere Wachstumsraten zu haben. Daraufhin unterstützte die Regierung die von der Zentralbank eingeleitete Anpassungspolitik, die vor allem durch die Erhöhung der Zinsen implementiert wurde. Die Folge war ein abrupter Fall des Wachstums, welches 1990 nur 3,7% betrug. Die inflationären Trends begannen im Oktober 1990 nachzulassen. Im letzten Quartal von 1990 fing ebenfalls eine starke die Reaktivierung der Wirtschaft an. Diese Tendenz setzte sich in den nächsten Quartalen fort, und betrug als Folge die Wachstumsrate im Jahr 1991 8%.

Ein anderes wichtiges Thema, worauf sich die anfänglichen Bemühungen der Regierung ebenso konzentrierten, war die Auslandsverschuldung. 1990 betrug sie 17,4 Mrd. USD (66,8% des BIP), wovon 11,7 auf den öffentlichen Sektor und 5,6 auf den privaten Sektor entfielen (Muñoz/Celedón 1993, S. 120). Man glaubte ebenso, dass in diesem Jahrzehnt (die 1990er Jahren) das Land eine enge externe Situation aufgrund der höheren externen Pflichten und Verschlechterung der „terms of trade“ geraten würde. Wegen dieser Situation war eine Wiederverhandlung der Auslandschulden mit Privatbanken eine der ersten Maßnahmen der Regierung. Als Ergebnis dieser Verhandlungen wurde 1990 ein neues Abkommen unterzeichnet, durch das Chile neue und bessere Bedingungen für die Zahlungen bekam. Darüber hinaus wurde das Land in die „freiwilligen“ Kreditmärkte aufgenommen. In den nächsten Jahren wurde die öffentlichen Auslandsverschuldung weiter reduziert. Sie betrug 2001 5,7 Mrd. USD (ca. 8% des BIP) (www.bcentral.cl).

3.2.2.1 Die Steuerreformen von 1990 und 1993.

Eines der deklarierten Ziele der CPPD war, wie gesagt, eine aktivere Sozialpolitik zu betreiben, was nach Einschätzungen der Regierung ca. 600 Mio. USD kosten sollte. Da eine Erhöhung des Haushaltsdefizits vermieden werden sollte, schlug die Regierung eine Steuerreform vor, um diese neue Ausgaben finanzieren zu können. Der Gesetzentwurf wurde kurz nach dem Amtsantritt von Aylwin vorgelegt und umfasste die Erhöhung einiger Steuer⁶⁹.

⁶⁸ Die Diktatur, mit der Absicht die Kandidatur von Büchi zu unterstützen, hatte eine am Ende ihrer Amtszeit expansive Währungs- und Haushaltspolitik betrieben, deren Folge eine Wachstumsrate von 10,9 des BIP in 1989 war, welche aber jedoch mittel oder langfristig nicht aufrechterhalten werden konnte. Ihrerseits war die Inflation von 12,7% 1988 auf 21,4% 1989 gestiegen. Im März 1990 erreichte sie sogar 24% (letzte 12 Monate) (Muñoz /Celedón 1993, S. 114).

⁶⁹ Die zentralen Punkten des Entwurfes die folgende: a) Erhöhung der Steuer auf Unternehmensgewinne von 10% auf 15-20%; b) Modifizierung der Steuer auf Individuen (Modifizierung der Steuerprogression), und; c) Modifizierung der Basis des Besteuerungssystems einiger Aktivitäten. Bis dato wurden viele Unternehmen (vor allem Agrar- und Bergbauunternehmen) auf der Basis antizipierter Gewinne besteuert (sistema de renta presunta), und nicht auf der Basis der realen Gewinne

Einige Sektoren der Opposition (vor allem die UDI) und der Unternehmerschaft kritisierten den Vorschlag sehr stark. Sie argumentierten, dass er eine Rückkehr zum Etatismus bedeutete, weil damit der Staat wieder eine „Größe und Verantwortlichkeit“ bekommen würde, die zur alten Zeiten gehörte. Diese Gruppen schlugen vor, dass die Regierung die Erhöhung der sozialen Ausgaben (was sie nicht kritisierten) durch Privatisierungen von SU und die Kürzung anderer Staatsausgaben finanzieren sollte. Andererseits argumentierten sie, dass es widersprüchlich wäre, ein Wachstumsmodell auf der Basis der privaten Investitionen zu fördern und gleichzeitig die Steuerlast der Unternehmen zu erhöhen (Muñoz/Celedón 1993, S.105 f; Rehren 1995, S.50 f). Dennoch zeigte sich RN bereit zu verhandeln. Daraufhin leitete der Finanzminister mit RN Verhandlungen ein, dessen Ergebnis eine Vereinbarung über eine Steuerreform war, die einige Änderungen im Vergleich zum Vorschlag der Regierung einschloss⁷⁰. Die zentralen Punkten waren: a) Erhöhung der Steuer auf die Unternehmensgewinne auf 15% für 4 Jahre; b) Erhöhung der Mehrwertsteuer (IVA) von 16% auf 18%, und; c) Aufrechterhaltung des Besteuerungssystems „renta presunta“ für einige Sektoren (u.a. Agrarsektor). Außerdem verpflichtete sich die Regierung dazu, die aus der Reform resultierenden Einnahmen nur in die Finanzierung sozialer Programme zu investieren (Muñoz/Celedón 1993, S.106). Die Unternehmer bezeichneten das Ergebnis als ein Rückschritt und lehnten besonders die Erhöhung der Steuer auf Unternehmensgewinne ab. Bezüglich des Verhandlungsprozesses ist es interessant zu bemerken, dass er nur von der Regierung und RN geführt wurden. Sowohl die Parteien der CPPD als auch die Unternehmer als auch der Kongress wurden zu den Verhandlungen nicht zugelassen. Laut Rehren rechtfertigte Aylwin dieses Vorgehen gegenüber den Parteien der CPPD mit dem Argument, dass man in diesem Bereich schnell agieren musste (1995, S.51). Damit meinte er, dass wenn der Kongress sich in die Diskussion eingemischt hätte, man ein Abkommen nicht schnell hätte erreichen können (s. auch dazu Fuentes 1999, S.205; Huneus 1995, S. 219). Am Ende wurde der Entwurf im Parlament nur mit den Stimmen der CPPD und RN im Juni 1990 verabschiedet (Rehren 1995, S.51).

Da mit dem Ablauf der Steuererhöhungen von 1990 die makroökonomische Stabilität in Gefahr geraten könnte, leitete die Regierung 1993 neue Verhandlungen über eine neue Steuerreform ein, deren Ziel ein ausgeglichener Haushalt war (Marfán 1998, S.563). Dieses Mal stimmte der CPC mit der Regierung darüber ein, dass die makroökonomische Stabilität in Gefahr war, was den politischen Raum für eine Verhandlung mit RN schuf. Ihr Ergebnis war

(sistema de renta declarada). Dann zielte der Vorschlag der Regierung, dass mehr Unternehmen nach dem zweiten genannten System besteuert werden (Muñoz/Celedón 1993:105; Imbusch 1995, S. 416) .

die Verabschiedung einer neuer Reform, deren zentraler Inhalt folgende war: a) der Körperschaftsteuersatz wurde definitiv auf 15% festgelegt; b) der maximale Steuersatz der Gewinnsteuer für Individuen wurde von 50% auf 45% gesenkt, und; c) die Mehrwertsteuer wurde (ab 1997) von 18% auf 17% gesenkt. Dennoch wurde dem Präsidenten das recht eingeräumt, 1996 oder 1997, je nachdem, wie sich die makroökonomische Lage entwickelt, sie um 1% zu erhöhen oder zu senken (Boeninger 1997, S. 482). Diese Steuerreform wurde im Juni 1993 verabschiedet⁷¹.

3.2.2.2. Die Reform des Arbeitsrechts.

Ein zweiter Hauptpunkt der Wirtschaftspolitik der Regierung Aylwíns bezog sich auf die Reform des Arbeitgesetzes. Diese Reform sollte darauf zielen, eine Reihe von institutionellen Bedingungen zu ändern, die die Arbeiterbewegung in eine schwache Situation stellten und ihre Verhandlungsfähigkeit erheblich schwächten⁷² (Muñoz/Celedón 1993, S.106). Dennoch ging es hier nicht um eine Rückkehr zum alten Modell (d.h. vor 1973), das hoch „ideologisiert“ war. Im Gegenteil sollte die Reform, laut Minister Cortázar, darauf zielen, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, den Arbeitgeber und Arbeitnehmer für „gerecht“ halten (zitiert in Rehren 1995, S.52).

Um es zu erreichen, rief die Regierung die repräsentative Organisationen der Unternehmer (CPC) und der Arbeiternehmer (Central Unitaria de Trabajadores- CUT) zu Gesprächen auf, deren Ziel es war, einen Konsens über die Spielregeln zu erreichen, in deren Rahmen eine Arbeitsrechtsreform diskutiert werden sollte (Boeninger 1997, S. 490). Das Ergebnis war die Unterzeichnung eines dreiseitigen Rahmenabkommens (Acuerdo Marco Tripartito) am 27.4.1990. Der spezifische Inhalt einer künftigen Arbeitsrechtsreform wurde dabei jedoch nicht festgesetzt, sondern es wurden nur gegenseitige Erklärungen von Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemacht. Auf diese Weise kann es, laut Boeninger, als ein Verständigungspakt bezeichnet werden, der aber trotzdem sehr wichtig war, da dabei alle Seiten eine breite Übereinstimmung über die Richtlinien der Wirtschaftspolitik zeigten (1997, S. 490)⁷³. Trotz

⁷⁰ Zu Details des Verhandlungsprozesses s. Boeninger (1997, S. 477 f).

⁷¹ Gemäß der Genehmigung des Kongresses hielt Frei die Mehrwertsteuer bei 18% in den Jahren 1996 und 1997 aufrecht (Marfán 1998, S. 566).

⁷² Vor dem Putsch von 1973 hatte sich die Arbeiterbewegung stark entwickelt. Dennoch wurde ihre Macht durch die Reform des Arbeitsrechtes von 1979 und durch andere Maßnahmen deutlich geschwächt. Zu einer Analyse dieser Reformen s. Piñera (1990); Coloma/Rojas (2000); Mizala/Romaguera (2001).

⁷³ Dabei erkannten die Arbeitnehmer die Legitimität des privaten Eigentums und der privaten Investition als die Basis der chilenischen Wirtschaft an. Ebenfalls bestätigten sie die Notwendigkeit stabiler Spielregeln und Arbeitsbeziehungen, die nicht von ideologischen Positionen geprägt werden. Ihrerseits erkannten die Unternehmer u.a. die Legitimität der Gewerkschaften und der Tarifverhandlungen sowie die Notwendigkeit, die Mindestlöhne und Rentenbeträge anzupassen, an (Muñoz /Celedón 1993, S. 107)

dieser Annäherung war es klar, dass es noch wichtige Meinungsverschiedenheiten über den spezifischen Inhalt der Reformen gab, und eine schnelle Vereinbarung darüber zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern deswegen nicht zu erwarten war. Deshalb entschied sich die Regierung die Initiative zu übernehmen und bereitete entsprechende Gesetzentwürfe vor, die dem Senat im Juli 1990 vorgelegt wurden. Diese waren laut Thiery von der Äquidistanz zu den Positionen von CUT und CPC geprägt und zielten im Wesentlichen auf folgende Zwecke: die Einschränkung der Freiheit der Arbeitnehmer bei Entlassungen; die Verstärkung der gewerkschaftlichen Organisationen, und; die Erweiterung der Tarifverhandlung auf weitere Bereiche und die Verbesserung des Handlungsspielraums der Arbeitnehmer bei diesem Prozess (1999, S.218). Nach einer langen Verhandlung mit den Rechtsparteien (vor allem mit RN) konnten drei Gesetze verabschiedet werden. Die zentralen Inhalte dieser Gesetze werden in folgender Abbildung zusammengefasst.

Abbildung. 6.6. Die Arbeitsgesetzreformen von 1990-1991

Gesetz über Beschäftigungsstabilität und Beendigung von Arbeitsverträgen (Gesetz 19.010, Nov 1990)	
Regierungsentwurf	Kompromisslösung
1) Abschaffung des Art. 155 f (Entlassung ohne Angabe von Gründen); Einführung eines Artikels, der Entlassungen aufgrund der „Notwendigkeiten des Unternehmens“ erlaubt 2) Entlassungsabfindungen: ein Monat pro Arbeitsjahr (alt: max. 5) 3) Bei unrechtmäßigen Entlassungen Abfindungserhöhung um 25% (neu) 4) Abfindung in Höhe eines halben Monatslohns pro Arbeitsjahr für Angestellte in Privathaushalten	1) Beibehalten 2) max. 11 Monatslöhne 3) Erhöhung um 20% 4) Beibehalten
Gesetz über Gewerkschaftszentralen (Gesetz 19.019, Januar 1991)	
Regierungsentwurf	Kompromisslösung
1) Nötig zur Gründung sind mindestens 10% aller gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer 2) Zentralen konstituieren sich aus Konföderationen, Föderationen sowie Gewerkschaften mit mehr als 1000 Mitgliedern 3) Beitreten können aktive wie passive Arbeiter des öffentlichen Sektors wie des Privatsektors	1) erforderlich: 5% 2) beibehalten; Streichung der Mindestgröße 3) beibehalten
Gesetz über gewerkschaftliche Organisation und Tarifverhandlungen (Gesetz 19.040, Juli 1991)	
Regierungsentwurf	Kompromisslösung
1) Festlegung der gewerkschaftlichen Beitragsquote für zentralen, Konföderationen und Föderationen 2) Partner in Tarifverhandlungen sind ausschließlich gewerkschaftliche Organisationen 3) Aufhebung des Verbots überbetrieblicher Tarifverhandlungen 4) Erweiterung der Materien (außer Betriebsführungs- und Verwaltung) 5) Einführung überbetrieblicher Tarifverhandlungen (Branchen) 6) Möglichkeit freiwilliger Vereinbarung für (Kon-)Föderationen 7) Unbegrenzte Streikdauer, ohne die Möglichkeit für den Arbeitgeber, Ersatzarbeitnehmer einzustellen 8) Arbeitnehmer können sich nach 14 Tagen von Streik abkoppeln, wenn das Angebot des Arbeitgebers die Inflationsrate ausgleicht	1) wird von Gewerkschaften selbst bestimmt 2) Erweitert um „Gruppen“ und Einzelpersonen 3) Beibehalten 4) Beibehalten 5) Freiwillige Vereinbarungen 6) Beibehalten 7) Ersatz einstellbar, wenn Angebot=Inflation 8) Beibehalten.

Quelle: Thiery (1999, S. 219).

Die Reformen wurden dennoch von beiden Interessensverbände kritisiert⁷⁴. Von ihrem Gesichtspunkt aus behaupteten die Arbeitnehmer, dass die Reformen nicht „tiefgreifende“ genug waren. Auf diese Weise sagte man z.B., dass im Bereich der Beendigung von Verträgen das Gesetz nach wie vor den Arbeitgebern zu viel Freiheit bei der Entlassung von einräumt (Henríquez 1999, S.98). Ihrerseits behaupteten die Unternehmer, dass die Reform ein Rückschritt gewesen sei, obwohl kein so großer wie sie am Anfang befürchteten (Thiery 1999, S.220).

Das Wahlprogramm von Frei sah ebenfalls die Durchsetzung von Reformen des Arbeitsrechts zugunsten den Arbeitnehmer vor (Frank 2002). In diesem Kontext zielten die Reformprojekte der Regierung auf folgende Punkte: Erweiterung der Tarifverhandlung auf andere Bereiche; Den sog. „vorläufigen“ Gewerkschaften das Recht auf Tarifverhandlungen zuzuerkennen; Die überbetrieblichen Tarifverhandlungen zur Pflicht zu machen (bisher waren sie nur freiwillig); Verhärtung der Normen für die Ersetzung der streikende Arbeiter (ebd.). Die Reformprojekte wurden von Anfang an von den Unternehmervverbänden stark kritisiert, ebenfalls von den Rechtsparteien, die bald ihre Ablehnung ankündigten. Nichtsdestotrotz wurde eine Vereinbarung mit Teiler der Opposition im Jahr 1997 erreicht, die sog. Vereinbarung Arrate-Thayer⁷⁵. Dennoch lehnte der Senat den vom Abgeordnetenhaus verabschiedeten Entwurf ab. Das parlamentarische Verfahren wurde in einer „Comisión Mixta“ fortgesetzt, wo jedoch wenige Fortschritte gemacht wurden. Kurz vor den Wahlen vo, Dezember 1999, und trotz des Mangels an Übereinstimmung über den Entwurf (auch innerhalb der CPPD), reaktivierte die Regierung die Diskussion über die Reformen, die jedoch im Senat wieder abgelehnt wurden. Auf diese Weise blieben zentrale Elemente des Arbeitsrechts unverändert. Trotz des Scheiterns in diesem Bereich, gelang der Regierung Frei die Verabschiedung einiger wichtiger Gesetze, so z.B., dass die Überwachungsbefugnisse der Arbeitsbehörde (Dirección del Trabajo) verstärkt wurde⁷⁶. Im selben Kontext lässt sich auch die Politik der Regierungen von Aylwin und Frei zwecks der Erweiterung und der Verbesserung der

⁷⁴ Zu Details über den Verhandlungsprozess s. Thiery (1999, S. 213 f); Rehren (1995, S. 52 f) und Frank (2002).

⁷⁵ Sie wurde so bezeichnet, weil ihre Hauptautoren der damalige Arbeitsminister Jorge Arrate und der designierte Senator und Professor für Arbeitsrecht William Thayer waren. Dabei akzeptierte die Regierung die Forderung der Oposition einige Normen aus dem Entwurf zurückzuziehen, wie z.B. diejenige, die sich auf die überbetriebliche Tarifverhandlungen bezog (Frank 2002).

⁷⁶ Die Regierung Lagos nahm die Initiative wieder auf und nach heftigen Verhandlungen innerhalb der CPPD gelang ihr die Verabschiedung des Gesetzes 19.759 (vom 5.10.2001), dessen zentrale Bestimmungen folgende sind: a) Erhöhung der Geldstrafe für Arbeitgeber wegen Nicht-Erfüllung ihrer Pflichten (z.B. Nicht-Zahlung der Abfindungen); b) Erhöhung der Abfindungen im Falle einer unrechtmäßigen Entlassung; c) Flexibilisierung der Normen für die Bildung einer Gewerkschaft; d) Reduzierung der Arbeitswoche (jornada laboral semanal) von 48 auf 45 Stunden (ab 2005); e) Verteuerung der Ersetzung von streikenden Arbeiter (La Tercera 13.9.2001; www.eldiario.cl). Der Vorsitzende der CUT bezeichnete die Reform als einen großer Fortschritt. Aber fügte auch hinzu, dass es noch viele ausstehende Probleme gibt, wie die überbetriebliche Tarifverhandlung. Andererseits äußerten die Opposition und die Unternehmensverbände heftige Kritiken an der Reform. Z.B.

Fortbildungsprogramme erwähnen, durch die den Arbeitgebern steuerliche Anreize angeboten werden, um ihren Arbeitnehmern Trainingsprogramme anzubieten. Die Anzahl von Arbeitnehmern, die an diesen Programmen teilgenommen haben, wuchs zwischen 1990 und 1998 ständig. In letztgenanntem Jahr nahmen daran 479.908 Arbeitnehmer teil (Weyland 1999, S. 78; SEGPRES 2000, S. 211).

3.2.2.3. Außenhandel

Die Reformen der Diktatur hatten den Exportsektor in die „Triebkraft“ der chilenischen Wirtschaft verwandelt. 1974 machten die Exporte von Gütern und Dienstleistungen nur 14,5% des BIP aus, während 1989 dieser Prozentsatz 32,0% betrug. Ebenfalls betrieb das Land eine Politik, die Märkte für den Exportsektor zu erweitern, und sein Exportangebot zu diversifizieren. Anfang der 70er Jahre konnte Chile als Monoexporteur bezeichnet werden: die Exporte von Kupfer machten 1970 75,5% der gesamten Exporte aus. Ebenso exportierte Chile zu dieser Zeit nur ca. 200 Produkte, die nur auf 31 Märkten verkauft wurden⁷⁷. Wegen der Reformen der 1970er und 1980er Jahre sah dieses Bild 1989 ganz anders aus. Obwohl die Exporte von Kupfer (und der Metallen) noch eine wichtige Rolle spielten, machten sie nur 46% der gesamten Exporte aus. Die Anzahl der Exportprodukten erhöhte sich auf 2.796 und die der Märkte, auf denen chilenischen Produkte verkauft wurden, auf 122. Besonders wichtig war das Wachstum der Exporte von Agrarprodukten, Meerfrüchten und Forstprodukten. 1970 machten sie zusammen nur 3,7% der gesamten Exporte aus und 1990 bereits 30,6%. Parallel dazu verlor Europa an Bedeutung als Exportmarkt der chilenischen Produkte. 1990 konzentrierten sich 37% der Exporte in europäischen Ländern, 26% in Asien (1970:12%). Lateinamerika (ohne Mexiko) machte 13% (1970:12%) aus die NAFTA (Kanada, USA, Mexiko) 18% (1970:15%) (Ramos/Díaz 1998; Hachette 2000b).

Die CPPD war der Überzeugung, dass dieses Exportmodell nicht nur aufrechterhalten, sondern auch weiter gefördert werden musste. Daher versuchten die neue Entscheidungsträger es weiter zu entwickeln und zu vertiefen. Einerseits liberalisierte die Regierung Aylwin den Außenhandel noch weiter und senkte die (allgemeine) Außenzölle von 15% auf 11% im Jahr 1991⁷⁸. Dadurch förderte man den Exportsektor, weil damit die Kosten der Kapitalgüter fielen. Dennoch beschränkte sich die Initiative der Regierung nicht nur auf eine einseitige Liberalisierung des Außenhandels. Mit dem Ziel, den Zugang zu internationalen Märkten für

sagte der Vorsitzende der CPC, Ricardo Ariztía, dass die Reform es ein „perverse“ Projekt war und die wirtschaftliche Wachstum negativ beeinflussen würde (Estrategia 14.9.2001)

⁷⁷ Davon waren europäische Länder die wichtigsten Märkte für die chilenischen Produkte, da sie zusammen 61% der gesamten Exporte Chiles kauften (Ramos/Díaz 1998, S.78).

die chilenischen Produkte zu verbessern, begann die Regierung Verhandlungen mit verschiedenen Länder bzw. Gruppen von Ländern, um bilaterale Handelsabkommen abzuschließen. Dieses Vorgehen unterschied sich von dem der Militärdiktatur, die nur eine einseitige Öffnung der Wirtschaft betrieben hatte. Die neue Politik führte zur Unterzeichnung verschiedener Handelsabkommen: Mexiko (1992), Venezuela (1993), Bolivien (1993) und Kolumbien (1993). Obwohl alle diese Abkommen sich inhaltlich unterscheiden, zielen alle auf die Reduzierung der Handelshemmnisse zwischen den Partnerländer⁷⁹.

Die Regierung Frei setzte die Politik der Regierung Aylwin bezüglich der weiteren Öffnung des chilenischen Marktes fort. 1998 verabschied das Parlament ein Gesetz, das eine allmähliche Reduzierung der Außenzölle von 11% auf 6% zwischen 1998 und 2003 (1% pro Jahr) vorschrieb. Dementsprechend wird Chile am 1.1.2003 einen allgemeine Außenzoll von 6% haben. Ebenso setzte die Regierung die Politik fort, Handelsabkommen mit Ländern bzw. Gruppe von Ländern zu vereinbaren. In diesem Rahmen wurden „Acuerdos de Complementación Económica“ (Abkommen für wirtschaftliche Kooperation ACE) bzw. Freihandelsabkommen mit folgenden Ländern bzw. Gruppe von Ländern unterzeichnet: Ekuador (1994); MERCOSUR (1996); Kanada (1996); Peru (1998) und mit einer Gruppe von zentralamerikanischen Länder⁸⁰. Ebenfalls unterzeichneten Chile und Mexiko ein Freihandelsabkommen am 17.4.1998, welches das ACE von 1991 ersetzte. Des Weiteren leiteten Chile und die Europäische Union (EU) Verhandlungen über die Bildung einer „Asociación Política y Económica“ (Politische und Ökonomische Assoziierung) zwischen Chile und der EU im Jahr 1996 ein⁸¹. Im November 2002 wurde das Abkommen in Brüssel unterzeichnet das von den entsprechenden Instanzen ratifiziert werden muss, um in Kraft treten zu können (<http://www.direcon.cl>). Bereits früher hatte Chile versucht, die Handelsbeziehungen mit den USA zu vertiefen. Dezember 1994 luden die NAFTA-Länder Chile dazu ein, in den Block beizutreten. Dennoch bekam der Präsident Clinton den sog. Fast Track nicht, um ein Freihandelsabkommen verhandeln zu können. Es hatte zur Folge, dass die Idee einer Assoziierung mit den USA für eine Zeit ausgeschlossen werden musste. Angesichts dieser Situation leitete Chile bilaterale Verhandlungen mit Kanada, Mexiko und Mercosur ein, die zur Unterzeichnung der o.g. Abkommen führten (Weyland 1999, S.77; <http://www.direcon.cl>). Trotz des anfänglichen Versagens nahmen später beide Regierungen die Verhandlungen zwecks der Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens auf. 1998

⁷⁸ Zu Details dieser Reform s. Marfán (1998, S. 560 f).

⁷⁹ Für den Inhalt der jeweiligen Abkommen s. Hachette (2000b, S. 319 f) und <http://www.direcon.cl>.

⁸⁰ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, und Nicaragua.

⁸¹ Im Rahmen dieses Abkommens began im April 2000 die erste Verhandlungsrunde

wurde die „Comisión Conjunta Chile Estados Unidos de Comercio e Inversion“ mit dem Ziel geschaffen, auf einem hohen politischen Niveau die wirtschaftlichen Beziehungen beider Länder zu diskutieren. Die Arbeit der Kommission gab einem möglichen Freihandelsabkommen einen neuen Schub. Im November 2000 kündigte der chilenische Präsident Lagos nach einem Treffen mit US-Präsident Clinton an, dass beide Länder vereinbart hatten, die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen sofort einzuleiten. Die Regierung Bush setzte die Politik seines Vorgängers fort. Im September 2002 hat man bei den Verhandlungen mehrere Fortschritte erzielt. Wichtiger Beitrag dazu war die Genehmigung mit Dritten Freihandelsabkommens zu verhandeln, die der Präsident Bush vom Parlament Mitte 2002 bekam (die sog. Trade Promotion Authority). Schließlich ist zu erwähnen, dass im Rahmen dieser Politik Chile Vollmitglied des Forums Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) in November 1994 wurde.

3.3. Die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik.

Trotz der anfänglichen Schwierigkeiten konnte die Regierung Aylwins sehr gute Ergebnisse bezüglich der makroökonomischen Indikatoren erzielen. Die Inflation wurde deutlich von 21,4% (1989) auf 12,2% (1993) gesenkt; das BIP wuchs im Durchschnitt um 6,9% zwischen 1990 und 1993, während die Arbeitslosigkeit sogar von 7,8% auf 6,5% (1993) sank. Die Reallöhne stiegen ebenso ständig zwischen 1990 und 1993 (siehe Abb. 6.7.). Die Exporte stiegen ebenfalls von 8,08 Mio. USD (1989) auf 9,198 (1993). Außerdem hielt sich die Regierung an ihrem Ziel von einem ausgeglichenen Haushalt fest und auf diese Weise endete jedes Jahr mit Fiskalüberschuss (siehe Abb. 6.7). Die ersten vier Jahren der Regierung Frei (1994-1997) lassen sich ebenso durch eine exzellente Entwicklung der makroökonomischen Indikatoren charakterisieren. Das BIP wuchs im Durchschnitt um 7,7%, die Inflation fiel von 8,9% (1994) auf nur 6% im Jahr 1997, die Arbeitslosigkeit lag konstant unter 8%. Die Exporte wuchsen darüber hinaus deutlich von 11,604 Mio. USD (1994) auf 16,663 (1997). Jedes Jahr gab es außerdem Fiskalüberschuss (s. Abb. 6.7). Die Ergebnisse der zwei letzten Jahren der Regierung Frei waren dennoch viel schlechter. Laut Lefort lässt sich diese Situation durch die Asienkrise und ihre Folgen für die chilenische Wirtschaft erklären (2000, S.1). Trotzdem wird auch hinzugefügt, dass teilweise die Verwundbarkeit der chilenischen Wirtschaft wegen der Währungspolitik der Zentralbank zunahm (Larraín/ Vergara 2000, S. 6 f). Im Jahr 1998 geriet das Land in eine Rezession (BIP 1999: -1,1%) und die Arbeitslosigkeit stieg von 6,2% (1998) auf 9,7% (1999). In dieser Zeit fielen auch die Exporte dramatisch auf 14,829 Mio. USD (1998). In dieser Zeit lässt sich auch ein erneutes Defizit des öffentlichen Sektors (1,2% des BIP im Jahr 1998 und 2,3% im Jahr 1999) feststellen. Die Krise wurde von

einem Anstieg der Inflation jedoch nicht begleitet, die weiter fiel und 1999 nur noch 2,3% betrug (s. Abb. 6.7).

Wie erwähnt, war ein Ziel der Regierungen der CPPD die Verbesserung der „sozialen Gleichheit“. Um es zu erreichen, verließen sie sich nicht nur auf den Beitrag des Wachstums sondern betrieben auch eine aktive Sozialpolitik. In diesem Rahmen erhöhte die Regierung Aylwin seit 1990 ständig die sozialen Ausgaben. Diese stiegen (in Pesos von 1995) von 177,588 Mio. in 1989 auf 218,389 Mio. in 1993, obwohl sie sich anteilig kaum änderten (von 12,7 auf 12,8%) (Meller 1999, S.49). Diese Politiken, zusammen mit den Wachstumsraten zwischen 1990 und 1994, hatten sehr positive Auswirkungen auf die Verringerung der Armut. Laut Statistiken von Mideplan waren 38,6% der Bevölkerung im Jahr 1990 als arm einzustufen (davon: 25,7% Arme und 12,9% „Indigentes“⁸²), während 1994 diese Zahl 27,5% (19,9% und 7,6%) betrug (Mideplan 2001)⁸³. Während der Regierung Frei fiel die Armut weiter und betrug 2000 20,6% (darunter 5,7% „Indigentes“).

Abbildung 6.7. Chile: Wirtschaftsindikatoren 1988-1999.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Wachstum PIB	7,3	10,6	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,4	3,9	-1,1
Inflationsrate	12,7	21,4	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3
Arbeitslosenrate	9,9	8,0	7,8	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1	6,2	9,7
Sparrate (Ahorro Nacional Bruto) (% des BIP)	22,3	23,3	23,2	22,3	21,5	20,9	21,1	23,8	21,4	21,6	20,3	21,0
Haushaltsbilanz (Sector Público no Financiero) (% BIP)	0,2	1,3	3,6	2,4	2,9	2,1	2,3	3,8	2,0	1,0	-1,2	-2,3
Reallöhnteigerung	6,5	1,9	1,8	4,9	4,5	3,5	6,5	4,8	5,1	2,4	2,7	2,4
Exporte (Mrd. USD)	-	8,08	8,37	8,94	10,0	9,19	11,6	16,0	15,5	16,6	14,8	15,6
Importe (Mrd. USD)	-	7,1	7,08	7,45	9,28	10,1	10,8	14,6	16,4	18,2	17,3	13,9
Staatliche Auslandsverschuldung (Mrd. USD)	14,7	12,2	11,7	10,5	9,6	9,0	9,1	7,5	5,1	5,0	5,7	5,8

Quelle: Banco Central; Larrain /Vergara (2000).

Trotz dieser positiven Ergebnisse im Kampf gegen die Armut muss gleichzeitig behauptet werden, dass die Reduzierung der Armut von einer Verbesserung der Einkommensverteilung nicht begleitet worden ist. Obwohl einige Fortschritte Anfang der 1990er gemacht wurden, zeigten die Indikatoren von 1994 sogar eine kleine Verschlechterung gegenüber denen von 1990. Während 1990 die reichsten 20% der Bevölkerung 56,9% des Einkommens bekamen, erhielten die ärmsten 20% nur 4,4%. Gegen 1992 hatten sich diese Indikatoren ein wenig

⁸² Hier werden als „arm“ diejenigen eingestuft, deren Einkünfte nicht ausreichend sind, um ihre Grundbedürfnisse (Ernährungs- und Nichternährungsbedürfnisse) zu befriedigen. Ihrerseits werden als „Indigentes“ diejenigen eingestuft, die sich unter den Armen befinden, aber deren Einkünfte nicht ausreichend sind, um ihre Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen.

⁸³ Laut Meller ist Verringerung der Armut zu 60% auf das wirtschaftliche Wachstum zurückzuführen und zu 40% auf die Sozialpolitiken (1999, S. 49).

verbessert (56,3% und 4,6%), aber in 1994 zeigten sie wieder eine Verschlechterung: 56,9% und 4,3%. Dementsprechend änderte sich der Gini- Koeffizient zwischen 1990 (0,58) und 1994 (0,58) nicht⁸⁴ (Meller 1999, S. 52). Ab 1994 verbesserte sich die Situation auch nicht. 2000 war der Anteil der Reichsten 20% auf 57,5% gestiegen, während der der ärmsten 20% auf 3,7% fiel. Damit blieb der Gini-Koeffizient ebenso unverändert (2000:0,58) (www.mideplan.cl).

⁸⁴ Der Gini-Koeffizient misst den Unterschied zwischen dem gesamten Einkommen der ärmsten 20% der Bevölkerung und dem der reichsten 20%. Dieser schwankt zwischen 1 (maximale Ungleichheit) und 0 (absolute Gleichheit). Ergo je höher er ist, desto eher gibt es im jeweiligen Land eine höheres Niveau von Einkommensungleichheit (Meller 1999, S.52).

Kapitel 7. Die Privatisierung und Regulierungspolitik der CPPD (1990-2000).

1. Einführung. Teilnahme des Staates an der Wirtschaft bis 1990.

1.1. Staat und Wirtschaft bis 1973.

Die Große Depression (GD) hatte schwere Auswirkungen auf die Organisation der chilenischen Wirtschaft. Bis zu dieser Zeit hatte das Land ein Wirtschaftsmodell entwickelt, das sich „nach außen“ orientierte. Dies basierte auf dem Export der Rohstoffe (bis 1880 hauptsächlich Metalle und Weizen und ab 1880 vor allem Salpeter) und auf einer relativen starken Öffnung nach außen. In diesem Rahmen spielte der Staat keine wichtige Rolle als Produzent von Gütern und Dienstleistungen, sondern mehr als „Vermittler“ (intermediario) zwischen den ausländischen Investoren, die die wichtigsten Unternehmen besaßen, und der chilenischen Gesellschaft (Meller 1996, S.57). Als die GD explodierte hatte Chile eines der höchsten Pro Kopf-Einkommen der Region (Ffrench-Davis 1999, S.16). Die Krise von 1929 traf jedoch die chilenische Wirtschaft sehr stark. Nach einem Bericht der Völkerbünde war Chile das am stärksten getroffene Land. In drei Jahren (von 1929 bis 1932) sank das BIP pro Kopf um 45,8%. Ebenfalls sank der Preis des Salpeters um 59%, dessen Exporte 80% (1920) der gesamten Exporte ausmachte, sowie sein Exportvolumen (78,5%). Insgesamt sanken die Exporte des Landes um 81,4% und die Importe um 86,8%¹. Die Krise führte zu einer brüskten Aufgabe der bisherigen Entwicklungsstrategie. Diese wurde durch eine andere ersetzt, die als „Entwicklung nach Innen“ bezeichnet wird. Dabei spielte der Staat eine aktivere Rolle in der Wirtschaft. Laut einige Autoren, folgte jedoch dieser Strategiewechsel nicht der Ideologie, sondern der Realität: Es war nicht mehr möglich die Entwicklung des Landes weiter vom Export einiger Produkten abhängig zu machen (Meller 1996; Ffrench-Davis 1999; Pinto 1996.). In diesem Kontext führte der Staat zunächst bereits in den 1930er Jahren eine Reihe von Maßnahmen ein, durch die mehrere Kontrollen und Einschränkungen auf den Außenhandel verhängt wurden. Im nächsten Jahrzehnt übernahm der Staat eine noch aktivere Rolle bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen und bei der Entwicklungsförderung. Die Schaffung der Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) war der größte institutionelle Schritt in diese Richtung². Laut Muñoz und Arriagada, bedeutete die Schaffung der CORFO eine soziale Entscheidung, der zufolge der Staat die Führung bei der Industrialisierung des Landes und bei der Transformation der produktiven Struktur des Landes übernehmen sollte (1977, S.7). Die Aufgaben dieser Institution bestanden im Entwurf eines „Programms für die nationale Entwicklung“

¹ Laut Meller ist jedoch der Niedergang der chilenischen Wirtschaft nicht nur auf die GD zurückzuführen, sondern auch auf Fehler bei der wirtschaftlichen Steuerung des Landes (1998, S.48 f).

(Programa Nacional de Desarrollo) und die Finanzierung von produktiven Aktivitäten, deren Entwicklung im Programm vorgesehen wurden. Die CORFO war dann die erste öffentliche Institution, der (offiziell) finanzielle Mittel gegeben wurden, um private Investitionen (mit) zu finanzieren. CORFO wurde ebenfalls der wichtigste Akteur bei der Förderung der Industrialisierung. Sie gründete die größte Unternehmen des Landes, die die Entwicklung der verschiedenen Branchen des industriellen Sektors anführten: Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) (Elektrizitätssektor-1944); Compañía de Acero del Pacífico (CAP) (Stahlindustrie-1946); Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) (Erdöl- 1950); Industria Azucarera Nacional (IANSa) (Zuckerproduktion- 1952). In diesem Kontext wurde sie ebenso der wichtigste Akteur der chilenischen Wirtschaft durch die Investitionen ihrer Unternehmen und durch die Kreditvergabe. Zwischen 1939 und 1954 war die CORFO für 30% der gesamten Investition in Kapitalgüter, mehr als 25% der öffentlichen Investitionen und 18% der gesamten Investition verantwortlich (Meller 1996, 58 f).

Die Teilnahme des Staates am Eigentum von Unternehmen nahm zwischen 1970 und 1973 erheblich zu, d.h. während der Regierung der Linkskoalition Unidad Popular. Diese Zunahme erfolgte erstens durch den Erwerb von Unternehmen, die in fast allen ökonomischen Bereichen tätig waren. Dadurch stieg die Anzahl der von CORFO (direkt oder indirekt) kontrollierten Unternehmen von 46 (1970) auf 228 (1973). Außerdem erwarb CORFO Kontrollpaketen von 14 Banken und Minderheitspaketen von weiteren vier, womit der Staat praktisch die absolute Kontrolle des Banksektors übernahm. Darüber hinaus übernahm der Staat die Kontrolle (durch die sog. „Requisiciones“ oder auch durch Eingriffe in die Unternehmen) über 259 andere Unternehmen, aber ohne dass er der rechtliche Eigentümer dieser Unternehmen geworden wäre. 1971 wurde auch der Prozess der „Nationalisierung“ der Großkupferindustrie vollendet. Als Folge stieg die Teilnahme des öffentlichen Sektors am BIP von 14,2% (1965) auf 39% in (1973) (Sáez 1993, S.79).

1.2. Die Privatisierungspolitik der Militärdiktatur (1973-1990).

Wie erwähnt stand die Privatisierungspolitik im Zentrum des von der Diktatur durchgeführten wirtschaftlichen Reformprozesses. Bei dieser Privatisierungspolitik lassen sich laut Hachette zwei „Runden“ unterteilen, bei denen ebenso jeweils zwei Phasen zu unterscheiden sind. Die erste Runde erstreckte sich von 1973 bis 1983 und die zweite von 1984 bis 1989 (2000, S.117).

² Zum politischen Prozess der Gründung der CORFO s. Muñoz/Arriagada (1977)

1.2.1. Die erste Privatisierungsrunde 1973-1983.

1.2.1.1. Die erste Etappe der ersten Privatisierungsrunde 1973-1974.

Die erste Etappe dieser ersten „Privatisierungsrunde“, die bereits im Oktober 1973 begann, bestand vor allem in der Rückgabe der Unternehmen (oder Aktiva) an die ehemaligen Besitzer, die unter Allende von der Regierung übernommen worden waren.

Um diesen Prozess auszuführen, wurden zunächst „Interventores“ (Aufsichtspersonen) von der Regierung ernannt, die in jedem Unternehmen dafür zuständig waren, dass ihr Funktionieren normalisiert wird. Zweitens begann im Februar 1974 ein Prozess mit dem Ziel, die Finanzlage der Unternehmen in Ordnung zu bringen. Dafür wurden günstige Kredite (mit subventionierten Zinsraten) vergeben, um die Verluste während der Periode 1970-73 zu kompensieren. Während dieser ersten Etappe wurden 325 Unternehmen zurückgegeben, dessen Wert ca. 1 Mrd. USD betrug. Bedingung der Rückgabe war jedoch, dass die Besitzer auf gerichtliche Vorgehen gegen den Staat verzichten. Ebenfalls wurde in einigen Fällen die Rückgabe an speziellen Bedingungen, wie die Aufrechterhaltung von Arbeitsplätze oder die Ausführung neuer Investitionen, geknüpft (Hachette 2000, S.118; Hachette/Lüders 1994, S. 74 f)³. Laut Sáez kann dennoch diese erste Phase (in der Tat) als Privatisierungsprozess nicht bezeichnet werden, da der Staat- juristische gesehen- nie Besitzer dieser Unternehmen war (1993, S.80).

1.2.1.2. Die zweite Phase der ersten Privatisierungsrunde 1975-1983.

Diese bestand in der Überführung von 207 Unternehmen der verschiedenen Bereiche (Banken, Industrie, Großhandel) an den Privatsektor. Aus diesem Prozess nahm der Staat ca. 1,400 Mio. USD (im Wert von 1997) ein. Diese Phase umfasste ebenso den Agrarsektor. Zum einen wurde 28% der durch die Implementierung der Agrarreform enteigneten Böden an ihre ehemalige Besitzer zurückgegeben. Weitere 52% wurden in 52.603 kleine Grundstücke (die sog. Parcelas CORA) aufgeteilt und sie zu einem subventionierten Preis an ehemalige Arbeitnehmer der enteigneten großen Grundstücke (Fundos) verkauft. Der Rest wurde durch öffentliche Ausschreibungen verkauft oder an die Corporación Nacional Forestal (CONAF) übergeben. Aus diesen Verkäufen erhielt der Staat 800 Mio. USD (Hachette 2000, S.118 f).

Als Folge von diesem Prozess wurde die Anzahl der SU von 568 (1973) auf 48 (1983) gesenkt⁴. Trotzdem muss unterstrichen werden, dass der gesamte Wert der SU, als Anteil des

³ Laut Hachette und Lüders wurde jedoch die Erfüllung dieser Bedingungen wenig überwacht. Außerdem konnten die Unternehmer von den speziellen Kreditbedingungen profitieren. Es hatte dann zur Folge, dass dadurch eine zusätzliche Ressourcenübergabe an die Besitzer dieser Unternehmen erfolgte (1994, S.75)

⁴ Gleichzeitig wurden in diesem Zeitraum nur zwei SU gegründet.

BIP, nur von 39% (1973) auf 24% (1981) sank (Hachette/Lüders 1994, S. 76). Der Grund dafür hat vor allem mit der Entscheidung der Regierung zu tun in dieser Phase die wichtigsten SU nicht zu privatisieren⁵. Auf diese Weise wurde die Privatisierung der größten SU ausgeschlossen, wodurch der Staat eine entscheidende Rolle in wichtigen ökonomischen Sektoren beibehielt (z.B. Bergbau, Telekommunikationen, Elektrizität, Wasserversorgung, Ölindustrie). Die Privatisierung, zusammen mit dem in den 1970er Jahren eingeleiteten Umstrukturierungsprozess der SU⁶, führte ebenfalls zu einer erheblichen Reduzierung der Anzahl der Arbeitnehmer der SU, die von 161,000 Personen (1973/5,6% der Arbeitskraft) auf weniger als 90,000 (1983/3,2%) gesenkt wurde.

Während der Privatisierungen wurden hauptsächlich drei Mechanismen angewendet: a) Auflösung (Liquidación). In einigen Fällen wurden die Unternehmen aufgelöst und ihr Besitz versteigert; b) direkter Verkauf. Dieser wurde vor allem im Falle der kleinsten Unternehmen angewendet, wobei die Ausführung einer Ausschreibung zu teuer im Vergleich zum Preis des Unternehmens gewesen wäre. Ebenfalls benutzte man diesen Mechanismus in den Fällen, bei denen die Regierung niedrige Angebote erwartete; c) öffentliche Ausschreibung. Diese war der am meisten benutzte Mechanismus. In meisten Fällen wurden Mehrheitspaketen verkauft⁷, wobei in der Regel ein minimaler Preis festgelegt wurde. Üblicherweise konnte das Geld entweder auf ein Mal oder in Raten gezahlt werden⁸. Der Staat behielt für sich in der Regel einige Rechte, die ihm ein gewissen Flexibilitätsgrad bei der Steuerung der Privatisierung einräumte. Auf diese Weise hatte CORFO z.B. das Recht alle Angebote abzulehnen sowie direkte Verhandlungen mit den Interessenten einzuleiten, die höhere Angebote vorgelegt hatten. Die direkte Verhandlung wurde dann die Regel. Laut Hachette

⁵ Dazu sollte es, laut Hachette auch beigetragen haben, dass die Produktivität der SU ab 1974 deutlich stieg (2000, S.118).

Unter den ausgeschlossenen Unternehmen befanden sich die Tochtergesellschaften von CORFO, die "von Bedeutung für die nationale Entwicklung" waren, sowie die per Gesetz gegründeten Unternehmen (wie CODELCO) (Sáez 1993, S. 82).

⁶ Dieser schloss eine Reihe von Maßnahmen ein. Erstens wurde ab 1974 das Personal der SU deutlich gesenkt. Zweitens wurden neue Richtlinien bezüglich des Managements der SU eingeführt. Danach sollten die SU nach den Kriterien der privaten Unternehmen geführt werden, so dass sie Gewinne für den Staat erzeugen. Ebenfalls wurde vorgeschrieben, dass ihre Entscheidungen über Ausgaben, Verschuldung und Investitionen in Folgenden vom Finanzministerium getroffen werden. Drittens mussten sie unnötige Aktiva verkaufen und ihre Berechnungssysteme verbessern. Alle Steuer und Zollfreiheiten zugunsten der SU wurden ebenfalls abgeschafft. Um die Selbstfinanzierung der SU zu erlauben wurden auch die Tarife erhöht.

Diese Politik hatte bald gute Ergebnisse und 1979 wiesen nur noch wenige Unternehmen Defizite auf. Insgesamt hatten diese zwei Politiken (Privatisierung und Umstrukturierung) zur Folge, dass das Defizit von 10% des BIP, die die SU im Jahr 1973 verursachten, in ein Überschuss von 0,6% des BIP (1980) verwandelt wurde. Ebenfalls trugen sie zu einer deutlichen Erhöhung der Staatseinnahmen bei: 1970 betrug die Gewinne der SU 2,4% der gesamten Staatseinnahmen (1972:1,6%), während 1985 sie fast 9% betrug. Addiert man dazu die Steuern, die die SU zahlten, steigt der Beitrag der SU an den gesamten Staatseinnahmen auf 25% im Jahr 1985 (Sáez 1993; Marcel 1989).

⁷ In Falle der Banken wurde am Anfang einige Beschränkungen eingeführt, wonach niemand mehr als 3% der Aktien kaufen durfte. Diese wurden jedoch bald aufgehoben, da sie sehr einfach umgangen wurden. Das führte dazu, dass am Ende das Eigentum der Banken hoch konzentriert war. Der Verkauf von nicht Mehrheitsaktienpaketen erfolgte normalerweise durch Versteigerungen an der Börse. Zu Details s. Hachette/Lüders (1993, S.78).

⁸ Die Zahlung in Raten wurde die am meisten angewendete Vorgehensweise, vor allem weil zu dieser Zeit die Chilenen über wenig Kapital für Investitionen verfügten und die Teilnahme ausländischer Investoren nicht zu erwarten war.

und Lüders konnte es dazu führen, dass die endgültigen Verkaufspreise niedrig gewesen sind, da es den Interessenten reichte, ein Angebot vorzulegen, welches nur leicht höher als das zweite sein musste, um den Zuschlag zu erhalten (1994, S.77). Die in dieser Phase verkauften Unternehmen wurden vor allem von nationalen Unternehmern gekauft. Bis 1978 wurden von 95 privatisierten Unternehmen nur 10 an ausländischen Unternehmern verkauft.

Laut Huneeus, trugen der autoritäre Kontext, der die Trennlinie zwischen dem Interesse des Staates und den Verantwortlichen für die Ausführung der Privatisierungen löschte, und die ideologische Einstellung der Chicago Boys, die die Tugenden des Marktes idealisierten, dazu bei, dass in dieser Phase die notwendigen Maßnahmen nicht ergriffen wurden, um Missbrauch zu verhindern. Auf diese Weise geschah es, dass einige Entscheidungsträger, die über Privatisierungsbedingungen entschieden, und Unternehmer, die gute Beziehungen zu ihnen hatten, wichtige Aktienpakete oder Unternehmen zu einem guten Preis und unter guten Zahlungsbedingungen, sogar zu Ungunsten der ehemaligen Besitzer, erwerben konnten (2000, S. 442)⁹. Eine zweite wichtige Kritik basiert darauf, dass man die Konzentrierung der Unternehmen in wenigen Händen erlaubte, was schwerwiegende Konsequenzen während der Krise von 1982 hatte. Diesbezüglich hebt Sáez hervor, dass die Finanzlage der Käufer nicht genug überprüft wurde. Dies erlaubte den Wirtschaftsgruppen (*grupos económicos* oder *conglomerados*), die während des Privatisierungsprozesses Banken und Unternehmen gekauft hatten, durch Kredite, die diese Unternehmen aufnahmen, noch andere Unternehmen zu kaufen. Ebenfalls war erlaubt, dass Leute mit wenig Kapital und mit guten Kredite von CORFO Unternehmen kaufen konnten. Die Konsequenz dieser Situation war, dass die Finanzlage vieler privatisierten Unternehmen von Anfang an extrem prekär war (ihr *debt-capital ratio* war zu hoch) (1993, S. 85; s. auch Hachette/Lüders 1994, S.80).

Neben der Privatisierungen SU sind darüber hinaus tiefgreifende Reformen des Rentensystems und des Gesundheitssystems zu erwähnen, wodurch, obwohl sich der Staat nicht vollständig aus diesen Bereichen zurückzog, der private Sektor eine wesentliche Rolle in diesen Bereich zu spielen begann¹⁰.

⁹ Dieser war z.B. bei der Privatisierung von Textil Panal der Fall. Diese Firma gehörte vor seinem Verstaatlichung während der Regierung Allende der Familie Hirmas. Sie wurde später durch eine private Ausschreibung erneut privatisiert. Den Zuschlag bekam ein Unternehmer, der mehr Geld als die Familie Hirmas anbot, von dem jedoch keine Zahlungsgarantie verlangt wurde. Pinochet kritisierte den Vize-Präsidenten von CORFO wegen dieser Verfahrensweise, der danach entlassen wurde. Eine Annullierung des Verfahrens blieb jedoch aus (Huneeus 2000, S.442).

¹⁰ Zu einer Beschreibung und Analyse der Entwicklung des neuen Rentensystems s. Baeza/Margozzini (1995); Baeza/Manubens (1988); Superintendencia de AFP (1995). Für eine politikwissenschaftliche Analyse der Entstehung des neuen

1.2.2 Die zweite Privatisierungsrunde 1983-1989.

1.2.2.1 Die erste Phase der zweiten Runde 1984-1986.

Diese erste Phase schließt die Privatisierung der sog. „Area Rara“ (Odd Area) der Wirtschaft ein. Als Folge der Schuldenkrise Anfang der 1980er Jahre griff der Staat bei zahlreichen Unternehmen und Banken ein und übernahm die Kontrolle über sie. Zwischen 1981 und 1983 griff der Staat bei 14 von 19 Banken ein, die in den 1970er Jahren privatisiert wurden. Darunter befanden sich die zwei wichtigsten Banken des Landes (Banco de Chile und Banco Santiago). Außerdem griff den Staat bei den wichtigsten AFPs¹¹ (Provida, Santa Maria, Luis Pasteur)¹² und zahlreichen kommerziellen und industriellen Unternehmen (z.B. COPEC, INFORSA, Celulosa Arauco) ein, die ihrerseits mit Banken verbunden waren. Da durch den Eingriff in diese Unternehmen der Staat rechtlich nicht zum Besitzer dieser Unternehmen wurde, wurde diese Gruppe von Unternehmen als „Odd Area“ bezeichnet (Marshall/Montt 1988; Hachette/Lüders 1994). Laut Hachette, musste der Staat in oben genannten Unternehmen aus einer oder mehr der folgenden Gründen eingreifen: a) Weil sie sich technisch im Bankrott befanden; b) Weil sie, trotz ihrer schlechten Finanzlage, so wichtig waren, dass man sich einen Konkurs nicht leisten konnte; c) Weil sie mit Finanzinstitutionen verbunden waren, die sich ihrerseits auch in Schwierigkeiten befanden (2000, S.121). Auf diese Weise passierte es, dass durch die Einwirkung bei den Banken in der Tat die Mehrheit der in den 1970er privatisierten Unternehmen (die ihrerseits mit diesen Banken eng verbunden waren) wieder unter Kontrolle des Staates gerieten.

Obwohl weder die Privatisierung noch die Käufer der Unternehmen die Krise verursachten, ist es, laut Sáez, klar, dass einer der wichtigsten Faktoren, der zu finanziellen Schwierigkeiten der Banken und Unternehmen führte, das hohe Verschuldungsniveau war, mit dem die privatisierten Unternehmen, gerade wegen der Privatisierungsmechanismen, zu funktionieren begannen. Diese Situation verschärfte sich wegen der Bildung von „Conglomerados“ und des Mangels an Überwachung der finanziellen Aktivitäten dieser Gruppen (1993, S. 90; s. auch Hachette/Lüders 1994, S.43).

Die Re-Privatisierung der Unternehmen dieses „Odd Area“ begann 1984 und erstreckte sich bis Mitte 1986. Angesichts der Erfahrungen der ersten Privatisierungsrunde waren explizite Ziele dieser Phase, zwei Situationen zu vermeiden: a) Eine hohe Konzentrierung des

Rentensystems s. Huneeus (2000, S. 451 f). Zur Reform des Gesundheitssystems s.: Hachette/ Lüders (1994, S. 86 f); Aedo, C (2000) und Miranda, E (Hrsg.) (1994).

¹¹ Die Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) sind private Unternehmen, die seit 1981, als das neue Rentensystem in Kraft trat, für die Verwaltung und Investitionen der Rentenbeiträge (ahorros previsionales) zuständig sind. Sie werden als Aktiengesellschaften organisiert und stehen unter der Überwachung der Regulierungsbehörde Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

Eigentums und, b) Dass die Unternehmen hauptsächlich durch Kredite gekauft werden (Sáez 1993, S.90). Ebenfalls wurde zu dieser Zeit ein neuer Gesetzrahmen für den Banksektor und für Aktiengesellschaften verabschiedet, wodurch man die Regulierungsinstrumente einführte, um negative Auswirkungen der Konzentrierung des Eigentums und der Verbindungen zwischen Finanzinstitutionen und Industriebetriebe zu verhindern (Marshall/Montt 1988, S.294).

In dieser Phase wurden viele Mechanismen angewendet. Erstens, und mit dem Ziel, so viele Investoren wie möglich in den Prozess einzubeziehen, wurde für die Privatisierung der Banken de Chile und Santiago und der AFP Santa María der sog. „Popular Capitalism“ angewendet. Dieser besteht im Verkauf von kleinen Aktienpaketen vor allem an kleinen Investoren. Dies hat folgende zentrale Verkaufsbedingungen: a) jeder Investor durfte nur kleine Aktienpaketen kaufen; b) Jeder Käufer musste mindestens 5% des Preises in bar zahlen; c) Für die Zahlung des Restes stellte CORFO jedem Käufer ein Darlehen zur Verfügung, dessen Ablaufrist 15 Jahre betrug. Die Zinsrate dieses Darlehen lag bei 0%; d) Wenn die Käufer die Raten des Darlehens rechtzeitig abzahlten, bekommen sie einen Rabatt von bis zu 30%; e) Den Käufern wurden ebenfalls Steuervorteile zugestanden (Sáez 1993, S.90).

Im Falle der Banken, angesichts ihrer Finanzlage, wurden durch diesen Mechanismus Aktien verkauft, die ausgestellt wurden, um diese Banken erneut zu rekapitalisieren. Bezüglich der AFP, die nicht re-kapitalisiert werden mussten, wurden durch den „Popular Capitalism“ 60% der Aktien von AFP Provida und 49% der Aktien von AFP Santa María verkauft. An der Privatisierung von beiden Banken nahmen ca. 41.000 „capitalistas populares“ und an der Privatisierung der AFP ca. 14.000 teil (Sáez 1993, S. 90 f).

Die verbliebenen Aktien beider AFP, anderer Banken (bei denen der Staat eingriff) und anderer Unternehmen wurden hauptsächlich durch öffentliche Ausschreibungen verkauft. Trotzdem wurden dieses Mal strengere Bedingungen bei den Ausschreibungen eingeführt. Erstens wurde eine Vorauswahletappe festgesetzt. Danach durften nur diejenigen an der Ausschreibung teilnehmen, die diese Etappe bestanden hatten. Damit wurde gesichert, dass die Teilnehmer über eine solide Finanzlage verfügten. Zweitens mussten 100% des Preises in bar bezahlt werden (Sáez 1993, 90 f; Marshall/Montt 1988, S.295). Was die Käufer dieser Unternehmen anbelangt, wurden die verbliebenen Aktienpakete der AFP und anderer Versicherungsunternehmen von ausländischen Investoren gekauft, während andere Banken von nationalen Investoren erworben wurden. Die größten Unternehmen wurden an nationale

¹² Diese 14 Banken machten zusammen 60% des Vermögens der privaten Bankwirtschaft aus (Hachette 2000, S. 121).

Investoren verkauft, obwohl sie in manchen Fällen auch zusammen mit ausländischen Partnern an den Ausschreibungen teilnahmen¹³. Hingegen wurden die kleinsten Unternehmer vor allem von nationalen Unternehmen gekauft. In diesem Zusammenhang lässt sich die aktive Teilnahme ausländischer Investoren hervorheben, was auch ein großer Unterschied im Vergleich zu der ersten Runde ist. Wichtiger Anreiz für ihre Teilnahme waren die neue Normen für ausländische Investitionen (das sog. Kapitel XIX)¹⁴. Es wurde dadurch diesen Investoren erlaubt, die von ihnen gekauften Aktien mit Titeln der chilenischen Auslandschuld zu verrechnen, die zu dieser Zeit für 60% ihrer Nominalpreise auf den internationalen Märkten zu kaufen waren.

1.2.2.2 Die zweite Phase der zweiten Runde 1986-1989.

1985 gab es noch ca. 40 SU, die sich immer noch unter der Kontrolle von CORFO oder anderer staatlichen Ämter befanden. Sie waren hauptsächlich Dienstleistungsunternehmen oder große Industrieunternehmen. Mitte dieses Jahres kündigte die Regierung einen Privatisierungsplan an, der den Verkauf wichtiger Aktienpakete dieser SU vorsah. Ausgenommen wurden einige großen Unternehmen, die der Staat geschaffen hatte (z.B. CODELCO)¹⁵. Der damalige Finanzminister rechtfertigte die Entscheidung durch sowohl ökonomische als auch ideologische Argumente: a) die Wichtigkeit des privaten Eigentums als Basis „einer freien Gesellschaft“ und der Marktwirtschaft“; b) die Erhöhung der Effizienz der Unternehmen, die die Privatisierung mit sich bringen sollte, und; c) die Notwendigkeit den Aktienmarkt zu entwickeln. Später fügte man hinzu, dass die Verbreitung des Eigentums ein weiteres Ziel dieses Prozesses war (Sáez 1993, S.92).

Die Vorbereitung der Privatisierungen umfassten zum einen einige juristischen Änderungen¹⁶. Zweitens wurden einige Regulierungsrahmen in verschiedenen Sektoren (vor allem bei denen, die monopolistische Merkmale aufwiesen) verabschiedet¹⁷. Drittens wurden in einigen Fällen (z.B. Elektrizitätssektor) die Unternehmen vor der Privatisierung vertikal und horizontal desintegriert (entbündelt). Allerdings ist zu betonen, dass die Mehrheit von den zu privatisierenden Unternehmen, dank des bereits erwähnten Umstrukturierungsprozesses der

¹³ Ein Beispiel dafür ist der Konzern COPEC (Benzinlieferung und Forstwirtschaft). Dieser wurde zuerst von der chilenischen Gruppe Angelini gekauft, die aber trotzdem bald die Hälfte der Aktien an die neuseeländische Gruppe Carter-Holt verkaufte. Ein zweites Beispiel ist CCU (Getränkemarkt), das von einem Konsortium gekauft wurde, das sich aus der chilenischen Wirtschaftsgruppe Luksic und der deutschen Paulaner zusammensetzte.

¹⁴ Dieser Mechanismus ist als Capítulo XIX bekannt, weil er in diesem Kapitel des „Compendio de Normas de Cambios Internacionales“ (Reglement für ausländische Investitionen) reglementiert wird.

¹⁵ CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile) ist ein SU des Bergbausektors, das per Gesetz im Jahr 1976 gegründet wurde. 2000 war es, mit 15,9% der Weltproduktion, der größte Kupferproduzent der Welt.

¹⁶ Z.B. mussten in verschiedenen Fällen die Unternehmen in Aktiengesellschaften verwandelt werden.

SU, sich in einem guten finanziellen Zustand befand (Marcel 1989, S.29). Dies bestätigt das Argument, dass dieses Privatisierungsprogramm nicht nur ökonomische Gründe hatte, sondern vor allem politische (s. auch Huneus 2000, S. 444 f). Für die Ausführung der Privatisierungen wurde 1985 ein „Comité para la Venta de Acciones“ (Komitee für den Verkauf von Aktien) geschaffen, der sich aus folgende Behörden zusammensetzte: der Stellvertreter des Planungsministers, die Kabinettschefs von ODEPLAN (Planungsministerium) und des Wirtschaftsministeriums und andere Hochbeamte von CORFO. Die „Gerencia de Normalización“ von CORFO unterstützte die Arbeit des Komitees¹⁸. Laut Huneus, beschränkte sich jedoch die Arbeit des Komitees auf die Bestimmung der Richtlinien der Privatisierungen, die in der Tat von den Geschäftsführern der jeweiligen Unternehmen umgesetzt wurden, ohne dass das Komitee ihre Arbeit überwacht hätte (2000, S.444).

Die Privatisierung dieser Unternehmen war, aufgrund vieler ihrer Eigenschaften (Dienstleistungsunternehmen, Unternehmen von großer Bedeutung in ihren Sektoren) aus politischen Gründen schwieriger. Dementsprechend entschied sich die Regierung die Unternehmen Schritt für Schritt zu privatisieren, um dadurch allmählich Unterstützung für diese Politik zu gewinnen (Hachette/Lüders 1994, S.92)¹⁹. In diesem Rahmen griff man auf verschiedene Mechanismen für den Verkauf der Aktien zurück. Laut Marcel lassen sich folgende Mechanismen unterscheiden:

- a) Verkauf an AFP. Das war das erste Instrument, dass die Regierung vorschlug, um die private Teilnahme am Eigentum der SU zu verbreiten. Dies hätte ebenfalls u.a. den Vorteil, dass es zur Beseitigung der Opposition gegen die Privatisierungen beitragen konnte. Dies, weil als Argument benutzen konnte, dass die Arbeitnehmer, die das Geld für die Investitionen der AFP zur Verfügung stellen, letztlich die Besitzer der Aktien sind, die die AFP kaufen²⁰. Das Angebot der Exekutive wurde von den AFP gut aufgenommen,

¹⁷ Z.B. Elektrizität (1982), Wasserversorgung (1988) und Telekommunikationen (1982 u. 1987). Die Regulierungsreformen der ersten beide genannten Sektoren werden in Kapiteln dargestellt.

¹⁸ Diese Abteilung wurde während der 70er Jahre gegründet und verfügte über ein geringes Personal: vier Akademiker, drei Sekretärinnen und ein Verwaltungsmitarbeiter. Ihr Chef war ein Mitglied der Streitkräfte, der einen Master in Wirtschaft hatte und seine Magisterarbeit über die erste Privatisierungsrunde geschrieben hatte (Huneus 2000, S.444).

¹⁹ Laut den Autoren sah die Grundstruktur dieses „Schritt für Schritt“ Privatisierungsverfahren folgendermaßen aus: Zuerst kündigte man den Verkauf von 30% der Aktien an. Dafür sollten einer oder mehrere Mechanismen angewendet werden. Nachdem diese Aktien erfolgreich verkauft wurden, sollte der Verkauf von einem Aktienpaket von 19% angekündigt werden (manchmal auch durch andere Mechanismen). Danach sollte 2% verkauft werden, womit die Mehrheit des Kapitals in den Händen privater Investoren wäre. Letztens sollte der Rest der Aktien verkauft werden.

²⁰ Um diesen Mechanismus umsetzen zu können, mussten jedoch zunächst bestimmte Gesetze reformiert werden, da es früher der AFP nicht erlaubt war, Aktien mit Ressourcen des Pensionsfonds zu kaufen. Dies wurde durch das Gesetz 18.398 (1985) genehmigt. Andererseits führte es einige Regulierungsnormen dafür ein. Dann durften die AFP Aktien eines Unternehmens kaufen, nur nachdem eine dafür geschaffene unabhängige Behörde, die „Comisión Clasificadora de Riesgo“, es genehmigt hat. Darüber hinaus wurden andere Beschränkungen festgelegt (z.B. durften am Anfang die AFP Aktien von einem Unternehmen nicht kaufen, wo mehr der 50% der Aktien nur einem Aktionär gehörten). Außerdem wurden maximale

die zwischen 1985 und 1989 wichtige Aktienpakete der zu privatisierenden SU erwarben (s. Abbildung 7.1.);

- b) Verkauf an Arbeitnehmer der SU. Dieser war der originellste und am meisten geworbene Privatisierungsmechanismus dieser Phase. Angesichts der geringsten Chancen der Arbeitnehmer, Geld für den Kauf von Aktien zu erbringen, wurden drei Optionen implementiert. Erstens erlaubte man den Arbeitern die Zahlungen von ihren Abfindungen pro Arbeitsjahr im voraus zu bekommen, so dass sie mit diesem Geld Aktien kaufen könnten²¹. Zweitens wurden die Arbeitnehmer in einigen Unternehmen dazu eingeladen, sich an Investitionsgesellschaften zu beteiligen, um Kredite für den Kauf von mehr Aktien aufzunehmen²². Drittens boten viele Unternehmen ihren Arbeitnehmern bei der Verhandlung der Tarifverträge an Aktien zu kaufen. Auf diese Weise wurden ihnen einige Leistungen (z.B. Belohnungen -gratificaciones) mit Aktien bezahlt. Dennoch war die Wichtigkeit dieses Mechanismus eher beschränkt. Nur in den Fällen von ECOM und EMEL kauften die Arbeitnehmer 100% der Aktien. In den anderen Unternehmen erreichte ihre Aktienanteile im Durchschnitt 20%.
- c) Verkauf an der Börse: Dieser war der am meisten benutzte Mechanismus. Bis 1988 wurde fast die Hälfte der Aktien dadurch verkauft, was am meistens durch Ausschreibungen von Aktienpaketen (verschiedener Größe) erfolgte;
- d) Ausschreibungen: Sie wurden nur in den Fällen des vollständigen Verkaufs (also 100%) einiger kleinen Unternehmen (z.B. einige Wasserkraftwerke, ENAEX, Telex-Chile) oder großer Aktienpakete von Großunternehmen (z.B. der Telefongesellschaft CTC s.u.) angewendet.
- e) Sonstige. Letztens wurden andere Mechanismen benutzt, die den Einstieg der private Investoren in die Unternehmen durch andere Wegen vorsahen. Unter diesen befinden sich folgende: a) die Ausschreibung von neu ausgestellten Aktien, um neue Investitionsprogramme zu finanzieren; b) die AFR (Aportes Financieros Reembolsables, Zurückzahlende Finanzierungsbeiträge). Sie wurden im Telekommunikations- und Bergbaurecht eingeführt und bestanden darin, dass ein privates Unternehmen die

Grenzen für die Aktienteilnahme der AFP an einen Unternehmen (z.B. durften sie nicht mehr als einem bestimmten Prozentsatz der Aktien eines Unternehmens kaufen) festgelegt. Daneben wurde bestimmt, dass sie nicht mehr als einen bestimmten Prozentsatz des Fonds, den sie verwalten, in ein einzigen Unternehmen investieren dürfen. In den folgende Jahren wurden die Gesetze 18.646 und 18.798 verabschiedet, die diese Regulierungsnormen flexibilisierten. Zu Details s. Huneeus (2000, S.467).

²¹ Dafür wurde das Arbeitsgesetz reformiert. Außerdem wurden drei zusätzliche Anreize gesetzt: a) Ein Teil dieser Vorzahlung (normalerweise 20%) wurde in bar bezahlt; b) Günstige Kredite wurden für den Kauf von Aktien angeboten; c) Der Staat oder das Unternehmen verpflichten sich, dem Käufer die investierte Summe zurückzugeben, falls er die Aktien bis zum Ende seiner Arbeitsbeziehung mit dem Unternehmen beihält (Marcel 1989, S. 34).

Finanzierung einer Investition (die ein SU machen sollte) übernimmt, die mit Aktien dieses SU bezahlt wird; c) Die sog. „Operaciones Patrimoniales“. Der bekannteste Fall war die Privatisierung von CAP. Hier kaufte CAP von CORFO eine gewisse Anzahl von Aktien, die danach annulliert wurden. Dank dieser Transaktion stieg die Aktienteilnahme der privaten Investoren an CAP von 16% auf 49%, ohne dass sie dafür viel Geld ausgegeben hätten. Diese Privatisierung ist viel kritisiert worden, nicht nur wegen dieses Verfahrens, sondern auch wegen des Preises, zu dem die Aktien gekauft wurden (Marcel 1989, S. 32 f).

Insgesamt nahm der Staat aus den Privatisierungen der 80er Jahre ca. 1,5 Mrd. USD (Im Wert von 1991) ein. Letztens lässt sich hervorheben, dass trotz der Niederlage Pinochets beim Plebiszit am 5.10.1988 die Regierung, obwohl die Opposition behauptet hatte, dass sie die nach diesem Plebiszit ausgeführten Privatisierungen nicht anerkennen würde, das Privatisierungsprogramm fortsetzte. In diesem Rahmen wurden die laufenden Privatisierungsprozesse vollendet oder die Privatisierung anderer Unternehmen eingeleitet²³. Ebenfalls begann man die Vorbereitung der Privatisierung anderer Unternehmen, deren Veräußerung vorher nicht geplant worden war (z.B. Wasserversorger s. Kap 8).

Abbildung 7.1. Die Privatisierungen der SU 1985-1988.

Unternehmen	Sektor	Angewandte Mechanismen (1)				
		AFP	Börse	Arbeiter	Ausschreibung	Sonstige
CAP	Stahl	-	58,5	41,5	-	-
CHILMETRO	Elektrizität	24,0	45,0	31,0	-	-
CHILGENER	Elektrizität	14,0	80,0	6,0	-	-
CHILQUINTA	Elektrizität	17,0	74,0	9,0	-	-
EMEC	Elektrizität	-	-	-	100,0	-
EMELSA		-	-	100,0	-	-
EMELAT	Elektrizität	-	-	-	100,0	-
ENDESA	Elektrizität	36,4	44,6	10,7	-	8,4
PILMAIQUEN	Elektrizität	-	-	-	100,0	-
PULLINQUE	Elektrizität	-	-	-	100,0	-
ECOM	Computer	-	-	100,0	-	-
SCHWAGER	Bergbau	13,2	68,1	7,2	-	11,6
ENAEEX	Sprengmittel	-	-	-	100,0	-
ENTEL	Telekommunikationen	29,0	48,2	20,2	-	2,6
CTC	Telefon	9,6	19,5	8,3	62,6	-
TELEX-CHILE	Telex	-	-	-	100,0	-
IANSA	Zuckerindustrie	-	51,2	29,4	-	19,4
LAB. CHILE	Pharmaindustrie	13,9	61,0	25,1	-	-
SOQUIMICH	Salpeter	23,0	59,0	18,0	-	-

(1) Es bezieht sich auf den Prozentsatz der Aktien, die durch die erwähnten Mechanismen verkauft wurden. (Stand. Dez. 1988). Quelle: Marcel (1989, S. 33) und Huneus (2000, S. 450).

²² Um die Zahlung der durch diesen Mechanismus gekauften Aktien zu garantieren, durften sie die gekauften Aktien als Garantie vorlegen.

²³ Diese betrafen u.a. folgende Unternehmen: ENDESA, CTC, ENTEL, Central Pehuenche und Lan Chile. Zu weiteren Details s. Huneus (2000, S. 612).

Diese zweite Privatisierungsphase wird ebenfalls viel kritisiert, insbesondere aus zwei Gründen. Der erste bezieht sich auf den Mangel an Transparenz bei den Ausschreibungen, was sogar von den Befürwortern dieser Politik zugegeben wird²⁴. Laut Huneus, war dies Folge des Verfahrens, durch das die Entscheidungen getroffen wurden. Die Verantwortlichen der Privatisierungen bildeten eine kleine Gruppe, die gleichzeitig über einen großen Autonomiegrad beim Treffen ihrer Entscheidungen verfügte. Außerdem wird hinzugefügt, dass diese Gruppe nicht einmal schriftliche Unterlagen über ihre Arbeit hinterlassen hat. Dementsprechend ist es nicht möglich zu wissen, nach welchen Kriterien die Kernentscheidungen (z.B. bzgl. der Verkaufspreise) getroffen wurden (2000, S.444; s. auch dazu Hachette 2000, S.139 f). Die Kritik gewinnt sogar mehr an Gewicht, wenn man betrachtet, dass in einigen Fällen (z.B. Chilectra) die Verantwortliche für die Privatisierung später die neue Besitzer dieser Unternehmen wurden (s. Kapitel 9). Der zweite Kritikpunkt bezieht sich auf die Verkaufspreise, die nach einigen Autoren in bestimmten Fällen sehr niedrig waren (Marcel 1989, S.38 f)²⁵.

2. Die Privatisierungs- und die Regulierungspolitik der CPPD.

2.1 Die Privatisierung und die Regulierung im Wahlprogramm der CPPD.

Die Privatisierung von SU stand nicht unter den Prioritäten der ersten Regierung der CPPD. Aufgrund der ideologischen Überzeugungen und der Erfahrung mit den Privatisierungen während der Regierung Pinochets, die innerhalb der CPPD vor allem wegen ihrer Mängel an Transparenz stark kritisiert wurden, gab es innerhalb der CPPD keinen Konsens darüber, weitere Privatisierungen zu unternehmen. Nichtsdestotrotz wurde auch keine Annullierung der Privatisierungen, die zwischen 1973 und 1990 ausgeführt wurden, vorgesehen. Trotz dieser Situation wurden von Anfang keine Privatisierungen ausgeschlossen. In diesem Kontext wurde im Wahlprogramm von Aylwin zunächst behauptet, dass die Gesetzte, die die unternehmerische Aktivität des Staates regulieren, Normen enthalten müssen, die die willkürliche Veräußerungen der SU verhindern. Zweitens, sollte nach dem Programm jeder (künftigen) Privatisierung oder Verstaatlichung vom Parlament zugestimmt werden. Drittens, wird hinzugefügt, dass wenn ein SU privatisiert wird, die Priorität auf die Teilnahme der Arbeitnehmer am Eigentum des zu privatisierenden SU gesetzt werden sollte (CPPD 1989, S.30). Es wird bezüglich der Regulierungspolitik wird nur behauptet, dass die Aktivitäten, die monopolistische Merkmale aufzeigen, durch ein „effektives“ Kartellgesetz reguliert werden

²⁴ Dazu sagen Hachette und Lüders, dass ein negativer Aspekt der Mangel an Transparenz war, aber gleichzeitig behaupten sie, dass diese Situation weder den Preis noch den Verteilung der Aktien beeinträchtigte (1994, S. 241).

müssen, wofür mögliche Änderungen des Gesetzrahmens in diesem Bereich analysiert werden sollten (ebd.).

Obwohl es sich nicht behaupten lässt, dass ein vollständiger Konsens innerhalb der CPPD über die Umsetzung eines breiten Privatisierungsprogramms, hatte jedoch das Thema gegen 1993 mehr an Akzeptanz gewonnen. In diesem Zusammenhang sah das Wahlprogramm von Frei, der sich selbst bereits mehrmals für die Ausführung von Privatisierungen ausgesprochen hatte²⁶, ausdrückliche die Möglichkeit vor, die Privatisierung von SU zu unternehmen. Dennoch legte es gleichzeitig fünf Bedingungen fest, die im Falle einer Privatisierung erfüllt werden sollten: a) Das jeweilige Unternehmen handelt in einem wettbewerblichen Markt, oder, wenn es nicht der Fall ist, dass dieser Markt einer effizienten Regulierung untergeordnet wird; b) Die Privatisierung führt zu keiner übermäßigen Machtkonzentrierung in privaten Händen; c) Die Zahlung eines angemessenen Preises und die Transparenz des Ausschreibungsprozesses werden garantiert; d) Die Interessen der Arbeitnehmer geschützt werden und es wird ihnen angeboten, sich am Eigentum des zu privatisierenden Unternehmens zu beteiligen, und; e) Die Einnahmen der Privatisierungen können in anderen Bereichen investiert werden, die eine höhere soziale Rentabilität haben (CPPD, 1993, S. 73 f). Wenn alle fünf Bedingungen nicht erfüllt werden, könnte nur eine teilweise Privatisierung unternommen werden, wobei der Staat die Kontrolle über das Unternehmen behalten soll.

Im Falle der Wasserversorgungsunternehmen wird behauptet, dass der Anschlussgrad im Bereich Trinkwasserversorgung ausgebaut und die Defizite im Bereich Abwasserbehandlung beseitigt werden sollten. Um es zu erreichen, sagte das Wahlprogramm, sollte die Teilnahme privater Investoren in diesem Sektor erhöht werden (ebd., S.71). Außerdem wird hinzugefügt, dass ein Gesetzrahmen der SU verabschiedet werden sollte. Dieser sollte ihnen erlauben sich in ähnlichen Bedingungen wie die private Unternehmen entwickeln²⁷. Des Weiteren sollte er ihnen von gesetzlichen Beschränkungen befreien, so dass sie denselben Regeln untergeordnet werden, wie die privaten Aktiengesellschaften. Diese SU sollten ebenfalls geeignete Manager haben, die gut bezahlt werden und über eine gewisse Arbeitsstabilität verfügen. Letztens wird im Falle von CODELCO eine Umstrukturierung des Unternehmens vorgesehen, nach der es als Holding strukturiert werden sollte. In diesem Zusammenhang sollten nur die damals vorhandenen Bergbauabteilungen (Divisiones Mineras) komplett unter

²⁵ Für eine Darstellung dieser Diskussion s. Sáez (1993, S. 100 f).

²⁶ Er hatte z.B. im Jahr 1991 behauptet, dass man die Privatisierung der Unternehmen einleiten sollte, die der Staat wegen der Merkmale des Sektors, in dem sie tätig sind, nicht am effizientesten steuern kann (Zitiert in Rehren 1995, S.57).

²⁷ Die Wichtigkeit der gesetzlichen Beschränkungen für das Funktionieren der SU wird von Méndez hervorgehoben. Er behauptet, dass der Grund der niedrigeren Rentabilität der SU im Vergleich zu den privaten Unternehmen (3% gegen 9,5%)

der Kontrolle des Staates blieben, während im Falle anderer Unternehmen des (künftigen) Holdings private Unternehmen an ihrem Eigentum teilhaben könnten. Bezüglich der Regulierungspolitik wird im Wahlprogramm zunächst behauptet, dass die Regulierungsrahmen verschiedener Bereiche die Entwicklung der jeweiligen Sektoren erschweren und den Verbrauchern schaden. In diesem Kontext sollten zunächst diese Regulierungsrahmen (vor allem im Falle der Dienstleistungsunternehmen) modifiziert werden, um die Rechte der Verbraucher besser zu schützen und die Normen der Regulierungsrahmen zu aktualisieren, so dass, wo es möglich ist, sich wettbewerbliche Märkte entwickeln. Zweitens sollten die Regulierungsbehörden umstrukturiert und verstärkt werden. Dies, weil sie aufgrund des Mangels an Personal und Ressourcen nicht in der Lage waren, ihre Aufgaben zu erfüllen. Letztens war die Schaffung eines „Wirtschaftsgerichts“ (Tribunal Económico) angekündigt, das die Aufgaben des Kartellamtes übernehmen und als Berufungsgericht für die Beschlüsse der Regulierungsbehörden fungieren sollte.

2.2. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik der Regierung Aylwin.

2.2.1 Die Privatisierungspolitik der Regierung Aylwin.

Gemäß der Ankündigungen und trotz des ständigen Drucks der Unternehmensverbände und der Rechtsparteien, betrieb die CPPD in ihrer ersten Regierung eine eher „bescheidende“ Privatisierungspolitik²⁸. Nichtsdestotrotz wurden einige Initiativen in diese Richtung unternommen, deren Hauptpunkte auf den folgenden Seiten dargestellt werden.

2.2.1.1. Die Privatisierung des Eisenbahnunternehmens Empresa Ferrocarriles del Estado (EFE).

EFE befand sich Anfang der 1990er Jahre in einer kritischen Finanzlage und war ebenfalls ständig in der Kritik aufgrund seiner schlechten Leistung²⁹. In diesem Kontext war die Regierung der Überzeugung, dass das Unternehmen umstrukturiert werden musste, so dass es effizient betrieben werden konnte. Zu diesem Zweck wurde ein neues Gesetz im Jahr 1992 verabschiedet (Gesetz 19.170), welches den neuen Rahmen für EFE festsetzte. Zentraler Punkt des Gesetzes war es, dass es EFE genehmigt wurde, neue Gesellschaften mit Dritten zu

nicht auf ein defizientes Management dieser SU zurückzuführen ist, sondern vor allem auf den restriktiven Kontext, in dem sie handeln müssen (1995, S. 217 f).

²⁸ Während der ersten Jahre der Regierung Aylwin plädierten Unternehmer sowie die Rechtsparteien ständig für die Fortsetzung der Privatisierungspolitik der Diktatur, welche sie als notwendig für die weitere Entwicklung des Landes und die Lösung der sozialen Probleme bezeichneten. Trotzdem gab es innerhalb der CPPD keine Übereinstimmung über diesen Punkt und infolgedessen verkündigte die Regierung im Juli 1991 an, dass der Privatisierungsprozess beendet sei, und dass es nicht nötig war ihn aufzunehmen. In den nächsten Jahren änderte man jedoch diese Position teilweise und leitete einige Privatisierungen ein (Rehren 1995, S. 55. f; s. Imbusch 1995, S. 428 f).

²⁹ Im ersten Halbjahr 1993 machte es Verluste in Höhe von ca. 30 Mio. USD. Ebenfalls war es überbesetzt (es hatte damals 6.629 Arbeitnehmer) (Saieh 1996, S. 4).

bilden, um die Dienstleistungen auszuführen (Sáez 1993, S.104; Saieh 1996, S.5). Als nächstes begann man die verschiedene Optionen zu analysieren, um die Finanzlage und die Leistung des Unternehmens zu verbessern. In diesem Kontext hat man entschieden, dass in einer ersten Phase der Güterverkehr an ein privates Unternehmen überführt werden sollte³⁰. Dafür wurde eine Tochtergesellschaft gegründet (Ferrocarril del Pacífico SA- FEPASA), deren Gesellschaftszweck der Betrieb der Güterverkehrsdienstleistungen war, die bislang vom EFE ausgeführt wurden. Die Ausschreibung bestand darin, 51% der Aktien des neuen Unternehmens an einen privaten Investor durch eine öffentliche Ausschreibung zu verkaufen. Es wurden ebenfalls die Bedingungen festgelegt, die die Teilnehmer erfüllen mussten, um an der Ausschreibung teilnehmen zu können³¹. Obwohl neun Unternehmen an der ersten Phase der Ausschreibung teilnahmen, legte nur ein Unternehmen, Cruz Blanca SA, ein Angebot für das Aktienpaket, welches ca. 30 Mio. USD betrug, vor. Der Gewinner übernahm die Kontrolle über FEPASA im Januar 1995 (ebd. 17; <http://www.fepasa.cl>). Zuletzt ist zu erwähnen, dass das Gesetz 19.170 ein Programm für die Reduzierung des Personals vorsah, welches darin bestand, den Arbeitnehmern attraktive Abfindungen anzubieten, damit sie das Unternehmen verlassen. Dieses wurde in den 15 Monaten vor der Privatisierung umgesetzt. Als Folge verließen ca. 1.500 Arbeitnehmer das Unternehmen (Saieh 1996, S. 7).

2.2.1.2. Der Verkauf von kleinen Aktienpaketen. Dies schloss zunächst den Verkauf von 30% der Aktien des Unternehmens Zona Franca de Iquique (ZOFRI) ein, was vor allem durch die Versteigerungen von kleinen Aktienpaketen an der Börse erfolgte. Zweitens, wurden Aktienpakete anderer Unternehmen veräußert, die 1990 im großen Teil bereits privatisiert worden waren (z.B. Endesa, Entel Chile) (Saéz 1993, S.103 f; Hachette 2000, S. 125 f).

2.2.1.3 Andere Privatisierungen. Erstens, wurde im Jahr 1993 die Privatisierung des Elektrizitätsunternehmens Edelnor eingeleitet, welche im Jahr 1994 vollendet wurde (s. Kap. 9). Zweitens wurde im Jahr 1992 das Gesetz 19.137 verabschiedet, das Codelco dazu genehmigte, mit Dritten Aktiengesellschaften zu bilden, um Bergbauprojekte zu entwickeln, die zu dieser Zeit von CODELCO nicht ausgebeutet werden. In diesem Rahmen unternahm CODELCO und das Bergbauunternehmen Cyprus Minerals Company im Jahr 1994 die Ausbeutung der Mine El Abra (Hachette 2000, S.128). Drittens wurde ein Vertrag zwischen Esvial und einem privaten Unternehmen (Aguas Quinta SA) im Jahr 1993 unterzeichnet, durch

³⁰ Diese Entscheidung basiert vor allem darauf, dass diese Abteilung profitabler als andere war (z.B. Transport von Passagieren) und deswegen ihre Privatisierung attraktiver war (Saieh 1996, S. 8).

³¹ Die Teilnehmer mussten einerseits beweisen, dass sie eine solide finanzielle Lage und andererseits, dass sie Erfahrung im Eisenbahnsektor haben. Daneben mussten sie einen Fünfjahresplan für die Entwicklung des Unternehmens vorlegen. Bezüglich der Zahlung, musste 40% in bar und der Rest maximal innerhalb von 5 Jahren bezahlt werden.

den Aguas Quinta die Ausführung der Dienstleistung Wasserversorgung in einem Teil der V Region des Landes für 35 Jahre übernahm (SAE 2000; Esvál 1999, S. 52)

Insgesamt wurden 511 Mio. USD. aus den Privatisierungen, die unter der Regierung Aylwin eingeleitet wurden, eingenommen (Hachette 2000, S.126).

2.2.1.4. Konzessionen von Autobahnen und Flughäfen.

Eine der wichtigsten Reformen, die während der Regierung Aylwin eingeleitet wurde, bezog sich auf die Möglichkeit, dass der private Sektor am Bau und an der Instandhaltung von Infrastrukturprojekten teilnimmt. Aufgrund des Mangels an Investitionen in diesem Sektor zeigte Chile Anfang der 1990er Jahren ein hohes Defizit im Bereich Transportinfrastruktur auf (vor allem Autobahnen und Flughäfen). Diese Situation forderte dringende Maßnahmen, weil ansonsten das neue Entwicklungsmodell in Gefahr hätte geraten können³². Bis den 1980er Jahren wurde der Bau und die Instandhaltung öffentlicher Arbeiten mit öffentlichen Mitteln finanziert. Dennoch reicht der Haushalte nicht, um alle notwendige Investitionen, die die Entwicklung des Landes forderte, zu finanzieren. Wenn die Regierung ihre Finanzierung hätte unternehmen wollen, sollte der Haushalt des Ministeriums für öffentliche Arbeiten (Ministerio de Obras Públicas -MOP) verdreifacht werden (damals betrug er ca. 800 Mio. USD.) und seine interne Struktur komplett umstrukturiert werden. Aus diesem Grund schlug die Regierung die Implementierung eines neuen System, das die Teilnahme privater Investoren am Bau und an der Instandhaltung der Infrastrukturarbeiten vorsah (Engel/Fisher/Galetovic 2000, S. 203). Dies wird im DFL 164 von 1991 enthalten. Im allgemeinen besteht das System darin, dass der Staat die technischen Merkmale eines Projektes (d.h. was und mit welchen Charakteristika gebaut werden) bestimmt, während der private Unternehmer es baut, finanziert, instandhält und für eine Zeitperiode betrieb. Die Infrastrukturanlage ist von Anfang an staatliches Eigentum, während das private Unternehmen (Konzessionäre), eine Gebühr für die Benutzung der Anlage berechnen darf, um ihre Investition zu finanzieren (Meneses/Fuentes 1998, S.243)³³.

Die Konzessionen für den Bau der Werke müssen durch öffentliche Ausschreibungen. Die entscheidende Variable für die Erteilung des Zuschlags kann eine der folgenden (oder eine Kombination von ihnen) sein: a) Die Gebühren, die die Verbraucher zahlen müssen; b) Der Betrag der staatlichen Subvention; c) Die Konzessionsfrist; d) Die Qualität des technischen Angebots (Engel/Fisher/Galetovic 2000, S.220). Ebenfalls dürfen private Investoren dem Ministerium den Bau bestimmter Projekte vorschlagen. In diesem Fall analysiert man den

³² Dies, weil die Entwicklung und Wettbewerbfähigkeit des Exportssektors im großen Teil von einer guten Infrastruktur (Autobahnen, Flughäfen, Häfen) abhängt.

Vorschlag und, wenn man das Projekt bewilligt, bekommt der Antragsteller einen Vorteil bei der entsprechenden Ausschreibung³⁴. Der Konzessionär muss das Projekt innerhalb der festgesetzte Frist vollenden. Das MOP überwacht die Fortschritte des Projektes und darf Strafen verhängen, falls der Konzessionär den Arbeitsplan nicht erfüllt³⁵. Das Gesetz sieht auch einen Mechanismus für die Lösung der Konflikte zwischen dem Staat und den Investoren vor³⁶. Dieses System wurde bereits 1993 implementiert. Das erste Projekt war der Bau eines Tunnels (Túnel El Melón), was im Jahr 1995 vollendet wurde. Diese Politik wurde von der Regierung Frei fortgesetzt. Erstens, wurden Konzessionen für den Bau neuer Passagierterminals und Parkplätze an mehreren Flughäfen vergeben (s. Abb. 7.2.). Zweitens, wurden der Bau bzw. die Erweiterung mehrerer Autobahnen zwischen 1995 und 1998 in Konzession vergeben, wobei 2,9 Mrd. USD investiert wurden (s. Abb. 7.3.).

Abbildung 7.2. Konzessionen von Autobahnen 1993-1998.

Projekt	Jahr	Konzessionsfrist (Jahre)	Angebote	Investitionen (Mio. USD)	Zustand (Dez. 2001)
El Melón Tunnel	1993	23	4	42	In Betrieb
Ruta de la Madera	1994	25	1	31	In Betrieb
Acceso Norte Concepción	1995	28	6	213	In Betrieb
Route 78 Santiago-San Antonio	1995	23	6	172	In Betrieb
Route Nogales-Puchuncavi	1995	22	4	12	In Betrieb
Zufahrt zum Flughafen Santiagos	1996	12	-	8	In Betrieb
Route 5. Talca- Chillán	1996	12	4	171	In Betrieb (99%)
Santiago-Los Andes	1996	28	1	130	In Betrieb
Ruta 5. Santiago- Los Vilos	1996	23	4	251	In Betrieb (95%)
Route 5 Los Vilos- La Serena	1997	25	2	244	In Betrieb (99%)
Route 5. Chillán – Collipulli	1997	21	3	192	In Betrieb (81%)
Route 5 Temuco-Río Bueno	1997	25	3	211	In Betrieb (95%)
Route 5 Río Bueno- Puerto Montt	1997	25	5	235	In Betrieb (99%)
Route 68 Santiago- Valparaiso	1998	Veränderlich	3	401	Es wird gebaut (78%)
Route 5 Santiago-Talca	1998	25	4	697	Es wird gebaut (34%)

Quelle: Engel/Fisher/Galetovic (2000, S. 223); www.concesioneschile.cl

³³ Auf diese Weise funktioniert dies wie ein BOT System (Build Operate and Transfer). Zu Details dieses Systems s. Kap. 8.

³⁴ Bis 1999 wurden zwei Autobahnen nach diesem System in Konzession vergeben (Zufahrt zum Flughafen Santiagos und Autobahn Los Libertadores- Route 57). In beiden Fällen gewannen die Antragsteller die Ausschreibungen. Die Projekte für den Umbau (Renovierung) der Flughäfen von Concepción, Calama, Puerto Montt und Iquique wurden auch von privaten Unternehmer vorgeschlagen (Engel/Fisher/Galetovic 2000, S.221).

³⁵ Diese gehen von Geldstrafen bis auf die Annullierung des Projektes.

³⁶ Dieser besteht im Wesentlich darin, zuerst eine Vermittlungskommission (Comisión Conciliadora) einzuberufen, deren Aufgabe darin besteht, zwischen den Parteien zu vermitteln und so eine Lösung zu erreichen. Wenn in dieser Instanz eine

Für die Vergabe der Konzessionen wurde nicht immer dieselbe Variable (oder Kombinationen von ihnen) benutzt. Andererseits haben alle diese Konzessionen (mit der Ausnahme von der Route 68) zwei gemeinsame Merkmale: a) Sie haben eine feste Konzessionsfrist, und; b) Dem Gewinner wurde ein Mindestgewinn garantiert. Dies hat für Kritiken von der seitens einiger Autoren gesorgt, die argumentieren, dass die Unterzeichnung von Verträge mit variabler Dauer (contratos de plazo variable) mehr sozialen Nutzen hätte bringen können (Engel/Fisher/Galetovic 2000, S.227). In diesem Zusammenhang argumentiert Serra, dass das Problem der staatlichen Garantien darin liegt, dass “they increase the chances that projects which are neither privately nor socially profitable will be undertaken” (2000, S.125). Trotz dieser Kritik herrscht eine eher positiven Bewertung dieser Politik, nicht nur weil ihre Implementierung den Bau zahlreicher Infrastrukturanlagen ermöglicht hat, sondern auch wegen der Transparenz der Ausschreibungen. Nichtsdestotrotz behauptet man gleichzeitig, dass eine endgültige Bewertung des Systems nicht möglich ist, da in diesem Bereich die Probleme normalerweise später auftauchen (Engel/Fisher/Galetovic 2000, S. 242 f).

Abbildung 7.3. Konzessionen von Flughäfen.

Flughafen	Jahr	Konzessionsfrist	Investitionen (Mio. USD)	Zustand (Dez. 2001)
Iquique	1995	12	5,5	In Betrieb
Puerto Montt	1995	12	6,4	In Betrieb
Calama	1997	12	3,9	In Betrieb
La Serena	1997	10	3,8	In Betrieb
Concepción	1999	16	24,0	In Betrieb

Quelle: www.concesioneschile.cl

2.2.2 Die Regulierungsreformen während der Regierung Aylwin.

Auch in diesem Bereich wurden einige wichtigen Reformen durchgesetzt, die auf eine Verstärkung der Regulierungsfähigkeit des Staates bzw. die Förderung des Wettbewerbs auf dem Markt abzielten.

Das erste Beispiel bezieht sich auf das neue Fischereigesetz vom Jahr 1992. Diese Aktivität hatte in den 1970er und 1980er Jahren enorm an Wichtigkeit innerhalb der chilenischen Wirtschaft gewonnen und wurde zu einer wichtigen Exportbranche³⁷. Da die maritimen Ressourcen normalerweise überausgebeutet werden, musste man eingreifen und den Regulierungsrahmen des Sektors reformieren (Tomic/Toledo 1998, S.262). Nach langen Verhandlungen im Kongress wurde 1991 ein neues Fischereigesetz (Ley General de Pesca y

Lösung nicht erreicht wird, kann der Konzessionär entweder Rechtsmittel einlegen oder um die Bildung einer Schiedskommission bitten. Die Entscheidungen dieser Kommission sind für beide Parteien verbindlich.

Acuicultura) verabschiedet. Es setzte u.a. maximale Quoten für den Fang verschiedener Fischarten fest, und führte einen Mechanismus ein, um durch Ausschreibungen Fangquoten, die teilbar (divisibles) und übertragbar sind, zu erteilen (ebd. 262). Die Reform wird trotzdem kritisiert, da aufgrund des Drucks der Unternehmen, ein effizienteres Regulierungssystem nicht durchgesetzt werden konnte, und stattdessen ein „gemischtes System“ eingeführt wurde, in dem nur einige Ressourcen einem individuellen Quotensystem untergeordnet werden (Bitrán/Saavedra 1993, S. 271).

Zweitens, ist die Schaffung eines neuen Rahmens für die Umweltpolitik und einer neuen Regulierungsbehörde in diesem Bereich zu erwähnen. Im Juni 1990 wurde per Verordnung die Umweltbehörde (Comisión Nacional del Medio Ambiente- CONAMA) mit dem Ziel geschaffen, eine neue Umweltschutzpolitik zu bestimmen und ein neues Umweltgesetz zu entwerfen. Im August 1992 wurde dem Kongress der entsprechende Gesetzentwurf vorgelegt, der nur nach heftigen Verhandlungen am Ende der Amtszeit Aylwin als Gesetz 19.300 „Allgemeine Basis der Umwelt“ (Bases Generales del Medio Ambiente) verabschiedet wurde. Dieses ist trotzdem nur ein Rahmengesetz, das allgemeine Normen für den Umweltschutz festsetzt und auf diese Weise die Basis für den Erlass der Normen für die Kontrolle der Umweltverschmutzung und den Schutz und die Steuerung der Naturressourcen bestimmt³⁸. Außerdem setzte das Gesetz einige Regeln für das Verhängen von Sanktionen im Falle von Umweltschaden fest und bestätigte die Rolle von CONAMA als zuständiges Amt im Bereich Umweltpolitik. Andererseits, war laut Tomic und Toledo, der wichtigste Beitrag des Gesetzes, dass es eine Reihe von Regeln einführte, nach denen die Auswirkung auf die Umwelt jedes (wichtigen) Investitionsprojektes im voraus von der CONAMA überprüft werden muss. Nachdem sie das jeweilige Projekt genehmigt, darf man es ausführen (1998, S.264)³⁹.

Ein dritter Punkt hatte mit dem Telekommunikationssektor zu tun. Wie erwähnt, hatte die Militärregierung eine vollständige Reform des Sektors in den 1980er Jahre durchgeführt. Erstens schuf sie einen neuen Gesetzrahmen (Gesetz 18.168 Ley General de Telecomunicaciones von 1982), welches die Trennung zwischen der Regulierungsfunktion und dem Betrieb der Dienstleistungen festsetzte⁴⁰. Zweitens, erlaubte man die Teilnahme

³⁷ Die Exporte des Fischereissektors machten 1991 10,8 % (1975: 2%) der gesamten chilenischen Exporte aus (Agosin/Ffrench-Davis 1998, S.112).

³⁸ In diesem Rahmen sind verschiedene Verordnungen erlassen worden, durch welche verschiedene Aspekte des Umweltbereichs reglementiert wurden. Besonders wichtig waren das Reglement über Normen de Calidad Ambiental und Emissionen und das Reglement über Sistema de Evaluación de Impacto ambiental, beide von 1995.

³⁹ Zu einer Analyse des Funktionsweise Systems s. Del Favero und Katz (2000).

⁴⁰ Bislang waren diese Aktivitäten und teilweise auch die Bestimmung der Telekommunikationspolitik in den Händen der Staatsunternehmen.

ausländischer Investoren an diesem Sektor (Melo/Serra 1998, S.216). Drittens führte man die „Preisfreiheit“ in allen Telekommunikationsservicebereichen ein. Ausgenommen wurden die Orts- und die Ferngespräche, deren Gebühren von der Regulierungsbehörde bestimmt werden mussten⁴¹. Die Regulierungsbehörde ist das Subsekretariat für Telekommunikation (SUBTEL), das 1977 geschaffen wurde⁴². Viertens, lässt sich erwähnen, dass die Comisión Resolutiva die Befugnis besitzt, festzustellen, wann die Marktbedingungen ausreichend sind, um die Preisfreiheit in den Bereichen Orts- und Ferngespräche einzuführen (Art. 29 Gesetz 18.968). Fünftens, privatisierte man die SU des Sektors, was die damals wichtigsten Akteure des Marktes, die SU CTC und ENTEL einschloss⁴³.

Laut Serra, haben der neue Gesetzrahmen und der Privatisierungsprozess zu einer positiven Entwicklung des Sektors geführt, was durch verschiedene Indikatoren bestätigt wird. Z.B. stieg die Anzahl von Telefonanschlüssen (Festnetz) von 581.000 (1987) auf 3.387.000 (2000). Bemerkbar ist auch die Entwicklung des Mobilfunkmarktes. Während es 1990, d.h. 9 Jahre nach der Erteilung der ersten Lizenz, nur 13.900 Benutzer gab, stieg diese Anzahl während der 1990er Jahren erheblich und betrug Ende 2000 bereits 3.401.525 (2000, S. 117 f; <http://www.subtel.cl>)⁴⁴. Ebenfalls wuchs die Investitionsrate seit der Privatisierung enorm. Während der 1980er Jahre die durchschnittlichen Investitionen nur 67 Mio. USD betrugen, stiegen sie in den 1990er auf mehr als 600 Mio. USD pro Jahr. Trotz dieser Fortschritte wird Kritik an der Entwicklung des Marktes im Bereich Ortsgespräche geäußert, der sich als ein wettbewerblicher Markt nicht entwickelt hat (Bitrán/Serra 1998, S. 954)⁴⁵.

Im Bereich Ferngespräche hatte ENTEL bis 1994 ein de facto Monopol, was ihm erlaubte, hohe Rentabilitäten (rate of return on Capital über 30%) zu erzielen. Im Jahr 1994 wurde das

⁴¹ Der Mechanismus für die Bestimmung der Tarife wurde durch ein Gesetz von 1987 eingeführt, nach dem die Comisión Resolutiva feststellte, dass weder die Orts- noch die Ferngespräche wettbewerbliche Märkte waren (Serra 2000, S.109). Zu Details des Regulierungsrahmens s. Mogueillansky (1998, S. 13 f) und Melo/Serra (1998, S. 220)

⁴² Ihre zentrale Aufgabe sind: a) Dem Wirtschaftsministerium die Telekommunikationspolitik vorzuschlagen; b) Die technischen Telekommunikationsnormen zu entwerfen; c) Die Erfüllung der Regulierungsnormen zu überwachen.

⁴³ CTC hatte fast das absolute Monopol im Festnetzbereich und ENTEL im Bereiche der internationalen Gespräche. Beide teilten ebenso den Markt für nationale Ferngespräche. Die Privatisierung von CTC begann im Jahr 1985, als kleine Aktienpakete an der Börse verkauft wurden. Im August 1987 rief man zu einer öffentlichen Ausschreibung für den Verkauf von 33,4% der Aktien auf (ebenfalls musste der Gewinner eine Kapitalerhöhung machen, um damit 45% der Aktien zu erreichen). Die Ausschreibung wurde vom Australier Aland Bond gewonnen, der später seine Aktienteilnahme auf 50.1% erhöhte. Aufgrund finanzieller Schwierigkeiten verkaufte Bond im Jahr 1990 sein Aktienpaket an Telefónica de España, welches für 49,2% der Aktien 395 Mio. USD. zahlte. Im Falle von ENTEL benutzte man verschiedene Mechanismen für den Verkauf der Aktien (direkter Verkauf, Versteigerungen und Verkauf an der Börse s. Abb. 7.1.). Die wichtigsten Käufer waren die Chase Manhattan Bank (9,3%), die Arbeitnehmer (12,5%), die dafür den Mechanismus „Popular Capitalism“ benutzten, Telefónica de España (10%), die Banco Santander (10%) und die Armee (10%). Die letztere verkaufte danach ihr Aktienpaket an Telefónica, welches dadurch 20% der Aktien erreichte (1992 musste sie jedoch diese Aktien verkaufen). 1982 wurden ebenfalls andere kleinen SU, Telcoy und CNT, privatisiert. Sie wurden von VTR, ein Telex Unternehmer, gekauft (Serra 2000, S. 107 f; Bitrán/Serra 1998, S. 953)).

⁴⁴ Zentrale Gründe dieser Entwicklung sind, laut SUBTEL, die Einführung des PCS Systems (1997), die Einführung des Systems „calling party pays“ im Jahr 1999 und Vorzahlungssysteme. Die Entwicklung ist besonders schnell seit 1997. Während es Ende dieses Jahres 409.740 Handybenutzer gab, nahm die Anzahl in den folgenden Jahren sehr schnell zu: 1998 auf 964.248; 1999 auf 2.260.687 und 2000 auf 3.401.525 (www.subtel.cl).

Gesetz 19.302 verabschiedet, welches die legalen Hindernisse für den Wettbewerb auf diesem Markt beseitigte. Auf diese Weise setzte es den Rahmen für die Einführung eines „Multicarrier Systems“ fest, das im Oktober 1994 zu funktionieren begann. Nach diesem System können die Verbraucher das Unternehmen auswählen, durch das sie ihre Ferngespräche führen wollen. Die Reform eliminierte somit die Notwendigkeit, die Tarife für diese Dienstleistung zu bestimmen. Andererseits enthielt es die Normen, die den Zugang zu den lokalen Netzen (was unabdingbar für das Funktionieren des Systems ist) regulierten. Auf diese Weise schreibt das Gesetz vor, dass jeder Ortsgesprächsanbieter den Ferngesprächsanbieter gleiche Zugangsbedingungen anbieten muss (es wird also kein diskriminierendes Verhalten erlaubt)⁴⁶. Seit der Einführung der Reform hat sich ein sehr wettbewerblicher Ferngesprächsmarkt entwickelt (sowohl national als auch international), auf dem 13 Unternehmer (Stand 2001) handeln. Ebenfalls hat der Wettbewerb positive Auswirkungen auf die Preise der Ferngespräche, die deutlich gefallen sind. Ein gutes Beispiel dafür ist die Entwicklung der Preise der Anrufe in die USA⁴⁷. Während die Kosten eines Anrufes im September 1994 2,15 USD pro Minute betragen, kostete der Anruf im Mai 1998 über den billigsten Anbieter nur 0,45 USD (Hauptzeit) (Seit 2000, S.120 f).

2.3. Die Privatisierungs- und die Regulierungspolitik der Regierung Frei (1994-2000).

2.3.1 Die Privatisierungspolitik.

Wie gesagt, hatte die Regierung Frei eine andere Position gegenüber den Privatisierungen im Vergleich zu der ersten Regierung der CPPD. In diesem Rahmen unternahm die Regierung eine Privatisierungspolitik, die, obwohl sie nicht so umfangreich wie die der Regierung Pinochet war, viel mehr Bereiche und Unternehmen als die der Regierung Aylwin einschloss. Zweitens wurde die Politik der Regierung Aylwin bezüglich der Konzessionen für den Bau von Infrastrukturprojekten fortgesetzt. Drittens, wurde eine umfangreiche Reform des Hafengewesens durchgeführt.

2.3.1.1. Die Privatisierungen. Hier lässt sich zunächst die Vollendung der Privatisierung der Fluglinie Lan Chile, durch den Verkauf eines Aktienpakets von 27%, zu erwähnen. Zweitens unternahm man die Vollprivatisierung der Unternehmen Radio Nacional und Ferronor (Eisenbahn). Drittens, wurden die Elektrizitätsunternehmen Central Tocopilla, Colbún Machicura und Edelaysén privatisiert (s. Kap. 9). Im Bereich Wasserversorgung leitete man

⁴⁵ Ende 2000 konzentrierte CTC 81% der gesamte Festnetzanschlüsse des Landes auf sich (Comisión Resolutiva 2001).

⁴⁶ Die Regulierungsbehörde bestimmt die Gebühren, die die Ferngesprächsanbieter für die Benutzung der lokalen Netze zahlen müssen.

⁴⁷ Sie machten 1998 42% der internationalen Ferngespräche aus.

nach der Verabschiedung des Gesetzes 19.549, durch das der Regulierungsrahmen des Sektors reformiert wurde, die Privatisierung der wichtigsten Wasserversorgungsunternehmen des Landes (s. Kapitel 8) ein. Im selben Zusammenhang lassen sich folgende Maßnahmen hervorheben, durch die die Teilnahme des Privatkapitals an diesem Sektor erweitert wurde. Im Jahr 1994 wurde die Konzession für die Ausführung von Wasserdienstleistungen (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) in der Stadt Valdivia an ein privates Unternehmen verkauft. Zweitens, wurde im Jahr 1994 ein Managementvertrag (Contrato de Gestión con Inversión)⁴⁸ mit einem englisch-chilenischen Unternehmen (Bayesa) unterzeichnet, dessen Laufzeit 30 Jahre beträgt und wodurch dieses Unternehmen die Abwasserleitung in der Zweiten Region übernahm. Letztens wurden Verträge mit privaten Unternehmen für den Bau von Entsalzungsanlagen in Arica (im Jahr 1997) und Antofagasta (im Jahr 1998) unterzeichnet (Hachette 2000, S. 127 f; SAE 2000).

2.3.1.2. Die Reform des Hafenwesens.

Bis 1981 wurden die „Hafendienstleistungen“ (Beladung, Entladung der Schiffe, Güterverkehr innerhalb der Häfen) vom Staat durch das Empresa Portuaria de Chile (Emporchi) ausgeführt. 1981 wurde das Gesetz 18.042 verabschiedet, wodurch dieser Sektor umstrukturiert wurde, womit ebenfalls das ausschließliche Recht von Emporchi die Häfen zu betreiben beendet wurde. Als nächster Schritt erlaubte man den privaten Unternehmen, Güterverkehrsdienstleistungen auszuführen. Anfang 1990 wurde das Gesetz 18.966 verabschiedet, wodurch die Aufgabe der Ausführung der Hafendienstleistungen dem privaten Sektor endgültig überführt wurde (Mardones 2000, 7). Daneben bestimmte man, dass in Zukunft die Aufgabe von Emporchi darin besteht: a) Verwaltung der Infrastruktur der Häfen; b) Lagerung (Almacenaje) innerhalb der Häfen auszuführen. Die Reformen hatten positive Ergebnisse, da sie zur Erhöhung der Produktivität und der Leistung der Hafenwirtschaft und zu einer Kostensenkung führten, ohne dass man viel in Infrastruktur investieren musste (ebd. 7). Dennoch wurde später klar, dass dieses System ungeeignet war, um die steigende Nachfrage nach Hafendienstleistungen abzudecken. Daher war man der Überzeugung, dass wenn man eine Reform nicht unternehmen würde, das System in eine tiefe Krise geraten würde, was selbstverständlich die Weiterentwicklung des Exportsektors sehr stark betreffen würde. In diesem Rahmen legte die Regierung einen Gesetzentwurf im Jahr 1995 vor, dessen Ziel die Förderung von Investitionen in diesem Sektor war, um dadurch die Effizienz und die Wettbewerbfähigkeit der Hafenwirtschaft zu erhöhen. Ebenfalls sollte ein transparenteres Tarifsystem eingeführt werden, die eine nachhaltige Entwicklung des Sektors garantiert

⁴⁸ Zu Details von diesem Vertrag s. Kapitel 8.

(Mardones 2000, S. 7 f; Historia de la Ley 19.542 Band I). Auf diese Weise und genauso wie in den Fällen der anderen Infrastrukturreformen (z.B. Autobahnen), sollte der Privatsektor die führende Rolle übernehmen. Der Grund dieser Entscheidung lag ebenfalls darin, dass die Regierung keine finanziellen Mittel dafür ausgeben wollte, da sie ihre Prioritäten auf die Sozialpolitik gesetzt hatte (Interview Frei 2001; MTT 2000, S.24). Die Diskussion im Parlament erstreckte sich über zwei Jahre. Im November 1997 kamen die Regierung und die Rechtsparteien zu einer Übereinkunft, welche die Verabschiedung des Gesetzes 19.542 erlaubte⁴⁹. Die zentralen Punkte des Gesetzes 19.542 sind: a) Es müssen zehn neue staatliche Hafenernehmen geschaffen werden, die legale Nachfolger von Emporchi sind. Jedes soll den Betrieb eines einzigen Hafens übernehmen⁵⁰; b) Das Gesellschaftszweck dieser SU besteht in der Verwaltung, dem Betrieb und der Entwicklung der jeweiligen Häfen. Gleichwohl müssen einige Dienstleistungen (u.a. Beladung, Entladung der Schiffe) von privaten Unternehmen ausgeführt werden; c) Die Unternehmer können ihre Funktionen selbst oder durch Dritte ausführen. In diesem Fall muss es durch die Vergabe von „Hafenkonzessionen“ (Concesiones Portuarias), durch Mietverträge oder durch die Schaffung von Gesellschaften zwischen dem Staat und Privaten erfolgen. In jedem Fall muss die Teilnahme von Privaten durch eine öffentliche Ausschreibung erfolgen; d) Die maximale Dauer der Hafenkonzessionen beträgt 30 Jahre; e) Der Bau und die Weiterentwicklung neuer Terminals müssen durch Konzessionen erfolgen, die durch öffentliche Ausschreibungen vergeben werden müssen; f) die Güterverkehrsarbeiten an den Terminals, die Ende 1997 existierten, werden nach dem „Multioperator System“ ausgeführt. Dennoch kann das jeweilige Unternehmen, durch öffentliche Ausschreibung, ein „Monooperator System“ für diese Terminals implementieren⁵¹. Sobald das Gesetz verabschiedet wurde, begann man mit dem Prozess für die Gründung der neuen Unternehmen, was schnell geschah. Am 1.10. 1998 waren die 10 Unternehmen bereits gegründet und am 30.12.1998 wurde Emporchi aufgelöst (MTT 2000, S. 42 f).

⁴⁹ Beide Seiten waren von Anfang an mit der Grundidee des Entwurfes einverstanden. Dennoch entstanden während des Verfahrens einige Meinungsverschiedenheiten, die die Verabschiedung des Gesetzes verzögerten. Der wichtigste Konfliktpunkt bezog sich auf die Modalität für die Vergabe der Häfen in Konzession. Die Opposition war der Meinung, dass ein Konzession pro Hafen vergeben werden sollte, während die Regierung der Auffassung war, dass dieses Verfahren den Wettbewerb innerhalb der Häfen nicht fördern würde und deshalb eine Konzession pro Terminal vergeben werden sollte (MTT 2000, S. 15).

⁵⁰ Die Ausnahmen sind zwei Unternehmen (Talcahuano- SanVicente und Austral) die jeweils den Betrieb von zwei Häfen übernehmen. Jedes neue Unternehmen wird von einem Vorstand geführt, der sich aus drei oder fünf Mitgliedern (je nach dem Fall) zusammensetzt. Sie werden vom Präsidenten ernannt, bleiben vier Jahre im Amt und können vom Präsidenten entlassen werden (dennoch setzt das Gesetz bestimmte Voraussetzungen dafür fest). Die Arbeitnehmer dürfen an ihren Vorständen teilnehmen, verfügen dabei jedoch über kein Stimmrecht.

⁵¹ Laut Gesetz 19.542 (Art.53) versteht man unter „Multioperator System“ ein System für den Betrieb eines Hafens, bei dem die verschiedenen Hafenernehmen ihre Dienstleistungen in einem Terminal ausführen dürfen. Ebenfalls wird unter

Als nächster fing der Ausschreibungsprozess an. Für die ersten „Konzessionsrunde“ wurden vier Terminals der drei wichtigsten Häfen ausgewählt (Valparaíso, San Antonio und Talcahuano - San Vicente)⁵². Zweitens, entschied man, dass die Konzessionen durch einen koordinierten und gleichzeitigen Prozess vergeben werden sollten, um so einen hohen Wettbewerbsgrad bei den Ausschreibungen zu sichern. Drittens, mussten die Konzessionen nach dem „Monooperator System“ vergeben werden (ebd. 50)⁵³. Viertens wurde entschieden, dass die entscheidende Variable für die Vergabe der Konzessionen die angebotene Tarife sein sollte. Es würde bei der Ausschreibung derjenige gewinnen, der die niedrigste Tarife anbieten würde (Mardones 2000, S.18)⁵⁴. Fünftens, wurde nicht die Ausführung spezifischer Investitionen, sondern nur die Erfüllung bestimmter Qualitätsstandards verlangt.

Die Entscheidung für ein Monooperator System führte dazu, dass Normen über horizontale und vertikale Desintegration eingeführt werden mussten, welche eine Aufgabe der Comisión Resolutiva war (Art. 23, Gesetz 19542). Im Juli 1998 gab es diese Regeln bekannt. Erstens schrieb es vor, dass ein Unternehmen, das mehr als 25% der Aktien des Konzessionärs eines Hafens bzw. eines Terminals besitzt, nicht mehr als 15% der Aktien eines Unternehmens besitzen kann, das gleichzeitig Konzessionär eines anderen Hafens (oder Terminals) ist, und der sich in der selben Region befindet. Zweitens legte man fest, dass die Großkunden⁵⁵ eines Hafens bzw. eines Terminals nicht mehr als 40% der Aktien des Unternehmens besitzen dürfen, das Konzessionär dieses Hafens bzw. Terminals ist.

Der Ausschreibungsprozess wurde dennoch wegen des Einlegens eines recurso de amparo económico von den größten privaten Unternehmern des Sektors unterbrochen. Darin baten sie um die Modifizierung der Normen über vertikale und horizontale Desintegration, da ihrer Meinung nach dadurch die nationalen zugunsten der ausländischen Unternehmen benachteiligt wurden (Estrategia 21.9.1998). Diese Klage wurde jedoch vom obersten

„Monooperator System“ ein System für den Betrieb eines Hafens verstanden, bei dem die Güterverkehrsdienstleistungen in einem Terminal, nur von einem Hafenunternehmen ausgeführt werden dürfen.

⁵² Diese vier Terminals machen zusammen die Hälfte der gesamten Ladung aus, die bei den staatlichen Häfen geladen wird.

⁵³ Laut der ehemalige Vorsitzende des Komitees für Koordinierung der Ausschreibungen der Häfen José Mardones waren die wichtigste ökonomische Argumente für die Bevorzugung dieses Systems folgende: a) Die Effizienz des Terminals durch Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten zu erhöhen; b) Investitionsanreize zu setzen, die zur Schaffung und zu der besseren Ausnutzung von „economies of scale“ führen. Laut Mardones fördert ein Multioperator System langfristig weder eine höhere Koordinierung der Aktivitäten noch eine hohe Investitionsrate, was Hauptziel der Reform war (2001, S. 8).

⁵⁴ Um die Teilnahme vieler Unternehmen zu fördern, wurde ein minimaler Tarif bestimmt, so dass ihnen zugesichert wird, dass sie über die notwendigen Einkommen für die Finanzierung der Investitionen verfügen würden. Für den Fall eines Patts (gleiche Angebote) wurde bestimmt, dass derjenige Gewinner wird, der sein Angebot (durch die Senkung ihrer Tarife) verbessert. Falls zwei oder mehr Teilnehmer die minimale Tarife anbieten, wird Gewinner derjenige, der eine höhere Zusatzzahlung anbietet (MTT 2000, S.49).

⁵⁵ Unter Großkunden (usuario relevante) versteht man diejenigen, die mehr als 25% der gesamten Ladung eines Terminals oder mehr als 15% der Ladung einer Region besitzen (Mardones, 2000, S.21)

Gerichtshof im März 1999 abgelehnt (Mardones 2000, S.28; La Tercera, 26.3.1999)⁵⁶. Sobald die Gerichtsverfahren endeten, wurden Ende März 1999 die Ausschreibungsprozesse aufgenommen, was das Interesse zahlreicher nationaler und ausländischer Firmen erweckte (18 Unternehmen, davon 9 ausländische, kauften die Ausschreibungsbedingungen). Die Angebote wurde am 12.8.1999 bekannt gegeben. Diesbezüglich ist es hervorzuheben, dass, von den gesamten 21 vorgelegten Angeboten, 19 den minimalen Tarife plus eine Zusatzzahlung für den Staat anboten (s. Abb. 7.4.). Im November 1999 wurden die Konzessionsverträge unterzeichnet und so begannen die Gewinner der Ausschreibungen am 1.1.2000 die Terminals zu betreiben. Als Folge des Prozesses fielen die Tarife der ausgeschriebenen Terminals im Durchschnitt um 10%. Außerdem nahm der Staat, wegen der Zusatzzahlungen, 294 Mio. USD ein (MTT 2000; Mardones 2000).

Abbildung 7.4. Ergebnisse der ersten Etappe der Konzessionen der Häfen.

Terminal/Hafen	Vorgelegte Angebote	Gewinner (Mitglieder des Konzerns)	Angebot
Terminal I Valparaiso	6	Inversiones Cosmos (Gruppe Von Appen- Chile) und Hamburger Hafen- und Lager Haus AG (Deutschland)	Minimale Tarife und Zusatzzahlung von 90,5 Mio. USD.
Terminal Sur San Antonio	7	SAAM (Chile) und Stevedoring Services of American Holdings Inc (USA)	Minimale Tarife und Zusatzzahlung von 121,3 Mio. USD.
Terminal Norte San Antonio	4	Sociedad Punta de Lobos (Chile)	Minimale Tarife und Zusatzzahlung von 8,4 Mio. USD.
Puerto San Vicente	4	SAAM (Chile) und Stevedoring Services of American Holdings Inc (USA)	Minimale Tarife und Zusatzzahlung von 47 Mio. USD.

Quelle: MTT (2000, 61 f).

Ende 1999 begannen die Ausschreibungen für die Vergabe der Konzession von Terminals der Häfen Iquique und Arica. Diese waren jedoch nicht erfolgreich. Im Falle des Terminals von Arica wurde kein Angebot vorgelegt und im Falle Iquiques nur eins. Anfang Juli 2000 begann der einzige Anbieter des Terminals von Iquique ihn zu betreiben (Mardones 2000, S.4 f).

Da es absehbar war, dass die Umstrukturierung des Sektors zu einem Personalabbau führen würde, wurden bereits 1995 Verhandlungen zwischen dem Unternehmen und den Gewerkschaften eingeleitet, um potentielle Konflikte zu vermeiden. In diesem Kontext wurden zwischen 1995 und 1998 drei Abkommen mit den Arbeitnehmern unterzeichnet, nach

⁵⁶Außerdem legte der Verband ASONAVE, der kleine und mittlere Hafenunternehmen vertritt, eine Klage gegen die Implementierung des Monooperator Systems vor. Dieser argumentierte, dass damit nur die internationalen Konzerne die Häfen betreiben würden (El Mercurio 10.8.1998). Diese wurde ebenfalls vom obersten Gerichtshofes abgelehnt.

denen ihnen einige Vorteile zugestanden wurden⁵⁷. Durch die Implementierung dieser Abkommen verließen 1.240 Arbeitnehmer (von 1.720) Emporchi⁵⁸ (MTT 2000, S.34 f). Anders war der Fall der ca. 5000 Hafendarbeiter, die Ladungsarbeiten machten und nicht Arbeitnehmer von Emporchi waren⁵⁹. Da sie befürchteten, dass der Reformprozess zu massiven Entlassungen führen würde, organisierten sie die sog. „Coordinación Marítima Portuaria“, die von der Regierung verlangte, diesen Arbeitnehmer vor den potentiellen Folgen der Reform zu schützen. Ihre zentrale Petition war die Wiedereinführung des bis 1981 gültigen Systems, nach dem nur die Personen die eine Lizenz besaßen, in den Häfen arbeiten durften. Die Regierung lehnte diese Forderung ab und fügte hinzu, dass sie mit ihnen nichts zu tun habe, da sie Arbeitnehmer privater Unternehmen waren. Die Antwort der Arbeiter war die Erhöhung der Druckmaßnahmen. Sie organisierten sechs Streiks, die zwischen Oktober 1998 und August 1999 stattfanden. Da die Präsidentschaftswahlen von 1999 nah waren, sah sich die Regierung dazu gezwungen, eine Lösung zu finden. Am 16. August 1999 kamen die Seiten zu einer Übereinkunft, wodurch der Konflikt gelöst wurde. Diese sah die Implementierung eines Sozialschutznetzes (red de protección social) vor, das u.a. das Angebot von Fortbildungsprogramme an die jüngsten Arbeiter und die Gewährung von Mindestrenten für ältere (die Nah am Rentenalter waren) einschloss (Mardones 2000, S. 30 f).

2.3.2 Die Regulierungspolitik der Regierung Frei.

Im Einklang mit ihrem Wahlprogramm betrieb die Regierung Frei eine aktivere Regulierungspolitik als Regierung Aylwin. In diesem Kontext sind vor allem die Reformen im Bereich Gas, Elektrizität und Wasserversorgung, wodurch wichtige Änderungen in diesen Sektoren durchgeführt wurden, hervorzuheben. Zweitens, ist anzumerken, dass die Regierung eine Kommission einberief, deren Aufgabe die Analyse der Schwäche des Regulierungssystems war und deren Schlussfolgerungen hier dargestellt werden.

⁵⁷ Die wichtigsten Inhalte dieser Abkommen waren folgende: a) Die Arbeiter würden einen Direktor beim Vorstand der künftigen SU haben; b) Da die Arbeitnehmer der neuen SU dem (normalen) Arbeitsrecht unterworfen wären (und nicht dem der Staatsbeamten), wurde vereinbart, dass sie die Vorteile, die als Arbeitnehmer von EMPORCHI hatten, beibehalten würden; c) Es wurden besondere Regeln für eine vorzeitige Pensionierung (jubilación anticipada) geschaffen; d) Es wurde die Durchführung eines „Plans für freiwillige Arbeitskündigung“ (Plan de retiro voluntario) vorgesehen, an dem die Arbeitnehmer teilnehmen konnten, die nach den vereinbarten Regeln an den Programmen für vorzeitige Pensionierung nicht teilnehmen dürfen. Zu Details s. MTT (2000, S.36 f).

⁵⁸ Davon verließen es 730 in Rahmen des Programm für vorzeitige Pensionierung und 500 in Rahmen des Programm für freiwillige Rücktritt.

⁵⁹ Diese waren Arbeitnehmer der privaten Unternehmen, die die Hafendienstleistungen in den Häfen ausführten.

2.3.2.1 Die Reform der Regulierungsrahmen des Wasser- und Elektrizitätssektors. Die Reform der Regulierungsrahmen des Wassersektors war die wichtigste Regulierungsreform, die man während der Regierung Frei unternahm und deren Diskussion im Parlament bereits im Jahr 1995 anfing. Diese wird im Detail im folgenden Kapitel analysiert. Zweitens, wurde anlässlich der Stromkrise von 1998-1999 eine Reform des Regulierungsrahmens des Elektrizitätssektors verabschiedet. Diese wird im Kapitel 9 dargestellt. Daneben wurde 1998 ein neues Reglement des DFL 1 von 1982 (Energiegesetz) erlassen, durch das die Normen bezüglich des Load Dispatch, Zahlung der Übertragungsgebühren und Qualitätsstandards verbessert wurden. Zuletzt ist zu erwähnen, dass ein „Abkommen für Integration im Strombereich“ mit Argentinien im Dezember 1997 unterzeichnet wurde, das die Bedingungen für die Ausführung von „elektrischen Verbindungsprojekte“ zwischen beiden Ländern festlegte (Jadresic 1999, S.6; Segpres 2000, S. 335).

2.3.2.2. Reform des Regulierungsrahmen für den Import von Erdgas. Eine andere Reform bezog sich auf die Rahmenbedingungen für den Import von Erdgas(gas natural) aus Argentinien, was tiefe Auswirkungen auf die Entwicklung des Elektrizitätssektors gehabt hat⁶⁰. Die ersten Bemühungen in diese Richtung gehen auf 1991 zurück, als ein „Gas Interconnection Protocol“ zwischen beiden Ländern unterzeichnet wurde, welches die Bedingungen für den Bau und Betrieb von Gaspipelines, die beide Länder verbinden, festlegte. Die zentralen Bestimmungen dieses Abkommens waren folgende: a) Die Käufer und Verkäufer sollten miteinander die Tarife aushandeln; b) Alle sollten freien Zugang zu den Gaspipelines haben; c) Es wurde eine maximale Menge von Erdgas bestimmt, die aus Argentinien importiert werden darf; d) Das Erdgas, das nach Chile exportiert wird, muss aus dem Bassin von Neuquén kommen. In diesem Rahmen begannen einige Unternehmen (sowohl chilenische als auch argentinische) die Studien zu machen, um eine Gaspipeline zu bauen. Dennoch wurde bis 1995 keine gebaut. Die Regierung Frei sah das Erdgas als wesentliches Element sowohl für die Förderung des Wettbewerbs auf dem Strommarkt, als auch für die Diversifizierung der Energiequellen des Landes. Die Erfüllung dieser Ziele benötigte jedoch eine Flexibilisierung des Abkommens von 1991, da nur damit das Erdgas mit den anderen Treibstoffen konkurrieren konnte. Es wurden neue Verhandlungen mit Argentinien eingeleitet, deren Ergebnis die Unterzeichnung eines neuen Abkommens war, wodurch das die Beschränkungen bezüglich der Importumfangs und des Bassins, woher das Erdgas kommen sollte, aufgehoben wurden. Daneben wurden im Jahr 1995 die Normen

⁶⁰ Die Erdgasreserven von Chile sind sehr niedrig. Nur in der Region Magallanes gibt es einige, die jedoch nur für die Abdeckung der Nachfrage dieser Region benutzt werden.

festgelegt, die den freien Zugang zu den Gaspipelines, die beide Länder verbinden, zusichern und den Unternehmen, die Grunddienstbarkeit auf Nutzung der Gelände für den Bau der Gaspipelines garantieren (Jadresic 1999, S. 7 f). Die neuen Rahmenbedingungen wurden vom Privatsektor sehr positiv aufgenommen. Daraufhin begann man mehrere Projekte zu studieren, um Gaspipelines zu bauen. Zwischen 1995 und 2000 wurden fünf Gaspipelines gebaut, um Erdgas von Argentinien nach Chile zu exportieren⁶¹. Wie im Kapitel 9 erklärt wird, hat der Bau dieser Pipelines erhebliche Auswirkungen auf den chilenischen Strommarkt gehabt, da als dessen Folge das Erdgas eine wichtige Quelle für die Stromerzeugung geworden ist.

2.3.2.3. Studie für die Verstärkung der Regulierungsfähigkeit des Staates. Im Einklang mit dem Interesse der Regierung, die Regulierungsfähigkeiten des Staates zu verbessern bzw. zu verstärken, wurde im Jahr 1997 eine Kommission einberufen, die sog. „Comisión Presidencial para la Reforma de la Institucionalidad Regulatoria“ oder „Kommission Jadresic“⁶². Ihre Aufgabe bestand darin, die Schwäche der Regulierungsrahmen verschiedener Sektoren zu analysieren und Vorschläge zur Reform der Regulierungsinstitutionen vorzulegen⁶³ (Informe Jadresic 1999; Rivera 1999).

Die Kommission legte ihren Bericht im August 1998 vor, dessen wichtigste Vorschläge folgende waren.

- a) Der Wirtschaftsminister sollte die einzige politische Autorität (autoridad política) zuständig für folgende Bereiche sein: interner und externer Wettbewerb, Verbraucherschutz und Ausführung der Dienstleistungen im Bereich Wasserversorgung, Strom und Telekommunikationen. Es wurde ebenfalls vorgeschlagen, dass ein Subsekretariat des Ministeriums alle technischen Kompetenzen des Ministeriums im Regulierungsbereich auf sich konzentriert. Dies zielt darauf ab, die Koordinationsprobleme zu lösen, die innerhalb der Exekutive aufgrund des Mangels an Klarheit bezüglich der Zuständigkeit jedes Amtes entstehen; eine kohärentere Regulierungspolitik zu betreiben und den Rahmen zu schaffen, um schneller die strategische Entscheidung in diesem Bereich treffen zu können.

⁶¹ Diese sind: Gas Andes, die die Regionen Cuyo (Argentinien) und Metropolitana (Chile) miteinander verbindet und seit 1997 in Betrieb ist; Gas Atacama und Norandino, die nördliche Regionen von Chile und Argentinien miteinander verbinden und seit 1999 in Betrieb sind; Gasoducto del Pacífico, die die Regionen Neuquén (Argentinien) und Bío Bío (Chile) verbindet und seit 1999 in Betrieb ist, und; Gasoducto Bandurria, die seit 1996 die südlichsten Regionen von Chile und Argentinien verbindet (<http://www.cne.cl>).

⁶² Die Kommission wurde vom ehemaligen Energieminister Alejandro Jadresic geleitet und deswegen ist unter seinem Namen bekannt.

⁶³ Die analysierten Sektoren schlossen einerseits Telekommunikation, Elektrizität, Wasserversorgung, Verbraucherschutz, Institutionen zuständig für den Schutz des freien Wettbewerbs und Verzerrungen des Außenhandels ein. Andererseits wurde das Funktionieren der Institutionen in Betracht gezogen, die für den Umweltschutz zuständig sind.

- b) Im Zusammenhang damit sollten drei sektorenbezogene Regulierungsbehörden (Superintendencias sectoriales) geschaffen werden, die für die Überwachung der Ausführung der Dienstleistungen in den Bereichen Telekommunikationen, Energie und Wasserversorgung zuständig sein sollten. Ihre Aufgabe sollten vor allem darin bestehen:
- a) Den freien Wettbewerbs zu fördern, und;
 - b) Die Verbraucherrechte zu schützen.
- Daneben sollten sie folgende Funktionen haben: a) Überwachung der Unternehmen; b) Die Einhaltung der Regulierungsnormen zu gewährleisten; und c) Dem Wirtschaftsministerium die Änderung der Regulierungsnormen vorzuschlagen.
- c) In Bezug auf die Superintendentes wird zunächst vorgeschlagen, dass sie weiter vom Präsidenten ernannt werden sollten. Dennoch sollten, so die Kommission, die Superintendentes einige Bedingungen erfüllen (u.a. berufliche Ausbildung, Unabhängigkeit, berufliche Erfahrung, Managementfähigkeiten). Es wird ebenso suggeriert, dass sie für eine feste Frist ernannt werden (3 oder 5 Jahre), und dass sie nur aus bestimmten Gründen entlassen werden könnten.
- d) Viertens wird eine umfangreiche Reform der zuständigen Institutionen für den Wettbewerbschutz vorgeschlagen. In diesem Kontext empfiehlt man zunächst die Schaffung einer Comisión de la Libre Competencia (Kommission des freien Wettbewerbs), die die Comisión Preventiva Central und die Comisiones Preventivas regionales ersetzen würde. Zweitens sollte ein Wirtschaftsgericht (Tribunal Económico) geschaffen werden, das als Berufungsgericht für die Entscheidungen der Regulierungsbehörden und der Comisión de la Libre Competencia handeln sollte (Informe Jadresic; Rivera, S. 25 f).
- e) Zuletzt wird die Einführung von Mechanismen empfohlen, um die Teilnahme der Verbraucher an den wichtigsten Regulierungsverfahren (z.B. Bestimmung der Tarife) zu ermöglichen (z.B. Durchführung von öffentlichen Sitzungen).

Die Umsetzung der Vorschläge der Kommission Jadresic blieb bis zum Ende der Regierung Frei jedoch aus. Dennoch lässt sich erwähnen, dass im Mai 1999 das Gesetz 19.610 verabschiedet wurde, wodurch die FNE verstärkt wurde. Neben einer Erhöhung der maximalen Personalbesetzung des Amtes wurde bestimmt, dass sein Personal auch die zusätzliche Zahlung (Asignación de Fiscalización) bekommen würden, die das Personal anderer Regulierungsbehörden (z.B. CNE, Bankbehörde, SISS) erhält. Zweitens, wurden die Befugnisse der FNE für die Ausführung ihrer Untersuchungen verstärkt⁶⁴.

⁶⁴ Z.B. darf der Fiscal Nacional Económico laut neuer Art. 30 A die Festnahme (bis zu 15 Tagen) der Personen anordnen, die die Untersuchungen der FNE erschweren.

Kapitel 8. Die Reform des Wassersektors.

1. Der Wassersektor vor 1998.

1.1. Die Organisation des Wassersektors bis 1998.

Seit dem Bau der ersten Wasseranlage und bis zu den 1990er Jahren waren hauptsächlich öffentliche Institutionen für die Steuerung und Entwicklung des chilenischen Wassersektors zuständig¹. Darunter ist zunächst die Dirección de Obras Sanitarias (Amt für Wasserwerke, DOS) zu erwähnen, welche 1953 gegründet wurde. Ihre Aufgabe bestand darin, Bau, Instandhaltung, Verwaltung der Anlage für die Ausführung der Wasserdienstleistungen (u.a. Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung) zu betreiben. Daneben handelten die Dirección de Servicios Sanitarios (Amt für Wasserdienstleistungen), welche dem Ministerium für Wohnungswesens untergeordnet war, andere Wasserunternehmen, die abhängig von den entsprechenden Munizipalitäten waren, sowie zahlreiche andere Institutionen, die anderen Ministerien untergeordnet waren. Dieser Rahmen charakterisierte sich durch die Präsenz zahlreicher Institutionen, die ihre Arbeit nicht miteinander koordinierten und außerdem keine Verwaltungs- und finanzielle Autonomie besaßen. Dies führte dazu, dass keine kohärente Planung für die Entwicklung dieses Sektors entwickelt werden konnte, was die Möglichkeit für eine weitere Verbesserung und Erweiterung der Wasserdienstleistungen einschränkte.

In Anbetracht dieses Problems unternahm die Regierung eine umfangreiche Reform des Wassersektors im Jahr 1977. Es wurde das Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS) gegründet, in dem alle bislang im Wassersektor zuständigen öffentlichen Institutionen aufgegangen sind (Informe Jadresic 1999). SENDOS wurde als eine autonome Institution des Staates definiert, die eigenständige Rechtspersönlichkeit ist und seinen eigenen Haushalt besaß. Es war mit der Regierung durch das Ministerium für öffentliche Arbeiten (Ministerio de Obras Públicas- MOP) verbunden. Bezüglich seiner internen Organisation, setzte es sich aus einer Dirección Nacional und elf Direcciones Regionales zusammen. Nur in den Regionen Metropolitana (Santiago) und V (Valparaíso) wurden autonome Unternehmen (Emos bzw. Esva) gegründet, die durch das MOP mit der Exekutive verbunden sind. In diesem Rahmen spielte SENDOS eine doppelte Rolle. Erstens war es, zusammen mit Emos und Esva, für die Ausführung der Wasserdienstleistungen in den verschiedenen Regionen des Landes zuständig. Zweitens gehörte ihm eine Regulierungsrolle, da es auch für die Überwachung der Wasserwirtschaft und für den Erlass von Regulierungsnormen des Sektors

¹ Die erste Wasseranlage wurde in Santiago im Jahr 1763 gebaut. Im 19. Jahrhundert wurde das Wasserversorgungssystem durch den Bau neuer Anlagen für Trinkwassergewinnung bzw. Abwasserbehandlung in Valparaíso (1850), Concepción (1860) und Santiago (1865) sowie in anderen kleinen Städten erweitert. Ende des Jahrhunderts wurden ebenfalls die ersten Anlagen für Abwasserkanalisation gebaut (Arredondo/Mansilla 2000, S. 55 f).

zuständig war. Die Bestimmung der Tarife war die Befugnis des Wirtschaftsministeriums. Laut Arredondo und Mansilla erlaubten diese Reformen eine bessere Entwicklung des Sektors, was sich sowohl in einer Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen, als auch in einer Erhöhung des Anschlussgrades der Wasserdienstleistungen ausdrückte (2000, S.58).

Dieser Gesetzrahmen blieb bis 1988 unverändert, als wieder eine umfangreiche Reform der Wasserwirtschaft durchgesetzt wurde. Die Reform hatte folgende Ziele: a) Die Rolle des Staates in der Wasserwirtschaft neu zu formulieren, d.h. seine Regulierungsaufgaben von seinen unternehmerischen Aktivitäten zu trennen; b) Einen Gesetzrahmen zu schaffen, in dem sowohl staatliche als auch private Wasserunternehmen handeln; c) Einen geeigneten Regulierungsrahmen für diese monopolistische Aktivität festzulegen; d) Ein Tarifsysteem einzuführen, das richtige Anreize für die Unternehmen und Verbraucher setzt; und; e) Subventionen für die Haushalte mit niedrigeren Einkommen einzuführen (Informe Jadresic 1999; Arredondo/Mansilla 2000, S. 58). In diesem Kontext wurde zunächst das DFL N° 82 (1988) verabschiedet, welches die Normen für den Betrieb der Wasserunternehmen, die Bedingungen, unter denen die Dienstleistungen ausgeführt werden müssen und die Regeln des Konzessionssystems, dem die Wasserunternehmen untergeordnet sind, festlegte. Zweitens wurde das DFL N°70 (1988) verabschiedet, welches das Verfahren und Regeln für die Bestimmung der Tarife festsetzte. Drittens wurde das Gesetz N° 18.902 (1989) verabschiedet, durch das die Regulierungsbehörde Superintendencia de Servicios Sanitarios ins Leben gerufen wurde. Letztens wurde das Gesetz 18.778 verabschiedet, das eine direkte Subvention für Haushalte mit niedrigeren Einkommen einführte².

Auf der anderen Seite wurden zwei Gesetze verabschiedet, die die unternehmerische Aktivität des Staates in der Wasserwirtschaft regulierten. Das erste war das Gesetz 18.777 (1989), durch das Emos und Esva in Aktiengesellschaften verwandelt wurden. Ebenfalls wurde ursprünglich bestimmt, dass der Aktienanteil des Staates an diesen Unternehmen nicht niedriger als 51% sein durfte (Art. 4 Abs. 2 G. 18.777). Diese Norm wurde durch das Gesetz 18.959 (vom 24.2.1990) abgeschafft, und als Folge war eine minimale Aktienbeteiligung des Staates an diesen Unternehmen nicht mehr notwendig³. Das zweite war das Gesetz 18.885 (1989), welches die Gründung von elf Aktiengesellschaften vorschrieb, wobei jede von ihnen Nachfolger von SENDOS in einer Region des Landes sein sollte. Jede von ihnen sollte die Pflichten von SENDOS bezüglich der Ausführung der Wasserdienstleistungen in der

² Im Wesentlichen besteht diese Subvention darin, dass der Staat die Zahlung eines Prozentsatzes der Wasserrechnungen dieser Haushalte übernimmt. Zu Details s. Gómez (2001) und Sánchez/Sanhueza (2000, S. 88 f)

³ Zu unterstreichen ist, dass die Abschaffung des Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes 18.777 am 11.3.1990 in Kraft getreten ist.

entsprechenden Region übernehmen. Ebenfalls wurde festgelegt, dass die Aktienbeteiligung des Staates an diesen Unternehmen nicht unter 51% liegen dürfe. Im Rahmen des Gesetzes wurden später elf Unternehmen gegründet. Diese wurden dann, zusammen mit Emos und Esval, die dominierenden Akteure der Wasserwirtschaft wurden⁴.

Neben den SU handelten Anfang der 1990er Jahre auch private und städtische (Municipales) Wasserunternehmen in der Wasserwirtschaft. Unter den ersten war das Empresa Lo Castillo das wichtigste, welches im Jahr 1943 gegründet wurde und die Konzession für die Ausführung der Wasserdienstleistungen in einigen der wohlhabenden Bezirke Santiagos bekam. 1994 versorgte es 2,5% der gesamten städtischen Kunden (clientes Urbanos) des Landes. Daneben handelten auch die Unternehmen Aguas Manquehue und Villa Los Dominicos, beide mit einem Marktanteil unter 1%. Unter den städtischen war das größte das Unternehmen Servicios Municipal Maipú, welches 1994 einen Marktanteil von 3,9% hatte.

Abbildung 8.1. Der chilenische Wassersektor im Jahr 1994.

A. Tochtergesellschaften von CORFO.

Region	Unternehmen	Bevölkerung des Konzessionsgebietes	% des Landes	Trinkwasseranschlüsse	Anschlussgrad Trinkwasser (%)	Anschlussgrad Abwasserentsorgung (%)	Gewinne/ (Verluste) (Mio. Pesos)
I	ESSAT SA	332.436	2.8	83.184	98.2	96.9	56
II	ESSAN SA	393.995	3.3	84.241	99.7	91.9	3.249
II	EMSSAT SA	209.830	1.8	54.791	98.6	83.4	240
IV	ESSCO SA	373.414	3.2	100.746	97.9	84.1	1.098
V	ESVAL SA	1.298.688	11.0	315.009	95.9	84.6	4.604
VI	ESSEL SA	454.094	3.8	105.287	97.2	72.1	574
VII	ESSAM SA	517.740	4.4	118.419	98.6	89.6	953
VII	ESSBIO SA	1.409.047	11.9	279.619	97.5	71.2	4.229
IX	ESSAR SA	490.939	4.2	113.938	99.0	81.8	1.877
X	ESSAL SA	592.048	5.0	119.669	96.2	71.6	1.005
XI	EMSSA SA	59.806	0.5	14.784	100.0	74.4	(24)
XII	ESMAG SA	134.509	1.1	24.378	99.9	95.4	(48)
METR	EMOS SA	4.615.969	39.0	994.154	99.7	97.3	24.305
	Gesamt	10.882.515	92.0	2.418.219	98.4	87.8	42.298

B. Private Unternehmen.

Region	Unternehmen	Bevölkerung des Konzessionsgebietes	% des Landes	Trinkwasseranschlüsse	Anschlussgrad Trinkwasser (%)	Anschlussgrad Abwasserentsorgung (%)	Gewinne/ Verluste Mio. Pesos
METR	Lo Castillo	253.958	2.1	51.608	100.0	95.4	2.103
METR	A. Manquehue	7.720	0.1	1.431	100.0	100.0	210
METR	E.A.P Los Dominicos	8.731	0.1	2.003	100.0	91.7	409
METR	S. Municipal Maipú	455.670	3.9	108.971	99.7	98.2	o.A.
METR	Servicomunal	52.024	0.4	10.384	95.9	82.0	144
METR	Cossbo	12.957	0.1	3.949	100.	EMOS	o.A.
	Sonstige	150.000	1.3	37.000	99.7	61.0	o.A.
	Gesamt	941.060	8.0	215.346	99.6	89.2	2.866

Quelle: SISS.

⁴ Bei den neuen Aktiengesellschaften war CORFO das Amt, das im Namen des Staates der Besitzer der Mehrheit der Aktien war, womit sie de jure zu Tochtergesellschaften von CORFO wurden.

1.2. Die Grundmerkmale des Regulierungsrahmens des Wassersektors vor 1998.

1.2.1 Das DFL 382 von 1988.

Grundsätzlich setzt das DFL den Rahmen folgender Aspekte fest: a) Die Ausführung der Dienstleistungen Wassergewinnung und Abwasserentsorgung; b) Das Konzessionssystem für die Ausführung von Wasserdienstleistungen; c) die Überwachung der Erfüllung des Gesetzrahmens, und; d) Die Beziehungen zwischen den Konzessionären von Wasserdienstleistungen und dem Staat.

Das DFL 382 schreibt vor, dass die Wasserdienstleistungen Trinkwassergewinnung, Trinkwasserverteilung, Abwasserentsorgung und Abwasserableitung nur von den Unternehmen ausgeführt werden können, die eine Konzession dafür erhalten haben (Art. 7). Das Verfahren für die Vergabe der Konzessionen wird ebenfalls im DFL vorgesehen (Art. 12-23). Die Konzessionen können nur an Aktiengesellschaften vergeben werden, sind unbefristet, aber können in Ausnahmefällen einseitig vom Staat gekündigt werden. Zuständig für ihre Vergabe ist das MOP (Art. 17), welches vorher einen Bericht der SISS berücksichtigen muss.

Das DFL bestimmt außerdem die Bedingungen, die die Konzessionäre bei der Ausführung der Wasserdienstleistung einhalten müssen. U.a. wird Folgendes vorgeschrieben: a) Die Konzessionäre dürfen die Ausführung der Dienstleistung innerhalb ihres Konzessionsgebiet nicht verweigern. Falls es Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Antragsteller und dem Unternehmen darüber gibt, werden diese von der SISS gelöst; b) Der Konzessionär muss die Kontinuität und Qualität der Dienstleistung sichern (Ausnahme: höhere Gewalt oder genehmigte Unterbrechungen); c) Die Konzessionäre dürfen die Tarife bezahlt bekommen, die vom Wirtschaftsministerium bestimmt werden. Im Falle der Nicht-Zahlung der Wasserrechnungen darf man die Ausführung der Dienstleistung unterbrechen.

1.2.2. Das Tarifsysteem.

Wie erwähnt müssen die Tarife verschiedener Wasserdienstleistungen bestimmt werden, wofür das Wirtschaftsministerium zuständig ist (Art 1u.2 DFL 70)⁵. Die Tarife werden für einen Fünfjahreszeitraum festgesetzt, mit einem Preisindex versehen und auf Basis der langfristigen Grenzkosten einer „model company“ (empresa modelo) kalkuliert. Dieses ist eine imaginäres Unternehmen, welches –davon geht man aus- die Wasserdienstleistungen effizient ausführen soll⁶. Für den Vergleich der Leistungen des Unternehmens mit der „model

⁵ Die durch dieses Verfahren bestimmten Tarife sind die maximalen Tarife.

⁶ Zu einer Beschreibung und Analyse dieser „model company“ s. San Martín/Fuentes/Held (2001) und Benavente 2000.

company“ werden verschiedene geographische, demographische und technische Einflussfaktoren berücksichtigt⁷. Die Tarife müssen auf diese Weise die Betriebs- und Instandhaltungskosten eines effizienten Unternehmens abdecken. Ebenfalls müssen sie dem (effizienten) Unternehmen eine Rentabilität von 7% zusichern (Palominos 1996; Clausen/Scheele 2001).

Bezüglich des Verfahrens für die Bestimmung der Tarife sah man vor 1998 folgende Schritte vor. Zunächst muss die SISS die Basis die Richtlinien vorlegen, nach denen die Tarife bestimmt werden sollten. Das Unternehmen darf Einwände (observaciones) gegen diese Richtlinien vorlegen, aber über die endgültigen Richtlinien für die Bestimmung der Tarife entscheidet am Ende die SISS. Dann muss das Unternehmen die Informationen für die Ausführung der Studie zur Verfügung stellen, was die SISS mit der Hilfe einer Beratungsfirma macht. Danach werden dem Unternehmen die Ergebnisse der Studie mitgeteilt, welches eine Frist von 30 Tage hat, um seine Einwände gegen diese Ergebnisse zu formulieren. Falls Einwände vorgelegt werden, haben die SISS und das Unternehmen eine Frist von 15 Tagen, um zu einer Übereinkunft über die Diskrepanzen zu kommen. Falls es keine Diskrepanzen gibt, erlässt das Wirtschaftsministerium die entsprechende Tarifverordnung (decreto tarifario). Falls noch Diskrepanzen bestehen, müssen die Diskrepanzen von einer „Expertenkommission“ gelöst werden, deren Entscheidung für beide Seiten verbindlich ist (Palominos 1996, S. 10 f).

1.2.3 Die Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Das Gesetz 18.902 schuf die SISS und definierte sie als ein dezentralisiertes Amt (servicio descentralizado), welches eigene juristische Persönlichkeit und einen Haushalt hat. Die SISS wird ebenfalls dem Präsidenten, durch das MOP, untergeordnet. Die Aufgabe der SISS besteht darin, die Konzessionäre und die Einhaltung des Gesetzrahmens für die Ausführung der Wasserdienstleistungen zu überwachen (Art. 2). Chef der SISS ist der „Superintendente de Servicios Sanitarios“, der vom Präsidenten ernannt und entlassen wird. Die Tätigkeit der SISS wird mit den Ressourcen finanziert, die das Haushaltsgesetz dafür zur Verfügung stellt. Ursprünglich bestimmte man eine maximale Besetzung für die SISS in Höhe von 45 Leuten⁸. Bezüglich ihrer internen Organisation schrieb das Gesetz vor, dass sie drei Abteilungen haben sollte: Kontrolle, Tarife und Konzessionen und juristische Angelegenheiten.

⁷ Laut Benavente, versucht man mit diesem Modell die technische und ökonomische Effizienz dieses monopolistischen Sektors zu fördern (2000, S. 139).

⁸ Dies schließt das Personal ein, das durch besondere Verträge verpflichtet wird (das sog. Personal a contrata).

Um zu sichern, dass die Konzessionäre den Gesetzrahmen einhalten, sah man das Verhängen von Geldstrafen vor, wofür die SISS zuständig ist. Laut Gesetz 18.902, gehen die Beträge dieser Geldstrafe, von eins bis 1000 Unidades Tributarias Anuales (UTA) (ca. 27.500 USD). Die daraus eingenommenen Gelder gehen an die Staatskasse. Gegen die Strafe der SEC dürfen die Betroffenen Rechtsmittel vor Gerichten einlegen.

1997 verfügte die SISS über ein Budget in Höhe von 3,5 Mio. USD, wovon ca. 45% für Gehälter ausgegeben wurden. Ebenfalls hatte sie ein Personal von 82 Personen⁹, deren Gehälter nur ein wenig höher als die der normalen Staatsbeamten waren (Ahumada 1998; Informe Jadresic 1998)¹⁰. In diesem Rahmen befand sich die SISS in einer schwachen Situation, um ihre Aufgabe als Regulierungsbehörde zu erfüllen, vor allem in einem Kontext, in dem die wichtigsten Unternehmen in privaten Händen sind, wie der Plan der Regierung frei war.

2. Die Reform des Wassersektors von 1998. Das Gesetz 19.549.

2.1. Die Ziele des Gesetzentwurfes.

Im Mai 1995 legte die Regierung dem Parlament einen Gesetzentwurf vor, wodurch man eine tiefe Reform des Regulierungsrahmens der Wasserwirtschaft vorschlug. Anfang ihrer Amtszeit bestimmte die Regierung einige Richtlinien für den Wassersektor, die auf eine weitere Öffnung des Sektors für private Unternehmen abzielten. Laut damaliger Minister für öffentlichen Arbeiten, Ricardo Lagos, waren diese Richtlinien folgende: a) Die ganze Bevölkerung sollte innerhalb einer kurzen Frist Zugang zu den Wasserdienstleistungen haben; b) Der Anschlussgrad im Bereich Abwasserbehandlung musste dringend erhöht werden; c) Die Regulierungsfähigkeit des Staates im Wassersektor sollte dringend verstärkt werden; d) Der Staat muss seine Investitionen auf die Bereiche konzentrieren, wo die soziale Rentabilität höher ist und die über wenige andere Finanzquelle, abgesehen von den staatlichen (Gesundheit, Bildung, Wohnungswesen), verfügen, und; e) Private Investoren sollten in das Eigentum der SU des Sektors einbezogen werden (Historia de la Ley 19.549, Band I).

In diesem Kontext hatte der Entwurf zwei miteinander verbundenen Hauptziele: a) Den Staat von großen Investitionen für die Verbesserung der Wasserdienstleistungen zu entlasten, so dass er seine Ressourcen auf die Finanzierung anderer Bereiche konzentrieren kann, wo seine

⁹ Dies schließt sowohl das Stammpersonal, als auch das „personal a contrata“ ein.

¹⁰ Das Personal der SISS bekam die ganze zusätzliche Zahlung (Asignación Especial) nicht, die das Personal anderer Regulierungsbehörden (z.B. Bankbehörde) erhält, sondern nur einen Prozentsatz davon. Aufgrund dieser niedrigen Gehälter gab es in der SISS eine ständige Rotation des Personals, was natürlich die Leistung des Amtes stark beeinträchtigte (Interview Palominos 2001).

Rolle vom privaten Sektor nicht übernommen werden kann, und; b) Die Investitionsquote im Sektor durch die Einbeziehung privater Investoren in die SU deutlich zu erhöhen. Damit sollte die Qualität der Wasserdienstleistungen verbessert und der Anschlussgrad erhöht werden (Mensaje des Gesetzes 15.549; Interview Frei 2001). In diesem Rahmen behauptete Lagos, dass das Ziel der Regierung war, einen Anschlussgrad im Bereich Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung (in den städtischen Zonen sowie in den konzentrierten ländlichen Zonen) von 100% im Jahr 2000 zu erreichen¹¹. Zweitens sollte im Falle der Abwasserbehandlung ein Anschlussgrad von 68% im Jahr 2000 und von 100% im Jahr 2005 erreicht werden¹². Laut Lagos verlangt die Erfüllung dieser Ziele Investitionen in Höhe von 1,3 Mrd. USD im Zeitraum 1995-2000 und von 875 Mio. USD im Zeitraum 2001- 2005. Er fügte hinzu, dass der Staat über diese Mitteln nicht verfügt und dass er diese Kosten, angesichts der für den Sektor bestimmten Politik, nicht übernehmen würde. Deswegen wurde vorgeschlagen, dass der Privatsektor, durch seinen Einbezug in die SU, diese Aufgabe übernimmt. Dennoch wurde ebenfalls behauptet, dass bevor man damit anfängt, der Regulierungsrahmen modifiziert werden musste, da zu dieser Zeit der Staat über die notwendigen Regulierungsinstrumente nicht verfügt, um den Wassersektor, der monopolistische Merkmale aufzeigt, effizient zu regulieren (Historia de la Ley 19.549, Band I). In diesem Kontext lässt sich auch unterstreichen, dass die Regierung das Projekt als eine „unteilbare Reform“ vorschlug und auf diese Weise von Anfang an behauptete, dass keine Privatisierung eingeleitet werden würde, ohne dass die Reformen des Regulierungsrahmens beschlossen werden¹³.

2.2. Die zentralen Inhalte des Gesetzentwurfes.

Der erste zentrale Aspekt des Entwurfes bezog sich auf die Modifizierung des DFL 382. Dadurch wurde die Einführung einer Reihe von Normen vorgeschlagen, die die Regeln für die Teilnahme des Privatsektors an der Wasserwirtschaft festlegen. In diesem Kontext, wie in der Abb. 8.2. zu sehen ist, zielte der Vorschlag auf Folgendes ab: a) Verschiedene Kategorien von Wasserunternehmen zu unterscheiden und Einschränkungen einzuführen, sowohl für die gleichzeitige Teilnahme einer Wirtschaftsgruppe an mehreren Unternehmen, als auch für die Konzentrierung des Eigentums bei einem Unternehmen; b) Einige Regeln für die

¹¹ Ende 1994 betrug der Anschlussgrad im Bereich Trinkwasser in städtischen Zonen 97,5%, während im Falle der Abwasserentsorgung sie 87,5% betrug. Unter „konzentrierten ländlichen Zone“ (sector rural concentrado) versteht man Dörfer (localidades) mit mehr als 500 Einwohner und mehr als 15 Wasseranschlüssen pro Kilometer des Netzes.

¹² 1995 betrug die Abdeckung der Abwasserbehandlung nur 15%.

¹³ Dies wird vom ehemaligen Präsidenten Frei bestätigt, der sagte, dass ohne die Reform des Regulierungsrahmens er die Privatisierungen der Wasserunternehmen nicht angeordnet hätte (Interview Frei 2001). Ebenfalls lässt sich anmerken, dass die Regierung die Unterstützung der Parteien der CPPD, für die Privatisierung der Wasserunternehmen ohne eine (im voraus) Verstärkung des Regulierungsrahmens nicht bekommen hätte (Interview Landerretche 2001).

Geschäftsbeziehungen zwischen den Wasserunternehmen und mit ihnen verbundenen Unternehmen (empresas relacionadas) einzuführen, wobei ebenfalls einige Transaktionen zwischen ihnen untersagt werden; c) Die Überlappung von Konzessionen (superposición de concesiones) bei der Ausführung öffentlicher Dienstleistungen zu verhindern. Des Weiteren wird vorgeschlagen, dass die beherrschende Gesellschafter (accionistas dominantes) der Unternehmen, die Konzessionäre anderer öffentlichen Dienstleistungen sind (die monopolistische Merkmale aufzeigen, wie Stromverteiler), beherrschende Gesellschafter eines Wasserunternehmens nicht sein dürfen, und; d) Den Missbrauch von privilegierten Information zu bestrafen.

Die Exekutive rechtfertigte die Einführung der Normen, die die Teilnahme privater Investoren an den Wasserunternehmen einschränkten, mit dem Argument, dass es notwendigerweise vermieden werden muss, dass der Wassersektor von einem einzigen Konzern bzw. Gruppe kontrolliert werden. Zweitens zielten diese Normen darauf, ein gut funktionierendes Tarifsystem zu ermöglichen, welches auf der Teilnahme mehrerer Unternehmen am Markt basiert¹⁴. Drittens zielte die Norm, die die maximale Aktienbeteiligung eines Unternehmens oder Person an einem Wasserunternehmen auf 50% festlegt, darauf, dass es innerhalb der Unternehmen mehrere Minderheitsaktionäre gibt, die eine geeignete Steuerung des Unternehmens überwachen und damit „Partner“ der Regulierungsbehörde werden. Viertens sagte man bezüglich der Einschränkungen für andere Unternehmen, die auch monopolistische Dienstleistungen ausführen, dass diese Dienstleistungen von großer Bedeutung für die städtische Entwicklung (desarrollo urbano) und das Immobiliengeschäft seien. In diesem Kontext sagte man, dass wenn die Konzentration von einer oder zwei dieser Dienstleistungen in einer Hand erlaubt wird, würde man damit dem jeweiligen Unternehmen eine große Macht in Bezug auf die Entscheidungen über städtische Entwicklung oder Immobiliengeschäfte einräumen, was vermieden werden sollte. Zuletzt behauptete man, dass die Einführung einer minimalen Aktienbeteiligung für den Staat das Ziel hat, dass er über ein zusätzliches Instrument verfügt, um die Aktivität des Unternehmens zu überwachen und dadurch die Interessen der Gemeinden zu schützen.

¹⁴ In diesem Sinne behauptete der Geschäftsführer von CORFO, Eduardo Bitrán, dass, wenn es nur einen Besitzer aller Unternehmen geben würde, es sehr schwierig für die Regulierungsbehörde wäre, die notwendige Information für die Bestimmung der Kosten des „effizienten Unternehmens“ zu erlangen. In diesem Kontext wurde durch diese Normen ein Mechanismus von „simuliertem Wettbewerb“ vorgeschlagen, um dieses Informationsproblem zu lösen. Da die Wasserunternehmen in ihren Gebieten keinen Wettbewerb konfrontieren müssen, besteht dann dieser „simulierte Wettbewerb“ darin, mehrere Wasserunternehmen (von verschiedener Besitzer) zu etablieren, um damit ihre Kosten und Preise durch den Vergleich der verschiedenen Unternehmen bestimmen zu können (Historia de la Ley 19.542, Band I).

Der zweite zentrale Aspekt des Entwurfes bezog sich auf das DFL 70, in Bezug auf das man hauptsächlich vorschlug: a) Das Verfahren für die Lösung der Diskrepanzen zwischen den Unternehmen und der SISS zu modifizieren; b) Die Regeln für die Anpassung der Tarife sowohl innerhalb der Gültigkeitsdauer der Tarife, als auch zwischen Tarifperioden (periodos tarifarios) zu modifizieren. Diese Vorschläge wurden vom Wirtschaftsminister García mit dem Argument rechtfertigt, dass sie darauf zielten, die Sicherheit und Transparenz der Tarifbestimmungsprozesse zu erhöhen, und gleichzeitig den Verbrauchern fairere Tarife zuzusichern. Bezüglich der Reform der Zuständigkeit der Expertenkommission behauptete García, dass damit man versucht, dass die Tarifvorschläge der Seiten zu konvergieren tendieren. Bezüglich der Einführung einer maximalen Änderung der Tarife (5%) für Wasserverteilung und Abwasserentsorgung behauptete García, dass diese Dienstleitungen eine hohe Preisstabilität haben müssen. Ebenfalls würde man damit sowohl den Unternehmen als auch den Verbrauchern mehr Sicherheit garantieren, dass die Preise dieser Dienstleistungen nicht dramatisch geändert werden. Zuletzt behauptete man, dass die Einführung des Tarifanpassungsmechanismus das Ziel hat, den Verbrauchern die durch Effizienzerhöhungen gewonnenen Nutzen (beneficios) zu übertragen (Historia de la Ley 19.549, Band I).

Drittens wurden bezüglich der Organisation und der Funktionen der SISS mehrere Änderungen vorgeschlagen, die auf die Verstärkung der Regulierungsfähigkeit des Staates und der SISS abzielten. Darunter sind folgende zu erwähnen: a) Einführung eines neuen Finanzierungssystems der SISS, nach dem die Konzessionäre die Mitteln dafür zur Verfügung stellen würden; b) Erweiterung und Präzisierung der Befugnisse der SISS, um Information zu erlangen; c) Erweiterung der Aufgaben der SISS (Verbraucherschutz) und Verbesserung der Gehälter ihres Personals, und; d) Deutliche Erhöhung der maximalen Beträge der Geldstrafen, die man verhängen darf. Die Vertreter der Regierung behaupteten, dass die vorgeschlagenen Reformen die Verstärkung der effektiven Überwachungskapazität der Regulierungsbehörde zum Ziel hatten (Historia de la Ley 19.549). In Bezug auf die vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismen sagte der Minister Lagos, dass diese Gebühr keine Steuer wäre, sondern einen Gegenleistung für die Leistung, die die SISS als Regulierungsbehörde ausführt (ebd.).

2.3 Die Haltung der Unternehmer, Parteien und Arbeitnehmer von dem Entwurf.

Seitens der Unternehmer wurde heftige Kritik am Entwurf geäußert. Erstens stimmten die Vertreter der Unternehmen Aguas Décima, Lo Castillo und Enersis darin überein, dass es zu

der Zeit einen klaren und stabilen Regulierungsrahmen gab, und ebenfalls, dass die Überwachungsbefugnisse der SISS, nicht in der vorgeschlagenen Form erweitert werden sollten, da ihrer Meinung nach sie in vielen Fällen zu umfangreich sind, was das gute Funktionieren des Sektors erschweren könnte. Zweitens lehnten sie den neuen Mechanismus für die Finanzierung der SISS ab, da es eine neue Steuer wäre. Drittens kritisierte man die Einführung von Einschränkungen auf die Aktienbeteiligung an Wasserunternehmen, da ihrer Meinung nach das Gesetz bereits die Mechanismen vorsah, jedes gesetzwidrige Verhalten der Unternehmen zu verhindern oder zu bestrafen. Ebenfalls wurde behauptet, dass diese Normen keinen Anreiz für die Investitionen bieten. Letztens kritisierten sie die vorgeschlagenen Reformen des Tarifsystems. Erstens sagten sie, dass die Begrenzung der Änderung der Tarife auf 5% ein ernster Risikofaktor für die Wasserwirtschaft einführe¹⁵. Zweitens würde der vorgeschlagene Anpassungsmechanismus der Tarife auch einen zusätzlichen Risikofaktor einbringen, da dessen Bestimmung von der SISS ohne Intervention anderer Akteure gemacht werden würde. Der Verband der Bauunternehmen (die Cámara Chilena de la Construcción) schloss sich der Kritik an und behauptete, dass der Entwurf zu viele Regulierungsmaßnahmen vorsah. Ebenso kritisierte er, dass der Staat einen Aktienanteil an den Wasserunternehmen behält, da es den Erfolg der Privatisierungen gefährden könnte und die Erfüllung der Investitionsprogramme erschweren könnte, vor allem wenn dafür Kapitalerhöhungen nötig sind (Historia de la Ley 19.549, Band I).

Ihrerseits hatten die Parteien der CPPD keine gemeinsame Position gegenüber dem Entwurf. Einerseits waren die Abgeordnetenfraktion und der Vorstand der PS gegen den Verkauf von 65% der Aktien der Wasserunternehmen, da es im Wahlprogramm der CPPD nicht vorgesehen worden war. Ebenfalls behaupteten sie, dass, um die Mittel für die Finanzierung der Investitionen einzunehmen, der Verkauf von 40-42% der Aktien der Unternehmen reichen würde. Andererseits kündigten die Parteien PPD und PDC ihre grundsätzliche Unterstützung für den Entwurf an, obwohl die letztere behauptete, dass sie immer noch keine feste Position gegenüber den Privatisierungen hatte (Estrategia 10.5.1995). Die Oppositionsparteien kritisierten heftig den Entwurf. Die UDI bezeichnete ihn als „unbefriedigend“. Dazu sagte sie erstens, dass zu viele Einschränkungen für die Teilnahme des Privatsektors in der Wasserwirtschaft eingeführt werden, was Investitionen nicht anreizt. Diesbezüglich sagte man auch, dass im Falle von Emos und Esva ein Schritt zurück gemacht werde, da nach dem (damals) gültigen Gesetz 100% ihrer Aktien verkauft werden könnten. Zweitens kritisierte die

¹⁵ Dies, weil laut das Unternehmen, die Wasserquellen immer weiter entfernt von den größten Städten sind und deshalb die Wasseraufbereitung immer höhere Kosten hat.

UDI, dass der Entwurf den Akzent auf die Regulierungsreform setzte und behauptete, dass die vorgeschlagenen Reformen durch die Einführung von „mehr Bürokratie“ und Kontrollen, das Funktionieren des Systems erschweren würden (Estrategia 11. u. 16.5.1995)¹⁶. RN war der Meinung, dass aufgrund der zahlreichen vorgeschlagenen Regulierungsnormen der Entwurf richtige Anreize für private Investitionen im Sektor nicht setzt. Dennoch kündigte sie gleichzeitig an, dass sie ihm „im Allgemeinen“ zustimmen würden, da RN die Privatisierung der SU unterstützt (Estrategia 19.5.1995). Ihrerseits lehnte der Dachverband der Arbeitnehmer des Wassersektors Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENATRAOS) den Entwurf ab¹⁷. Er argumentierte, dass der Verkauf von Aktien der Wasserunternehmen nicht der richtige Weg ist, um mehr Ressourcen für Investitionen zu sammeln, da die Ressourcen der Privatisierungen an die Kasse des Staates fließen würden und nicht an die der Unternehmen. Außerdem behauptete man, dass andere Wege bestehen, um Finanzmittel aus dem Privatsektor für Investitionen im Wassersektor zu erlangen und die Steuerung der Unternehmen zu verbessern, wie die sog. Contratos de Gestión con Inversión (Management und Investitionsvertrag)¹⁸. Diese Verträge hätten, laut FENATRAOS, den Vorteil, dass sie befristet sind und dass sie, im Falle der Nicht- Erfüllung von der Seite des privaten Unternehmers, vorzeitig gekündigt werden können. Die Gewerkschaften von Esval plädierten ihrerseits für eine Verstärkung der Garantien für die Arbeitnehmer für den Fall, dass ein Privatisierungsprozess durchgeführt wird. Diese Garantien sollten folgende Aspekte abdecken: Arbeitsstabilität, Fortbildungsprogramme für die Arbeitnehmer, Teilnahme der Arbeitnehmer an den Vorständen der Unternehmen und an ihrem Eigentum¹⁹.

¹⁶ Der Think Tank der UDI, Instituto Libertad y Desarrollo kritisierte ebenso die Normen für die Teilnahme des Privatsektors an Wasserunternehmen. In Bezug auf sie behauptete er, dass diese Einschränkungen ein ungeeiniger Mechanismus wären, um Vorgehensweisen zu verhindern, die zu einer falschen Preisbestimmung führen. Ebenfalls sagte er, dass das Gesetz Mechanismen für die Bestrafung solcher Verhalten bereits vorsieht. Zweitens lehnte er ebenfalls die Normen für die Überlappung von Konzessionen ab, die er als eine „ungerechtfertigte Diskriminierung“ gegen andere Dienstleistungsunternehmen bezeichnete, da damit wichtige potentielle Käufer von Anfang an ausgeschlossen werden. Man fügte hinzu, dass dadurch ebenso die Ausnutzung wichtiger „economies of scale“, die aus der Überlappung von Konzessionen entstehen und den Verbraucher zu Gute kommen können, ausgeschlossen wird (Historia de la Ley 19.549).

¹⁷ FENATRAOS vereinigt 37 Gewerkschaften von sowohl SU als auch von privaten Unternehmen. Damit vertritt er insgesamt 5.500 Arbeitnehmer, d.h. ca. 90% der gesamten Arbeitnehmer des Sektors. Laut ehemaliger Vorsitzender von FENATRAOS, Adolfo Meyer, waren ca. 70% der von FENATRAOS vertretenen Arbeitnehmer gegen die Privatisierung der SU, während unter den Gewerkschaftsführern nur 10% sie unterstützten (Interview 2001).

¹⁸ Die „Gestión con Inversión“ ist es eine Art von Konzessionsvertrag zwischen dem Staat und einem Privat. Dadurch übernimmt der Private den Betrieb des Unternehmens sowie die Ausführung der Investitionen für eine bestimmte Zeitperiode (z.B. 30 Jahre), aber ohne jedoch dass er Eigentümer der Anlage des Unternehmens wird. Während der Konzessionsdauer gehören dem Private aller Betriebseinnahmen. Nach Ablauf der Konzessionsdauer übernimmt der Staat wieder den Betrieb des Unternehmens.

¹⁹ Dennoch waren nicht alle Gewerkschaften gegen die Privatisierung. Z.B. sprach sich eine Gewerkschaft von Essam dafür aus, plädierte aber gleichzeitig für günstigere Bedingungen für die Arbeitnehmer beim Aktienkauf.

2.4. Der Gesetzgebungsprozess.

Das parlamentarische Verfahren begann im Senat im Mai 1995, wo der Entwurf zunächst von seinen Ausschüssen für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten, die in diesem Fall zusammenarbeiteten, behandelt wurde. Dabei wurde bald klar, welche die zentralen Konfliktpunkten zwischen der CPPD und der Opposition waren. Die Opposition benutzte ihre Mehrheit, um die von ihr kritisierten Vorschläge entweder deutlich zu modifizieren (z.B. Teilnahme der Private am Eigentum der Wasserunternehmen oder Überlappungen) oder direkt abzulehnen (Tarifanpassungsmechanismus, Finanzierung der SISS). Auf der anderen Seite wurden jedoch einige Fortschritte gemacht, wie z.B. im Falle der Erhöhung der maximalen Geldstrafe und im Falle der Geschäftsbeziehungen zwischen den Wasserunternehmen und mit ihnen verbundenen Unternehmen (s. Abbildung 8.2.). Im Allgemeinen basierten die Senatoren von RN und UDI ihre Position bezüglich der abgelehnten bzw. modifizierten Normen auf Argumenten, die im Wesentlichen dieselben waren, die die Unternehmen ausgedrückt hatten²⁰. Der im Ausschuss beschlossene Entwurf wurde Anfang Januar 1996 im Plenum des Senates diskutiert. Im Wesentlichen wiederholten beide Koalitionen die Argumente, die ihre Senatoren davor im Ausschuss geäußert hatten. Es ist ebenfalls anzumerken, dass, obwohl sich die Mehrheit der Senatoren der CPPD für die Verstärkung des Regulierungsrahmens äußerte, es nicht wenige von ihnen gab, die sich gegen die Privatisierung der Wasserunternehmen bzw. gegen ihre Privatisierung durch den Verkauf von Aktien aussprachen²¹. Wichtig zu unterstreichen ist es auch, dass in der Diskussion im Plenum die Situation des Unternehmens Lo Castillo mehrmals von den Parteien der Regierungskoalition erwähnt wurde, um die Verstärkung des Regulierungsrahmens zu rechtfertigen²². Nach dem Ende der Diskussion fand die Abstimmung des Entwurfes „im Allgemeinen“ statt, wobei er von allen Parteien angenommen

²⁰ Z.B. argumentierte der Senator Prat (RN) gegen die Norm über Überlappungen, dass sie sogar zu Ungunsten der Verbraucher sein könnte, da sie die Ausnutzung von „economies of scale“ verhindert. Ebenfalls sagte er dazu, dass z.B. sowohl der Elektrizitätssektor als auch der Wassersektor regulierte Bereiche waren und deswegen keine Gefahr bestand, dass beide in den Händen eines Unternehmens sind. Zweitens behauptete er, dass der Vorschlag bezüglich des Finanzierungsmechanismus der SISS zwei Nachteile hatte: a) Damit würden die öffentliche Ausgaben steigern, und; b) Damit ein „Impuesto de afectación“ würde geschaffen werden, was Verfassungswidrig wäre. Drittens lehnte die Opposition den vorgeschlagenen Tarifanpassungsmechanismus ab, wogegen sogar argumentiert wurde, dass er Verfassungswidrig sein könnte, da nach dem Vorschlag das Gesetz feststellen würde, dass die Tarife immer gesenkt werden sollten, was das Eigentumsrecht betreffen würde (Historia de la Ley 19.549, Bände I u. II)

²¹ Die Senatoren Sule (PR), Hormazábal und Ruiz-Esquide (beide PDC) drückten sich gegen jede Form von Privatisierung aus. Ihrerseits argumentierte die Senatorin Frei (PDC) gegen den Aktienverkauf und plädierte für die Anwendung anderer Mechanismen für die Privatisierung, wie die Konzessionen (Historia de la Ley 19542, Band I).

²² Aufgrund des Mangels an Investitionen hatte das Unternehmen seit Ende 1995 viele Probleme, um seine Versorgungspflichten zu erfüllen, was zahlreiche Wassersperrungen auslöste. Diese Situation machte die schwache Position der Regulierungsbehörde deutlich, ihre Pflichten zu erfüllen. Als Hauptgrund dafür galt die Tatsache, dass, obwohl die maximalen Geldstrafen verhängt wurden, ihre Beträge zu niedrig waren und deswegen keine Wirkung hatten. Dies, weil es für das Unternehmen billiger war, die Geldstrafe zu zahlen, als ihre Pflichten zu erfüllen. Mitte der Krise (1996) wurde das Unternehmen vom Holding Enersis gekauft.

wurde²³. Danach wurde der Entwurf wieder von den Ausschüssen für Wirtschaft und öffentlichen Arbeiten behandelt, wobei die Regierung wieder versuchte einige der ursprünglichen Vorschläge (obwohl mit einigen Änderungen) wieder einzuführen (s. Abb. 8.2), die jedoch wiederum abgelehnt wurden. Auf der anderen Seite ist es hervorzuheben, dass man in dieser Phase zu einer Übereinkunft über die Einführung eines Kapitels kam, das nach dem Modell des Elektrizitätssektors dem Großverbraucher erlaubt, ihre Wasserversorgung direkt von einem Wasserproduktionsunternehmen zu kaufen (das. Sog. Multicarrier des Wassers). Ebenfalls setzte man die Regeln fest, nach denen die Wassertransportnetze benutzt werden können und ihre Besitzer dafür bezahlt werden. Darüber hinaus kam man zu einer Übereinkunft über die Kategorien von Wasserunternehmen und die maximale Beteiligung eines Unternehmens bzw. einer Gruppe an jeder Kategorie. Danach wurde der Entwurf wieder im Plenum diskutiert, das Ende August 1996 stattfand, wobei die Rechten ihre Mehrheit benutzten, um einen Entwurf zu beschließen, der ihren Interessen entsprach (s. Abb. 8.2.).

Der im Senat beschlossene Entwurf musste dann im Abgeordnetenhaus diskutiert werden. Zu diesem Zeitpunkt befand sich die Regierung in einer schwierigen Situation, nicht nur wegen der Einstellung der Rechtsparteien, sondern auch wegen der Position zahlreicher Abgeordneten der CPPD, die gegen die Privatisierung der Wasserunternehmen waren. In Anbetracht der Situation bildete die Regierung ein „Arbeitsteam“, dessen Aufgabe darin bestand, mit den Abgeordneten der CPPD zu verhandeln, um ihre Unterstützung für den Entwurf zu erlangen (Interview Landerretche 2001)²⁴. Als Folge dieser Verhandlungen erreichte man zunächst eine erste Vereinbarung mit der PS über die zentralen Punkte der Reform und des künftigen Privatisierungsprozesses. Später wurde die Lage jedoch innerhalb der CPPD komplizierter, als die PDC ihre Unterstützung für den Entwurf an einige Bedingungen knüpfte. In diesem Kontext handelten die Regierung und die Parteien der CPPD eine Vereinbarung (das sog. „Protocolo de Acuerdo“) aus, die im Dezember 1996 unterzeichnet wurde und im Wesentlichen die Vereinbarungen zwischen der Regierung und der PS enthielt²⁵. Auf der anderen Seite begann ebenfalls eine Zusammenarbeit mit der

²³ Nur die Senatoren Sule, Hormazábal und Ruiz stimmten dagegen.

²⁴ Das Team setzte sich aus folgenden Beamten zusammen: Guillermo Pickering (Stellvertreter des Ministers für öffentliche Arbeiten) Oscar Landerretche (Stellvertreter des Wirtschaftsministers), Juan Saldivia (Superintendente der SISS) und einige Manager von Corfo.

²⁵ Das „Protocolo“ besteht aus 10 Punkten, von denen folgende hervorzuheben sind: a) Die Seiten erklären ihre Übereinstimmung über die zentralen Bestimmungen des ursprünglichen Entwurfes der Regierung, insbesondere bezüglich der Reform des Regulierungsrahmens und der Einschränkungen für die Beteiligung am Eigentum der Wasserunternehmen; b) Sobald eine Reform des Regulierungsrahmens, welche ein „geeignetes“ Funktionieren der Wasserwirtschaft garantiert, beschlossen wird, kann man damit anfangen, die verschiedene Privatisierungsformen zu analysieren. Ebenfalls muss eine eventuelle Teilnahme der Provinzen und Kommunen am Eigentum der Unternehmen analysiert werden; c) Die

Opposition, was zu weiteren Vereinbarungen führte, obwohl die tiefen Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der zentralen Aspekte des Entwurfes nicht gelöst wurden (Interview Landerretche 2001).

Im Abgeordnetenhaus wurde der Entwurf zunächst in den Ausschüssen für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten analysiert, die dieses Mal zusammen arbeiteten. Gemäß dem „Protocolo de Acuerdo“ legte die Regierung mehrere Änderungsvorschläge vor, um ihre ursprüngliche Vorschläge in einigen Bereichen (Überlappung von Konzessionen, minimale Aktienbeteiligung de Staates, Tarifierungsmechanismen, maximale Geldstrafen) wieder einzuführen. Ebenfalls schlug sie die Einführung von Normen vor, die andere Privatisierungsformen regulierten (Z.B. Gestión con Inversión). Die CPPD benutzte ihre Mehrheit in den Ausschüssen und beschloss einen Gesetzentwurf, der dem ursprünglichen Entwurf der Regierung näher war, als dem, den der Senat zustimmte (s. Abb. 8.2.). Im Juni 1997 wurde der Entwurf im Plenum des Abgeordnetenhauses diskutiert, wobei die Koalitionen ähnliche Argumente wie im Senat vorbrachten. Dieses Mal stand wiederum die Situation des Unternehmens Lo Castillo in Zentrum der Debatte, welche von der CPPD erneut benutzt wurde, um die Notwendigkeit einer Verstärkung der Regulierungsfähigkeit des Staates zu rechtfertigen.

Bei der Abstimmung über den Entwurf des Ausschusses geschah es, dass einige Abgeordneten der CPPD einige zentrale Vorschläge der Regierung (Überlappung von Konzessionen, maximale Akteienteilnahme an einem Wasserunternehmen) bei der Abstimmung „im Einzelnen“ diese Normen nicht zustimmten, obwohl sie dem Entwurf „im Allgemeinen“ zugestimmt hatten. Das Ergebnis war, dass diese Vorschläge Mangels Quorum abgelehnt wurden (s. Abb. 8.2.). Demzufolge enthielt der Entwurf des Abgeordnetenhauses keine Norm über diese Aspekte. Dies stellte die Regierung in eine schwierige Position, da die Opposition im Senat, wo der danach im Abgeordnetenhaus beschlossene Entwurf diskutiert werden sollte, die Änderungen des Abgeordnetenhauses akzeptieren und damit die Diskussion dieser Themen in einer Comisión Mixta ausschließen könnte. Dennoch war es für die Opposition auch nicht einfach solche Entscheidung zu treffen. Erstens, weil die Regierung kurz danach ankündigte, dass sie auf die Einführung dieser Normen, durch das Einlegen eines Vetos bestehen würde (La Tercera 12.6.1997). Zweitens war es ihr von Anfang an klar, dass die Regierung kein Unternehmen privatisieren würde (was im Zentrum des Interesses der

Privatisierungen können durch verschiedene Formen erfolgen (Verkauf bis 65% der Aktien, Vergabe in Konzession, Gestión con Inversión). Ebenso sollte der Privatisierungsprozess graduell erfolgen; d) Da alle mögliche Privatisierungsformen im Gesetz nicht reguliert werden, verpflichtet sich die Regierung dazu, die entsprechende Änderungsvorschläge (Indicaciones) vorzulegen, um sie in das Gesetz einzuführen; e) Die Parlamentarier verpflichten sich dazu, dem Entwurf zuzustimmen.

Opposition war), ohne dass einige Normen (insbesondere bezüglich der Überlappung von Konzessionen) eingeführt werden.

In diesem Kontext gelang es der Regierung eine Vereinbarung im Senat mit der Opposition zu erreichen, um die zentralen Konfliktpunkte zwischen der CPPD und der Opposition in der „Comisión Mixta“ verhandeln zu können. Die Comisión Mixta wurde im August 1997 gebildet. Die Notwendigkeit der Regierung, diese bereits seit Lange diskutierte Initiative zu verabschieden, und der Wille der Opposition, die Wasserunternehmen zu privatisieren, handelten als „Treibkraft“ der Comisión Mixta, wobei in drei Monaten eine Vereinbarung über den Entwurf erreicht wurde²⁶. Zu diesem Ergebnis trug der Fall von Lo Castillo ebenfalls enorm bei, was die Position der Opposition bezüglich einer Verstärkung des Regulierungsrahmens erheblich schwächte²⁷.

Wie in der Abbildung 8.2. zu sehen ist, war der Vorschlag der Comisión Mixta eine Transaktion zwischen beiden Seiten, wobei jede von ihnen wichtige Zugeständnisse machen musste²⁸. Die Regierung zeigte sich bald zufrieden mit dem Ergebnis, da ihrer Meinung nach die Hauptziele erreicht wurden (Estrategia 19.11.97). Der ehemalige Stellvertreter des Wirtschaftsministers Landerretche behauptete ebenso, dass die Regierung die Verabschiedung aller Normen erlangt hatte, die für sie von zentraler Bedeutung waren (Interview 2001). Der Entwurf der Comisión Mixta wurde im November 1997 in beiden Kammern des Parlaments von einer großen Mehrheit der Parlamentarier angenommen²⁹. Das Gesetz trat am 4.2.1998 in Kraft.

²⁶ Von der Seite der Regierung spielte der Minister Villarzú eine wesentliche Rolle nicht nur in Bezug auf die Vereinbarungen mit der Opposition, sondern auch innerhalb der CPPD, so dass ihre Parlamentarier den Vereinbarungen mit der Opposition zustimmten. Von der Seite der Opposition war entscheidend die Rolle der Abgeordneten Orpis (UDI) und Allamand (RN) sowie des Senators Romero (RN) (Interviews Landerretche 2001; s. auch El Mercurio 5.11.1997).

²⁷ Dies wurde vom Minister Villarzú selbst hervorgehoben, der dazu sagte, dass aufgrund dieses Problems die Rechtsparteien wahrnahmen, dass der Regulierungsrahmen wichtige Schwächen hatte. In dieser Situation, so Villarzú, war die „Tüchtigkeit“ der Regierung die Situation auszunutzen, um damit eine gute Vereinbarung für ihre Interessen zu erreichen (La Tercera 20.11.1997).

²⁸ In diesem Kontext lässt sich unterstreichen, dass die Regierung sowohl auf die Einführung des Tarifierungsmechanismus als auch auf die Gebühr für die Finanzierung der SISS verzichten musste. Ihrerseits musste die Opposition im Falle der Überlappung von Konzessionen und der Verstärkung der SISS nachgeben.

²⁹ Im Senat stimmten 30 Senatoren dem Entwurf zu, während es keine negative Stimme und nur eine Enthaltung (Hormazábal- PDC) gab. Im Abgeordnetenhaus stimmten 84 Abgeordneten den Entwurf zu. Es gab nur eine negative Stimme und eine Enthaltung, beide von Parlamentariern der CPPD (Historia de la Ley 19.542, Band IV). Wichtig zu erwähnen ist es auch, dass die Abgeordneten der CPPD vor der Abstimmung, als Bedingung für ihre Zustimmung, die Unterzeichnung eines zusätzlichen „Protocolo“ verlangten. Dadurch verpflichtete sich die Regierung dazu, ein Abkommen mit den Arbeitnehmern zu unterzeichnen, welches ihre Rechte im Falle der Privatisierungen bestimmt (Interview Landerretche 2001). Zu Details s..u.

Abbildung 8.2. Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 19.549. Normen über Privatisierung.

Thema	Entwurf der Exekutive	Senat (Ausschüsse)	Senat (Plenum)
Klassifizierung von Unternehmen und Einschränkungen auf die Teilnahme am Wassersektor.	<p>a) Es werden zwei Kategorien von Unternehmen unterschieden: Große und Kleine. Große Wasserunternehmen sind diejenigen, die mehr als 10% der städtischen Kunden (clientes urbanos) des Landes versorgen. Kleine Wasserunternehmen sind diejenige, die weniger als 10% der städtischen Kunden des Landes versorgen.</p> <p>b) Die beherrschenden Gesellschafter eines großen Wasserunternehmens dürfen nicht mehr als 1% der Aktien eines anderen großen Wasserunternehmens besitzen. Die beherrschenden Gesellschafter von zwei kleinen Wasserunternehmen dürfen nicht mehr als 1% der Aktien eines anderen kleinen Wasserunternehmens besitzen.</p> <p>c) Niemand darf gleichzeitig mehr als 5% der Aktien von zwei großen Wasserunternehmen oder 5% der Aktien von drei kleinen Wasserunternehmen besitzen.</p>	<p>a) Es werden drei Kategorien von Wasserunternehmen vorgesehen: Große, Mittlere und Kleine. Große Wasserunternehmen sind diejenigen, die mehr als 15% der städtischen Kunden des Landes versorgen. Mittlere sind diejenigen, die mehr als 4% und weniger als 15% der städtischen Kunden versorgen. Kleine Wasserunternehmen sind diejenigen, die weniger als 4% der städtischen Kunden versorgen.</p> <p>b) Niemand darf Aktionär von mehr als 49% der Unternehmen jeder Kategorie sein. Der Prozentsatz beträgt 50%, falls es zwei Unternehmen in einer Kategorie gibt. Die Norm gilt nicht, wenn es in einer Kategorie nur ein Unternehmen gibt.</p> <p>c) Niemand darf am Eigentum einer Anzahl von Unternehmen beteiligt sein, die, zusammen, mehr als 50% der städtischen Kunden des Landes versorgen. (Man ist am Eigentum eines Unternehmens beteiligt, wenn man mehr als 5% der Aktien besitzt oder seine Aktienbeteiligung ausreicht, um ein Mitglied des Vorstandes zu ernennen)</p>	Idem Ausschüsse.
Maximale Aktienbeteiligung an den Wasserunternehmen	Niemand darf mehr als 50% der Aktien eines Wasserunternehmens besitzen.	Abgelehnt.	Idem Ausschuss.
Überlappung von Konzessionen	Die beherrschenden Gesellschafter eines Unternehmens, das die Konzession für die Ausführung von Dienstleistungen, die Monopolmerkmale aufzeigen und essentiell für die städtische Entwicklung sind (z.B. Stromverteilung), dürfen nicht gleichzeitig beherrschende Aktionäre eines Wasserunternehmens sein.	Die beherrschenden Gesellschafter Aktionäre eines Wasserunternehmens, die gleichzeitig beherrschende Gesellschafter eines Unternehmens sind, welches eine (monopolistische) Dienstleistung im selben Konzessionsgebiet des Wasserunternehmens ausführt, dürfen nicht: a) Informationen bezüglich der Dienstleistungserweiterung zugunsten ihren verbundenen Unternehmen benutzen, bevor sie auf dem Markt verbreitet sind.; b) Gegen die Regeln über den freien Wettbewerb verstoßen.	Idem
Verträge mit verbundenen Unternehmen.	a) Die Wasserunternehmen dürfen ihren verbundenen Unternehmen keine Baurbeiten auftragen; b) Die Wasserunternehmen müssen jährlich die SISS über ihre Verträge mit ihren verbundenen Unternehmen informieren. Die SISS muss die Preise dieser Verträge mit den durchschnittlichen Preisen des Marktes vergleichen. Falls die SISS bedeutende Unterschiede feststellt, muss sie die Börsenaufsichtsbehörde informieren; c) In bestimmten Fällen darf die SISS dem Unternehmen anordnen, Ausschreibungen zu organisieren, um Güter zu kaufen oder Baurbeiten zu vergeben.	<p>a) Die Wasserunternehmen dürfen Verträge mit ihren verbundenen Unternehmen unterzeichnen, aber nur wenn ihr Betrag nicht höher als 1000 Unidades de Fomento (UF) ist (Ausnahme: wenn die Verträge ausgeschrieben werden).</p> <p>b) Ohne wichtige Modifizierungen beibehalten</p> <p>c) Abgelehnt. Es wird hinzugefügt, dass jeder Vertrag, deren Betrag 5000 UF überschreitet, ausgeschrieben werden muss.</p>	Idem. a) Die Anzahl 1000 wird durch 500 ersetzt
Minimale Aktienbeteiligung des Staates.	Die Aktienbeteiligung des Staates darf nicht unter 35% fallen (Diese Norm bezieht sich auf die Aktienbeteiligung an den Unternehmen, die durch die Gesetze 18.777 und 18.885 geschaffen wurden).	Der Aktienbeteiligung des Staates darf unter 35% fallen, wenn: a) 35% der Aktien in den Händen von mindestens 10 Aktionäre sind (und keiner von ihnen mehr als 10% der Aktien besitzt); b) Eine Dekonzentrationsklausel in die Satzung des Unternehmens eingeführt wird.	Idem
Verkauf von Aktien an Arbeitnehmer.	a) Die Arbeitnehmer dürfen Aktien der Wasserunternehmen, die Tochtergesellschaften von Corfo sind, mit ihren Abfindungen pro Arbeitsjahr kaufen; b) Corfo wird den Arbeitnehmern ein Darlehen, dessen Betrag genau so hoch wie die Abfindungen sein soll, für die Aktienkauf anbieten; c) Die Aktien, die die Arbeitnehmer durch diesen Mechanismus erwerben dürfen, müssen nach ihren "ökonomischen Wert" bewertet werden. Ebenfalls dürfen sie durch diesen Mechanismus nicht mehr als 10% der Aktien kaufen.	Idem.	Idem

Abbildung. 8.2. Normen über Privatisierung. Fortsetzung

Norm	Abgeordnetenhaus (AH) (Ausschuss)	Abgeordnetenhaus (Plenum)	Senat (3. Lesung)	Vereinbarung der Comisión Mixta/ Gesetz 19.549
Klassifizierung von Unternehmen und Einschränkungen auf die Teilnahme am Wassersektor	Idem (kleine Modifizierungen werden eingeführt).	Abgelehnt (Mangels Quorum)	Modifizierung des AH wird abgelehnt.	Es wird einer Norm zugestimmt, die derjenige ähnlich ist, die im Senat beschlossen wurde. Es wird präzisiert, dass man am Eigentum eines Wasserunternehmens beteiligt ist, falls man mehr als 10% der Aktien besitzt, oder die Aktienbeteiligung dazu ausreicht, ein Mitglied des Vorstandes zu ernennen.
Maximale Aktienbeteiligung an den Wasserunternehmen	Idem Vorschlag der Exekutive.	Abgelehnt (Mangels Quorum).	Modifizierung des AH wird abgelehnt.	Die Aktienbeteiligung an einem Wasserunternehmen wird nicht eingeschränkt.
Überlappung von Konzessionen	Die beherrschenden Gesellschafter eines Unternehmens, das die Konzession für die Ausführung einer (monopolistischen) Dienstleistung im Konzessionsgebiet eines Wasserunternehmens besitzt, dürfen nicht beherrschende Gesellschafter dieses Wasserunternehmens sein. Im Falle von Wasserunternehmen mit weniger als 5.000 Anschlüsse darf die SISS die Überlappung genehmigen.	Abgelehnt (Mangels Quorum)	Modifizierung des AH wird abgelehnt.	Die beherrschenden Gesellschafter eines Unternehmens, das die Dienstleistungen Stromverteilung oder Telefonverbindungen (Festnetz) ausführt und auf sich mehr als 50% der Kunden im Konzessionsgebiet eines Wasserunternehmens konzentrieren, dürfen nicht beherrschende Gesellschafter dieses Wasserunternehmens sein. Die Comisión Resolutiva darf diese Einschränkung aufheben, falls sie feststellt, dass diese Dienstleistungen (zuzüglich der Gasverteilung) die Merkmale eines Monopols verlieren. Im Falle eines Wasserunternehmens mit weniger als 2500 Anschlüssen, kann die SISS die Überlappung von Konzessionen genehmigen. Dies aber nur im Falle, dass es zu niedrigeren Tarifen führt.
Verträge mit verbundenen Unternehmen.	Die Wasserunternehmen dürfen ihren verbundenen Unternehmen keine Bauarbeiten auftragen. Im Falle vom Güterkauf darf es nur durch eine öffentliche Ausschreibung erfolgen.	Abgelehnt (Mangels Quorum)	Modifizierung des AH wird abgelehnt.	Es wird einer Norm zugestimmt, die derjenige ähnlicher ist, die der Senat beschloss .
Minimale Aktienbeteiligung des Staates.	Idem Vorschlag der Exekutive.	Zugestimmt	Modifizierung des AH wird abgelehnt.	Die Aktienbeteiligung des Staates darf unter 35% fallen, falls bei einer Kapitalerhöhung der Staat seine Aktienbeteiligung nicht beibehalten will. Der Staat behält ein Vetorecht in einigen Bereichen. Falls seine Aktienbeteiligung unter 35% (aber über 10% ist) fällt, behält er dieses Vetorecht für 10 Jahre.
Verkauf von Aktien an Arbeitnehmer .	Idem.	Zugestimmt, mit einer kleinen Modifizierung.	Modifizierung abgelehnt.	Es wird einer Norm zugestimmt, die derjenigen ähnlicher ist, die im Entwurf der Exekutive stand.

Abbildung 8.2. Fortsetzung. Modifizierungen des Tarifsyst. em.

Thema	Vorschlag der Exekutive	Senat (Ausschuss).	Senat (Plenum)
Expertenkommission	Im Falle der Diskrepanzen zwischen den Tarifvorschlägen der SISS und des Unternehmens darf die Expertenkommission sich nur für einen der vorgeschlagenen Werte (d.h. entweder für den Vorschlag des Unternehmens oder für den der SISS) entscheiden. Auf keinen Fall kann sie sich für andere, etwa mittlere Werte entscheiden	Beibehalten mit wenigen Modifizierungen	Beibehalten mit wenigen Änderungen.
Anpassungsmechanismus der Tarife.	Die Tarifordnungen müssen einen Faktor beinhalten, der die Reduzierung der Tarife enthalten muss, die als Folge der Produktivitätssteigerung der Unternehmen erfolgen muss (RPI-X).	Abgelehnt	Idem.
Maximale Änderung der Tarife	Die Tarife für Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung können nicht 5% höher und nicht 5% niedriger als diejenigen sein, die am Ende der vorherigen Tarifperiode in Kraft waren.	Abgelehnt	Idem.

Abbildung 8.2. Fortsetzung. Modifizierungen des Tarifsyst. em.

Thema	Abgeordnetenhaus (Ausschuss)	Abgeordnetenhaus (Plenum)	Senat (3. Lesung)	Vereinbarung Comisión Mixta/ Gesetz 19.549
Expertenkommission	Wenige Modifizierungen des Textes des Senates	Idem.	Idem	Es wird eine Norm beschlossen, die derjenigen ähnlich ist, die der Entwurf der Exekutive enthielt. Die Entscheidung der Kommission ist für die SISS und die Unternehmen obligatorisch
Anpassungsmechanismus der Tarife.	Die Norm des Entwurfes der Exekutive wird wieder eingeführt. Dennoch wird hinzugefügt, dass die Tarifänderungen, die aufgrund der Anwendung des "Faktor X" erfolgen müssen, nicht höher als 1,5% und nicht niedriger als 0,5% sein können.	Idem.	Abgelehnt	Abgelehnt
Maximale Änderung der Tarife	Nicht wieder eingeführt	Idem.	Idem AH	Keine Norm in diese Richtung wird eingeführt.

Abbildung 8.2. Fortsetzung . Modifizierungen der Gesetzrahmen der SISS.

Thema	Entwurf der Exekutive	Senat (Ausschuss)	Senat (Plenum)
Aufgabe der SISS	Der Verbraucherschutz wird als Aufgabe der SISS hinzugefügt.	Abgelehnt.	Idem
Neue Befugnisse der SISS	Es wird ein Titel hinzugefügt, der die Erlangung von Informationen seitens der SISS reguliert. 1) Im Allgemeinen wird vorgeschlagen, dass die SISS von den überwachten Unternehmen (und von ihren verbundenen Unternehmen) alle Informationen verlangen darf, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgabe benötigt; 2) Der Superintendent darf die Geschäftsführer der überwachten Unternehmen laden. Falls sie nicht erscheinen, darf der Superintendent ein Gericht darum bitten, mit einer Ordnungsmaßnahme zu drohen; 3) Die SISS muss alle zwei Jahre eine Studie vorlegen, in der die Leistung der Wasserunternehmen verglichen wird; 4) Die SISS muss die Informationen, die sie für die Bestimmung der Tarife benutzt, veröffentlichen .	1) Zugestimmt. Die Referenz auf die verbundenen Unternehmen wird gestrichen; 2) Zugestimmt; 3) Abgelehnt; 4) Abgelehnt.	Idem
Geldstrafe	a) Die maximalen Geldstrafen werden erhöht. Im Falle der Nicht- Erfüllung im Bereich Dienstleistungsqualität oder unrechtmäßiges Forderungseinziehungen werden sie von 100 UTM auf 1000 UTA erhöht. Im Falle von Verstößen, die ein Risiko für die Gesundheit der Bevölkerung mit sich bringen, wird von 1000 UTM auf 1000 UTA erhöht. b) Er werden ebenfalls andere Strafbestände eingeführt. Im Falle der Nicht-Abgabe von verlangten Informationen oder Abgabe falscher Informationen kann die Geldstrafe bis 1000 UTA betragen. Im Falle von Nicht Erfüllungen des Entwicklungsplans können die Geldstrafen bis 10.000 UTA betragen.	Zugestimmt, aber die maximale Beträge der Geldstrafen werden halbiert. Im Falle von Wiederholungen kann die SISS das Doppelte der maximalen Geldstrafe verhängen	Idem
Finanzierung der SISS	Die Wasserunternehmen müssen jährlich einen Beitrag als Gegenleistung für das Recht der Konzessionsnutzung zahlen. Der Betrag, den jedes Unternehmen zahlen muss, wird vom Wirtschaftsministerium festgelegt. Dieser kann nicht höher als 2% des Umsatzes des Unternehmens sein. Diese Beträge gehen an die Finanzierung der SISS..	Abgelehnt	Idem
Personal der SISS	Das Personal der SISS bekommt die zusätzliche Zahlung (Asignación de Fiscalización), die das Personal anderer Regulierungsbehörden erhält.	Zugestimmt	Idem
Interne Organisation	1) Dem Superintendenten wird die Befugnis eingeräumt, selbst die interne Organisation der SISS zu bestimmen. 2) Es wird der SISS erlaubt, Provinzbüros zu eröffnen.	1) Es wird abgelehnt, da die Senatoren meinen, der Superintendent diese Befugnis schon habe; 2) Aus Vorschlag der Exekutive wurde die Norm zurückgezogen (sie wäre überflüssig).	Idem.

Abbildung 8.2. Fortsetzung . Modifizierungen der Gesetzrahmen der SISS.

Thema	Abgeordnetenhaus (Ausschuss)	Abgeordnetenhaus	Senat (3. Lesung)	Vereinbarung Comisión Mixta/ Gesetz 19.549
Aufgaben der SISS	Der Verbraucherschutz wird wieder als Aufgabe der SISS eingeführt	Idem	Die Modifizierung des AH wird abgelehnt.	Der Entwurf der Exekutive wird abgelehnt.
Neue Befugnisse der SISS	1) Zugestimmt.. Zudem wird aus Vorschlag der Exekutive die Referenz auf die verbundenen Unternehmen wieder eingeführt; 2) und 4) Zugestimmt; 3) Es wird wieder die von der Regierung vorgeschlagene Norm eingeführt. Dennoch wird diese Studie nur drei Aspekte umfassen: Qualität der Dienstleistung; Investitionen und Kundenservice.	Idem	1) und 2) Modifizierungen werden abgelehnt; 3) Abgelehnt; 4) Zugestimmt	1) Der Superintendente darf von den überwachten Unternehmen jede Information verlangen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Bezüglich den verbundenen Unternehmen können Informationen verlangt werden, die mit Transaktionen zwischen diesen Unternehmen und den Wasserunternehmen zu tun haben; 2) Der Superintendente darf den Geschäftsführer laden, aber nur mit richterlicher Genehmigung; 3) und 4) Beibehalten
Geldstrafe	Aus Vorschlag der Exekutive werden sie wieder erhöht (auf dem Niveau vom ursprünglichen Entwurf).	Idem.	Die Modifizierungen werden abgelehnt	Der ursprüngliche Vorschlag der Exekutive wird im Wesentlichen beschlossen. Die maximale Geldstrafen für die verschiedene Straftaten sind: a) Nichterfüllung im Bereich Qualität und Kontinuität der Dienstleistungen und Diskriminierung der Kunden: 50 UTA; b) Verstöße, die die Gesundheit der Bevölkerung in Gefahr bringen, 1000 UTA; c) Nichterfüllung der Befehle der SISS: 1000 UTA; d) Abgabe von falscher Information: 500 UTA; e) Nichterfüllung der Entwicklungspläne 10.000 UTA; f) Missbrauch von privilegierten Informationen: 1000 UTA.
Finanzierung der SISS	Es wird vorgeschlagen, dass die Wasserversorger eine Gebühr als Gegenleistung zum recht der Konzessionsnutzung zahlen. Obwohl sie tatsächlich zur Finanzierung der SISS vorgesehen wird, wurde der Vorschlag formell damit nicht verbunden.	Idem	Abgelehnt	Abgelehnt
Personal	Zugestimmt. Ebenfalls wird eine Norm eingeführt, die einen zusätzlichen Beitrag wegen Leistung (Bonificación por desempeño) für das Personal der SISS einführt.	Idem	Abgelehnt.	Die zusätzliche Zahlung der Regulierungsbehörde wird beschlossen. Die “Bonificación por Desempeño” wird abgelehnt.
Interne Organisation der SISS	1) Es wird wieder eingeführt; 2) Idem Senat.	1)Beschluss; 2) Die Befugnis über Provinzbüros wird wieder eingeführt	Die Änderungen des Abgeordnetenhauses wurden abgelehnt.	1) Dem Superintendente wird die Befugnis eingeräumt, selbst die interne Organisation der SISS zu bestimmen. 2) Die SISS darf Provinzbüros eröffnen. 2) Die maximalen Besetzung der SISS wurde auf 142 Personen fixiert.

3. Die Privatisierung der Wasserunternehmen.

3.1. Die ersten Entscheidungen über die Privatisierung.

Sobald das Gesetz verabschiedet wurde, ordnete der Präsident dem SAE an, einen Privatisierungsplan für staatliche Wasserunternehmen zu entwerfen¹. Auf der Basis der Analyse der Entwicklungspläne, der Investitionsbedürfnisse jedes Unternehmens sowie der Finanzierungsoptionen dieser Pläne erstellte die SAE einen Privatisierungsplan, wonach in einer ersten Etappe die Unternehmen Esva, Emos, Essal, Essel und Essbio und in einer zweiten Essar und Essam privatisiert werden sollten. Der Plan wurde danach dem Präsidenten Frei vorgelegt, der ihm zustimmte und seine Umsetzung anordnete. Bezüglich der Privatisierungsformen sah der Plan den Aktienverkauf nur als eine der vielen möglichen Optionen vor, nach der der Einbezug privater Investoren in die Wasserunternehmen erfolgen könnte. Auf diese Weise sollte in jedem Privatisierungsfall entschieden werden, welche der beste Mechanismus für den spezifischen Fall ist (Interview Selman 2000).

Abbildung. 8.3. Die ausgewählten Unternehmen für die erste Privatisierungsrunde .

Unternehmen	Kunden (1)	% des Landes	Anschlussgrad Trinkwasser (2) (in %)	Anschlussgrad Abwasserentsorgung In (%)	Anschlussgrad Abwasserbehandlung (in %)	Gewinne/ (Verluste) Mio. USD	Arbeitnehmer
Esva	362.104	11,2	96,2	87,4	43,0	15,8	866 (Juni-98)
Emos	1.197.105	36,9	100,0	97,4	4,5	54,5	1.692
Essal	121.044	3,7	99,6	80,4	4,4	3,5	315
Essel	134.505	4,1	98,1	78,5	29,0	4,7	385 (Sept.-99)
Essbio	350.083	10,8	99,2	82,7	8,4	12,5	694 (Dez.99)

(1) Alle Angaben vom Dezember 1998 (abgesehen von den angegebenen Ausnahmen). Im Falle der Gewinne/Verluste sind Angaben vom Jahr 1997, d.h. vom letzten Jahr vor der Erstellung des Privatisierungsplanes (2) Diese entspricht dem Anteil der städtischen Bevölkerung, die mit der Dienstleistung versorgt wird. Quelle: SISS (1998), Memorandum Informativo der Unternehmen.

Gemäß dem Plan leitete die Regierung bereits im Jahr 1998 die Privatisierung der ersten fünf Unternehmen ein. Diesbezüglich lässt sich zunächst behaupten, dass die Regierung so vorgeht, obwohl innerhalb der CPPD keine Übereinstimmung herrschte, weder in Bezug darauf, welche Unternehmen privatisiert, noch hinsichtlich dessen Privatisierungsformen angewendet werden sollten. Laut Landerretche ist es darauf zurückzuführen, dass Frei vor dem Ende seiner Amtszeit Ergebnisse in diesem Bereich zeigen wollte und deshalb er eine „Beschleunigung“ der Privatisierungen anordnete. Dies führte ebenfalls dazu, dass Emos,

¹ SAE (Sistema de Administración de Empresas) war eine Abteilung von CORFO (ein sog. Comité-CORFO), die im Februar 1997 geschaffen wurde. Das Ziel der Schaffung der SAE bestand darin, die Verwaltung der Tochtergesellschaften von den anderen Aufgaben von CORFO (insbesondere die Produktionsförderung) zu trennen. Im Wesentlichen bestand die Aufgabe der SAE darin, die Aktienbeteiligungen von CORFO zu verwalten. SAE wurde von einem Vorstand geführt, der sich aus fünf Mitglieder zusammensetzte. Alle Mitglieder wurden von staatlichen Ämtern bestimmt. SAE verfügte über ein Personal von 30 Leuten, deren große Mehrheit früher bei der Abteilung „Gerencia de Empresas“ von CORFO tätig war. 2001 wurde

dessen Privatisierung am Anfang des Gesetzgebungsprozesses für eine erste Runde nicht vorgesehen worden war, in die ersten Runde eingeschlossen wurde (Interview 2001). Zweitens ist anzumerken, dass in der öffentlichen Meinung die Privatisierung der Wasserunternehmen wenig Unterstützung hatte. Laut eine Umfrage vom CERC von September 1997 waren nur 22% der Bevölkerung dafür, während 69% sich dagegen aussprachen². Zuletzt muss erinnert werden, dass Chile Mitte 1998 in eine Rezession geriet, was eine schwierigere Haushaltslage zur Folge hatte.

3.2. Die Implementierung der Privatisierungen.

Im Rahmen des Privatisierungsplanes wurde entschieden, dass Esva das erste Unternehmen wird, das dem Privatsektor überführt werden sollte. Der Grund der Auswahl von Esva als erstes zu privatisierendes Unternehmen hatte vor allem damit zu tun, dass dieses sich seit der Mitte der 1990er Jahre in einer schwierigen Situation befand³. Diese Situation trug jedoch dazu bei, dass seine Privatisierung aus der politischen Sicht „einfacher“ war, da aufgrund dieses Falles sie an Unterstützung sowohl unter den Parteien der CPPD, als auch bei der öffentlichen Meinung gewonnen hatte. Daneben muss gesagt werden, dass der Privatisierungsprozess von Esva von besonderer Bedeutung war, da er die folgenden Privatisierungen nicht nur bezüglich der Organisation der Privatisierungen, sondern auch der Ausschreibungsbedingungen und der Privatisierungsverträge stark prägte (s.u.).

3.2.1 Die Organisation der Privatisierungen.

Das erste Problem hinsichtlich der Umsetzung des Privatisierungsplanes hatte damit zu tun, wer in Namen des Staates für die Vorbereitung und die Implementierung der Privatisierungen zuständig sein sollte, d.h. wer die Entscheidungen über die zahlreichen Probleme, die in diesen Prozessen entstehen (z.B. Entwurf der Ausschreibungsbedingungen und der

sie aufgelöst und durch die sog. SEP (Sistema de Empresas Públicas) ersetzt, die ähnliche Aufgaben hat. (Resolución CORFO N°18 vom 3.2.1997; Interview Selman 2000; <http://www.comitesep.cl>.)

² Ich danke Carlos Huneeus für diese Information.

³ Diese waren hauptsächlich mit dem sog. „Fall Colector (Abwasserleitungsanlage)“ verbunden. 1992 entschied sich Esva für den Bau einer Abwasserleitungsanlage für den Transport des Abwassers der Kommunen Villa Alemana, Viña del Mar, Quilpué zu einer Wasserbehandlungsanlage, die sich in Valparaíso befand. Die Ausschreibung für die Ausführung des Projektes wurde von der argentinisch-brasilianischen Firma „Consortio Bioceánico“ gewonnen. Die Kosten des Projektes betragen etwa 150 Mio. USD, die mit den Finanzmitteln des Unternehmens als auch der WB bezahlt werden sollten. Die Arbeiten begannen bereits im November 1992, aber kurz danach (Anfang 1993) wurden wichtige Modifizierungen in den Vertrag eingeführt, die es mit dem Bausystem zu tun hatten. In den nächsten Monaten entstanden jedoch viele Probleme zwischen Esva und der Firma aufgrund von Verspätungen bei der Erfüllung des Vertrages seitens von Consortio Bioceánico, das auch anscheidend die technische Erfahrung für die Entwicklung eines solchen Projektes nicht hatte. Dies führte zu neuen Änderungen des ursprünglichen Vertrages, wodurch u.a. der Preis erhöht wurde. Dennoch wurden dadurch die Probleme nicht gelöst. Anfang 1995 entschied sich Consortio Bioceánico dafür, die Arbeiten zu verlassen. Es rechtfertigte die Entscheidung mit dem Argument, dass Esva ihre vertraglichen Pflichten nicht erfüllt hatte. Für die Vollendung des Projektes wurde kurz danach (und ohne Ausschreibung) die Firma Iseki verpflichtet, die zusammen mit Consortio Bioceánico gearbeitet und auch wenig Erfahrung mit diesen Projekten hatte. Im September 1995, mit dem selben Argument von Consortio Bioceánico, verließ sie die Arbeiten. Die Situation sorgte für große Skandale, nicht nur wegen der Schwierigkeiten für die Bevölkerung, die der Baustop auslöste, sondern auch wegen der eventuellen Korruptionstaten. Zu Details s. Cámara de Diputados (1996).

Privatisierungsverträge), treffen sollte. Diesbezüglich wurde entschieden, dass die Verantwortung in jedem Privatisierungsfall von einer Kommission (die sog. Comités-PSP), statt von der SAE, übernehmen werden müsse⁴. Diese setzten sich aus Vertretern mehrerer staatlichen Ämter (Wirtschafts- und Finanzministerium, SAE- je einer) und des jeweiligen Unternehmens, plus ein „technischer Koordinator“, der sozusagen als „Geschäftsführer“ des Comité-PSP fungierte, zusammen.

Die Aufgabe der „Comités-PSP“ bestand zunächst darin, den Zustand des Unternehmens zu analysieren, sich mit den eventuellen Problemen zu beschäftigen, die mit spezifischen Problemen der Unternehmen (Regulierung des Eigentums, juristische Angelegenheiten) verbunden sind, eine Studie über den Investitionsplan zu machen und eine ökonomische Bewertung des Unternehmens vorzulegen. Um die Comités-PSP bei der Erfüllung dieser Aufgabe zu beraten, wurde in jedem Privatisierungsfall eine Investitionsbank durch eine öffentliche Ausschreibung verpflichtet. Diese Arbeit dieser ersten Etappe hat zum Ziel, die verschiedenen Privatisierungsoptionen zu analysieren und zu bestimmen, welche für den spezifischen Fall am geeignetsten ist (Interviews Bacigalupo 2001 und Selman 2000). Sobald diese Analyse fertig war, legte die Comité-PSP dem Vorstand der SAE einen Vorschlag über die spezifische Privatisierungsform für den jeweiligen Fall vor. In vier Fällen (Esval, Emos, Essbio und Essel) wurde der Verkauf eines Aktienpaketes von zwischen 33% und 37% vorgeschlagen. Darüber hinaus sollte der Gewinner der Ausschreibung eine Kapitalerhöhung finanzieren, womit er zwischen 40% und 45% der Aktien des jeweiligen Unternehmens erreichen würde (s. Abb.8.4.)⁵. Daneben sollte ein Konsortialvertrag (Shareholders Agreement) unterzeichnet werden, wodurch CORFO dem Käufer die Kontrolle über das Unternehmen garantierte (s.u.)⁶. Die Ausnahme war der Fall von Essal, wobei man sich entschied dafür, dass ein Aktienpaket von 51% direkt ausgeschrieben werden sollte⁷.

⁴ Man dachte am Anfang, der SAE diese Aufgabe zu übertragen. Dennoch wurde diese Option ausgeschlossen, da die SAE über die Personal- und Finanzmittel für die Erfüllung solcher Aufgabe nicht verfügte (Interview Selman 2000)

⁵ Eine andere Bedingung war, dass der Käufer sich dazu verpflichtet, so viele Aktien wie nötig zu kaufen, wenn nach dem Kauf des Aktienpakets und dem Aktienverkauf an die Arbeitnehmer und an der Börse die Aktienbeteiligung des Staates immer noch über 50% liegt, damit die Aktienbeteiligung, die sich im privaten Besitz befindet mehr als 50% ausmachen (s. Abb. 8.3.). Der Grund dafür lag darin, dass nach dem Gesetz die Unternehmen, bei denen die Aktienbeteiligung des Staates über 50% liegt, besonderer Regeln untergeordnet sind (z.B. muss ihr Haushalt vom Finanzministerium abgesegnet werden). Damit wollte man zusichern, dass der neue beherrschende Gesellschafter das Unternehmen wie eine normale Aktiengesellschaft führen könnte.

⁶ Die Entscheidung für diese Option, d.h. die Kontrolle über das Unternehmen zu verkaufen, lag vor allem darin, dass man dachte, dass dies die beste Option war, um die Staatseinnahmen zu maximieren (Interview Selman 2001).

⁷ Hier wurde keine Kapitalerhöhung vorgeschlagen, da man feststellte, dass der Investitionsplan ohne sie finanziert werden konnte (Interview Selman 2000)

Durch die Entscheidung zugunsten einer Privatisierung durch den Verkauf von Aktienpaketen wurden andere diskutierte Optionen ausgeschlossen, wie die BOT-Verträge⁸, oder die sog. „Contratos de Gestión con Inversión“⁹.

Sobald diese erste Etappe beendet war, begann die Implementierung der Privatisierung. Diese wird ebenfalls vom Comité-PSP, auch mit der Beratung einer Investitionsbank, geführt. Ebenfalls wurden für diese Phase juristische Berater verpflichtet¹⁰. Die Arbeit bei dieser Etappe bestand darin, einerseits die zentralen Entscheidungen über die Ausschreibungsbedingungen und die wichtigsten Verträge (vor allem den Konsortialvertrag) zu treffen, andererseits, das Privatisierungsverfahren und seine verschiedenen Etappen (z.B. Road-Show, Due Dilligence¹¹, Data Room¹²) zu veranstalten.

Abbildung. 8.4. Die Etappen des Privatisierungsverfahren.

Etappe	
Veröffentlichung der Ausschreibungsbedingungen	Alle dürfen die Ausschreibungsbedingungen kaufen. Die Käufer werden dann als „qualifizierte Interessente“ eingestuft.
Vorlage der Unterlagen	Alle Interessenten dürfen ihre Unterlagen vorlegen, um als „registrierte Anbieter“ (oferente calificado) zugelassen zu werden (1). Die Interessenten dürfen mit anderen ein Konsortium bilden. Falls ein Konsortium gebildet wird, muss es angegeben werden, wer als Betreiber teilnimmt. Der Betreiber muss zumindest 30% der Aktien des Konzern besitzen. Die Interessenten werden über alle Angelegenheiten des Unternehmens (z.B. Verträge) informiert, die die wirtschaftliche Lage des Unternehmens betreffen kann. Zur Zeit der Vorlage der Unterlagen dürfen sie ihre Kommentare zum Konsortialvertrag abgeben
Qualifizierung als „registrierte Anbieter“ (Oferente Registrado)	Corfo analysiert die Unterlagen der Interessenten und stellt danach eine Liste mit denen aus, die die Mindestbedingungen erfüllen. Die Interessenten, die auf der Liste stehen, werden als registrierte Anbieter eingestuft. Diese sind die einzigen, die Angebote für das Aktienpaket vorlegen dürfen. Als „registrierte Anbieter“ dürfen sie die Anlage des Unternehmens besuchen, die Manager des Unternehmens interviewen (Due Dilligence), sowie alle Information über das Unternehmen in Erfahrung bringen (Data Room).
Öffnung der Angebote und Erteilung des Zuschlages	Gewinner wird derjenige, der mehr Geld über den „Referenzpreis“ (precio de referencia) bietet. Corfo darf dennoch auf jeden Fall alle Angebote ablehnen oder die Ausschreibungen für gescheitert zu erklären.
Verkauf der Aktien an die Arbeitnehmer und an der Börse.	Nach der Erteilung des Zuschlages und innerhalb einer bestimmten Frist (normalerweise 20- 30 Tage) bietet Corfo ein Aktienpaket an der Börse (zwischen 8 und 10%). Der Preis der Aktien soll 80% des vom Gewinner angebotenen Preises betragen. Der Gewinner verpflichtet sich dazu, alle Aktien dieses Aktienpaketes (zu diesem Preis) zu kaufen, die an der Börse nicht verkauft wurden. Corfo muss auch 10% der Aktien für die Arbeitnehmer reservieren.
Ende der Transaktion	Sobald die CGR den Verkauf genehmigt und die Frist für den Verkauf von Aktien an der Börse abgelaufen ist, wird der Preis bezahlt und alle Verträge werden unterzeichnet. Die Transaktion ist an die Bedingung geknüpft, dass die Aktienbeteiligung von Corfo unter 50% liegt .

(1) Diese beziehen sich vor allem auf die Unterlagen, die belegen, dass die Interessenten die wirtschaftlichen und betrieblichen (Anzahl von Kunden) Bedingungen erfüllen. Quelle: Ausschreibungsbedingungen der Unternehmen.

⁸ Diese BOT- Verträge (Built- Operate and Transfer) bestehen im Wesentlichen in Folgenden: a) die öffentliche Hand gewährt einem Privaten eine Konzession zur Ausführung eines bestimmten Projekts; b) Die Finanzierung des Projekts erfolgt durch den Privaten; c) Die Planung, Ausführung sowie der anschließende Betrieb des Projektes während der vereinbarten Konzessionsdauer übernimmt der Private. In dieser Phase erfolgt auch die Refinanzierung der Projektkosten aus den Betriebseinnahmen des Konzessionärs, und d) Nach Ablauf der Konzessionsdauer überträgt der Konzessionär das Projekt an die öffentliche Hand. Diese Option wurde dennoch aus u.a. folgenden Gründen ausgeschlossen: a) Da sie im Gesetz nicht reglementiert wird, sollten alle Bedingungen des BOT in einem Vertrag festgesetzt werden, dessen Erarbeitung sehr schwierig gewesen sein könnte; b) Da die BOT Verträge nur für den Bau einer bestimmten Anlage unterzeichnet werden, würde damit der Staat von anderen Investitionspflichten nicht befreit, was gerade eines der Ziele der Privatisierungen war (Interviews Jara, Calvo (beide 2001) und Selman (2000)).

⁹ Dies wurde ebenfalls abgelehnt, da ihre Erarbeitung sehr schwierig war (Interview Jara 2001).

¹⁰ Im Falle von Esva wurde ebenso eine technische Beratungsfirma (Halcrow) verpflichtet, die eine unabhängige Evaluation des Zustandes des Unternehmens sowie des Investitionsplans machen musste. Dies war, laut Bacigalupo, von besonderer Bedeutung, da damit die Investoren die Meinung über das Unternehmen, welches viele Probleme gehabt hatte, von einer prestigeträchtigen Beratungsfirma hatten (Interview 2001)

¹¹ In dieser Etappe prüfen die potenziellen Kaufinteressenten anhand von Unternehmensdokumenten, Betriebsbesichtigungen und Managementgesprächen die finanzielle, rechtliche, und wirtschaftliche Lage des Unternehmens.

¹² Datenraum, der sämtliche für den Käufer relevante Informationen über das zu verkaufende Unternehmen enthält.

Genauso wie bei der ersten Etappe spielt die Beratungsfirma eine wesentliche Rolle. Erstens trägt sie ihre Erfahrung bei diesen Prozessen bei, was sehr nützlich ist, um die bessere Privatisierungsstrategie auszuwählen. Zweitens ist sie das Instrument, wodurch die Comité-PSP, die keinen direkten Kontakt zu den potentiellen Käufer hat (außer im Falle von Esva s.u.), Information über sie und ihre Präferenzen in Bezug auf die Ausschreibungsbedingungen erlangt (Interview Selman 2000). Drittens spielen sie eine wichtige Rolle sowohl bei der Vermarktung der Privatisierungsprozesse, als auch bei der Vorbereitung der Ausschreibungsbedingungen, als auch bei der Organisation anderer Etappen des Verfahrens¹³. Schließlich leisten sie einen wichtigen Beitrag zu den Privatisierungen, da ihre Teilnahme (sie sind prestigeträchtige Firmen) die „Ernsthaftigkeit“ der Privatisierungen garantiert.

3.2.2. Die zentrale Entscheidungen bei den Privatisierungen.

Wie bereits gesagt, bezog sich ein wichtiger Teil der Arbeit der Comites-PSP auf die Bestimmung der Ausschreibungsbedingungen, die Erfassung der Privatisierungsverträge und andere Gelegenheiten, die mit der spezifischen Situation der jeweiligen Unternehmen verbunden waren. Der erste wichtige Punkt hatte mit den Bedingungen zu tun, die die Teilnehmer bei der Ausschreibung erfüllen mussten. In diesem Kontext wurde für alle Privatisierungsfälle entschieden, dass die Teilnehmer zwei wichtige Bedingungen erfüllen mussten: a) Sie mussten ein minimales Nettovermögen haben, dessen Betrag sich je nach dem zu privatisierenden Unternehmen ändert (s. Abb. 8.4.), und; b) Sie mussten Betreiber einer „öffentlichen monopolistischen Dienstleistung“ (monopolio público regulado) (z.B. Stromverteilung, Wasser- oder Gasversorgung) sein und eine minimale Anzahl von Kunden versorgen. Diese Anzahl variierte ebenfalls je nach Privatisierungsfall (s. Abb. 8.4.)¹⁴. Diesbezüglich ist zu bemerken, dass man nicht verlangte, dass der Betreiber unbedingt aus dem Bereich Wasserdienstleistung stammen sollte. Der Punkt ist von Bedeutung, da wenn man es verlangt hätte, die chilenischen Unternehmen z.B. an der Ausschreibung von Esva nicht hätten teilnehmen können. Dies, weil damals kein chilenisches privates Wasserversorgungsunternehmen 300.000 Kunden versorgt hatte. Bacigalupo erklärte diese Entscheidung mit dem Argument, dass wenn man solche Bedingung eingeführt hätte (d.h. dass der Betreiber ein Wasserversorger sein musste), die Anzahl der Teilnehmer deutlich reduziert

¹³ Eine Road Show wurde nur im Falle von Esva durchgeführt. Diese fand zwischen dem 14. und dem 25 September 1998 in Houston, New York, London, Madrid und Barcelona statt. In den anderen Fällen wurde keine gemacht, da alle potentiellen Investoren bereits in Chile waren (Interviews Selman und Bacigalupo, beide 2000).

worden wäre und potentielle chilenische Investoren ausgeschlossen worden wären, was der Erfolg der Privatisierung in Gefahr gebracht hätte (Interview 2001).

Abbildung 8.5. Bedingungen für die Teilnahme an der Ausschreibung.

Unternehmen	Datum der Entscheidung von Corfo über die Privatisierung	Mindestanzahl von Kunden	Minimales Nettovermögen (Mio. USD)	Angebotenes Aktienpaket
Esval	31.7.1998	300.000	500	34,4% plus 6,6% (Kapitalerhöhung): 40%
Emos	31.7.1998	500.000	750	28,5% plus 11,5% (Kapitalerhöhung): 42%
Essal	28.10.1998	100.000	100	51% (ohne Kapitalerhöhung).
Essel	28.10.1998/ geändert. 13.7.1999	140.000	100	37,33% plus 12,67% (Kapitalerhöhung): 45%
Essbio	28.1.2000	500.000	150	33,3% plus 9,7% (Kapitalerhöhung): 42%.

Quelle: Ausschreibungsbedingungen der jeweiligen Unternehmen.

Der zweite wichtige Punkt hatte mit der Bestimmung der zentralen Merkmalen der Verträge, die anlässlich der Privatisierungen zwischen CORFO und dem Gewinner der Ausschreibung unterzeichnet werden sollten, zu tun¹⁵. Darunter ist der Konsortialvertrag der wichtigste. Durch ihn sichert CORFO einerseits dem Gewinner der Ausschreibung zu, dass er die Kontrolle über das Unternehmen haben wird, und andererseits, werden eine Reihe von Rechten und Pflichten für die Partner bestimmt. Unter den Bestimmungen des Konsortialvertrages sind u.a. diejenigen hervorzuheben, die CORFO ein Vetorecht über einige Entscheidungen (z.B. Schaffung von Tochtergesellschaften, Modifizierung der Satzung des Unternehmens, Veräußerung der Konzessionen) einräumen. Auf der anderen Seite verpflichtet sich CORFO u.a. dazu, dem Gewinner die Mehrheit im Vorstand zuzusichern¹⁶. Die Konsortialverträge sind ähnlich in aller Fälle und auf diese Weise basieren sie auf dem ersten unterzeichneten Vertrag, d.h. dem Konsortialvertrag zwischen CORFO und dem Käuferkonzern von Esval, Aguas Puerto S.A. Diesbezüglich lässt sich unterstreichen, dass seine Bestimmungen aus einem intensiven Meinungs-austausch zwischen CORFO und den Teilnehmern an der Ausschreibung entstanden. Dieser „Meinungs-austausch“ war bereits in den Ausschreibungsbedingungen von Esval vorgesehen (Esval 1998, S.6). Die Einführung einer solchen Instanz in das Privatisierungsverfahren ist darauf zurückzuführen, dass die Regierung viel Interesse an einer erfolgreichen Privatisierung von Esval hatte, welches, wie gesagt, in den letzten Jahren eine sehr schwierige Situation erlebt hatte. Ebenfalls ging es hier um die erste Privatisierung, die der Plan vorsah. Deswegen war ihr Erfolg von besonderer Bedeutung, da ein Scheitern in dieser ersten Privatisierung die erfolgreiche Umsetzung des

¹⁴ Im Falle, dass mehrere Unternehmen zusammen teilnehmen wollen (also in Form eines Konzerns), musste sich darunter ein Betreiber beteiligen, der zumindest 30% der Aktien des Konzerns besitzt. Dies zielt darauf ab, dass der Betreiber eine hohe Beteiligung am Konzern hat (Interview Bacigalupo 2000).

¹⁵ Hierfür ist anzumerken, dass die Teilnehmer diese Verträge vor der Öffnung der Angebote unterzeichnen mussten. Auf diese Weise konnten sie nach der Erteilung des Zuschlages nicht versuchen, den Inhalt der Verträge zu verhandeln.

¹⁶ Zu Details der im Konsortialvertrag bestimmten Pflichten beider Partner s. Deleveau (2000, S. 124 f)

Rests des Planes in Gefahr gebracht hätte. In diesem Rahmen hielt man für es unabdingbar, den Teilnehmern die Möglichkeit zu geben, ihre Meinungen zu den wichtigsten Privatisierungsverträgen (vor ihrer endgültigen Erfassung) zu äußern. Bei der Diskussion stand die Bestimmung der Pflichten der jeweiligen Partner in Zentrum, wobei einige Anregungen der Teilnehmer aufgenommen wurden. Diese betrafen dennoch die zentralen Aspekten des Konsortialvertragsentwurfs nicht, die die Regierung ursprünglich vorgelegt hatte (Interview Bacigalupo 2001)¹⁷.

Die dritte wichtige Aufgabe der Comités- PSP hatte mit der Zukunft einiger Güter der jeweiligen Unternehmen und mit anderen Angelegenheiten, wie Verträge mit Dritten oder laufende Gerichtsverfahren, zu tun. Im Falle von Esva wurden zunächst einige Güter und Grundstücke vor der Privatisierung verkauft. Dies weil man dachte, dass wenn man sie nicht vorher verkauft hätte, man diese Güter bei den Angeboten unterbewertet, und dadurch der Staat Geld verloren hätte. Zweitens wurde bezüglich des sog. „Sistema Lago Peñuelas“¹⁸ entschieden, eine neue Aktiengesellschaft zu schaffen, dessen Gesellschaftszweck die Trinkwasserproduktion ist, und einen Vertrag mit Esva für den Kauf dieses Wassers zu unterzeichnen (CORFO 1998 Resolución 150; El Mercurio de Valparaíso 1.10.1998). Drittens musste man eine Entscheidung über den „Contrato de Gestión con Inversión“ zwischen Esva und „Aguas Quinta“ treffen (s. Kap. 7). Dieser Punkt brauchte eine dringende Lösung, da ansonsten Aguas Quinta ein Gerichtsverfahren gegen Esva eingeleitet hätte¹⁹, die die Privatisierung in Gefahr gebracht hätte (Interview Bacigalupo 2001). Nach langen Verhandlungen kamen die Partner zu einer Übereinkunft, nach der Aguas Quinta Esva innerhalb von einem Jahr nach der Privatisierung fordern könnte: a) Die Konzession an Aguas Quinta zu verkaufen, oder b) Vorzeitig den Vertrag zu kündigen und eine bestimmte Geldsumme an Aguas Quinta zu bezahlen²⁰. Letztens wurde auch entschieden, um potentielle Umstände, die den Erfolg der Privatisierungen hätte gefährden können, zu vermeiden, dass CORFO die eventuellen Zahlungen übernehmen würde, die aus noch laufenden

¹⁷ Die Ausschreibungsbedingungen der anderen Privatisierungen sahen auch die Möglichkeit vor, dass die Teilnehmer ihre Kommentare zu den Privatisierungsverträgen abgeben (s. Abb. 8.3). Laut interviewte Mitglieder der Comités-PSP wurden in diesem Kontext mehrere Anregungen gemacht. Jedoch wurde keinen bedeutende Änderung der Privatisierungsverträge als Konsequenz dieser Anregungen eingeführt (Interviews Selman (2000), Jara und Calvo (beide 2001)).

¹⁸ Das „Sistema Lago Peñuelas“ ist ein Naturschutzgebiet (Reserva Forestal), wobei Esva 667 Hektar besaß. Man entschied, dass diese in den Händen des Staates bleiben musste, um damit den freien Zugang zu ihm zu sichern. Ebenfalls dachte man, dass wenn dieses Gebiet nicht von Esva getrennt worden wäre, man sie bei den Angeboten unterbewertet hätte.

¹⁹ Aguas Quinta nutzte die Privatisierung, um davon zu profitieren. Dann bedrohte man mit dem Einlegen eines „recurso de Amparo Económico“, was (eventuell) zur Aussetzung der Privatisierung geführt hätte.

²⁰ Im April 2000 übte Aguas Quinta seine Option aus. Esva entschied sich für die Kündigung des Vertrages und bezahlte Aguas Quinta 55,7 Mio. USD. Die Zahlung wurde durch eine Kapitalerhöhung finanziert, welche von CORFO, gemäß dem Konsortialvertrag, genehmigt wurde (Esva 2000 Acta Décima junta).

Gerichtsverfahren entstehen könnten (CORFO 1998, Acuerdo 1976)²¹. Im Falle von Emos wurden ebenfalls einige Güter (wie Embalse El Yeso und Laguna Negra) an CORFO übertragen, da sie mit dem Gesellschaftszweck von Emos nicht verbunden waren (Interview Calvo 2001; CORFO 1999 Acuerdo 2017). Im Falle von Essbío wurden ebenso mehrere Grundstücke an Corfo überführt²².

3.2.3 Die Rolle der politischen Akteure bei der Privatisierung der Wasserunternehmen.

Erstens lässt sich zuerst behaupten, dass die drei wichtigsten Privatisierungen (d.h. die von Esva, Emos und Essbío) Konflikte von sehr unterschiedlichen Intensitäten auslösten. Nur im Falle von Essbío entstanden massive Proteste gegen die Privatisierung, woran nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch zahlreiche soziale und politische Akteure teilnahmen. Im Gegensatz dazu kamen Proteste in anderen Fällen nur von der Seite der Arbeitnehmern (Esva) oder von Seite derer und einiger Politikern der CPPD. Zweitens lässt sich sagen, dass die Oppositionsparteien, obwohl sie entschlossene Befürworter der Privatisierung waren, sich sehr wenig in die Implementierung einmischten. Drittens unterstützen die chilenischen Unternehmer im Allgemeinen den Prozess, wobei sie aktiv teilnahmen, obwohl sich am Ende nur im Falle von Esva ein chilenisches Unternehmen durchsetzte. Zuletzt lässt sich erwähnen, dass der Präsident Frei, obwohl er sich selbstverständlich in jede Einzelheit der Privatisierungen nicht einmischte, in einigen wichtigen Momenten, als der Druck gegen die Privatisierung stark wurde, eine entscheidende Rolle spielte, um ihre Vollendung zu bestätigen und die Verantwortlichen dafür bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen.

In diesem Rahmen werde ich auf den folgenden Seiten die Konflikte darstellen, die bei der Implementierung der Privatisierung der drei wichtigsten Unternehmen entstanden, deren Kontrolle zwischen 1998 und 2000 an private Investoren überführt wurde. Dabei wird insbesondere die Rolle der wichtigsten politischen Akteure berücksichtigt.

Im Falle von Esva waren hauptsächlich die Arbeitnehmer, die sich gegen die Privatisierung des Unternehmens aussprachen und mobilisierten. Ihre Ablehnung basierte, sowohl in diesem Fall als auch in den anderen, hauptsächlich zunächst auf dem Argument (obwohl Ende 1997 ein Abkommen zwischen der Regierung und FENATRAOS bezüglich dieses Punktes unterzeichnet worden war (s.u.)), dass, wenn die Unternehmen unter der Führung privater Investoren sind, sie (Arbeitnehmer) mehrere Garantien bezüglich Arbeitsstabilität verlieren

²¹ Eins der Gerichtsverfahren, zwischen Esva und dem Unternehmen Iseki, das aufgrund des „Falls Colector“ eingeleitet worden war, wurde vor der Privatisierung zugunsten Esva entschieden (El Mercurio de Valparaíso 25.10.1998).

²² Darunter ist der Fall des sog. Fundo Nonguén hervorzuheben, wobei gleichzeitig eine Grunddienstbarkeit, die Essbío die Nutzung der Wasserquelle, die es dort gibt, garantiert (Interview Jara 2001; Essbio 2000).

würden. Ebenfalls befürchteten sie, dass die Privatisierung zu einem Wechsel in den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern führen würde, wobei der neue (also der private) Arbeitgeber viel weniger Bereitschaft aufbringen würde, die Interessen der Arbeitnehmer zu berücksichtigen (Interview Meyer 2001). Zweitens wurde im Falle von Esval auch argumentiert, dass die Privatisierung eine Erhöhung der Tarife mit sich bringen würde, und dass die Privatisierung nicht nötig wäre, so die Arbeitnehmer, Esval über Mittel für die Finanzierung der notwendigen Investitionen verfügte. Drittens forderte man eine Flexibilisierung der Bedingungen für den Kauf von Aktien (por parte der Arbeitnehmer), da es ihrer Ansicht nach mit den an Anfang angebotenen Bedingungen nicht möglich wäre, dass sie 10% der Aktien kaufen könnten. Schließlich bat man um „faire Abfindungen“ für den Fall, dass ein Personalabbau durchgeführt wird (El Mercurio 27.5.1998).

In diesem Rahmen veranstaltete man eine Reihe von Demonstrationen, wobei die zentrale Forderung mit den Abfindungen zu tun hatte. Kurz vor der Erteilung des Zuschlages rief man sogar zu einem Streik auf, an dem sich 720 von den 850 Arbeitnehmern von Esval beteiligten. Um Druck auf die Regierung auszuüben, wurde sogar angedeutet, dass die Wasserversorgung unterbrochen werden könnte.

Die Regierung ließ sich jedoch davon nicht beeinflussen und behauptete, dass die Privatisierung fortgesetzt werden würde, und dass der neue Regulierungsrahmen die Instrumente vorsah, um potentielle „ungeeignete“ Verhalten der Unternehmen zu verhindern (El Mercurio de Valparaíso 23.9., 10.11. und 25.11.1998). Die Parlamentarier der CPPD, obwohl sie behaupteten, die Forderungen der Arbeitnehmer zu verstehen, schlossen sich nicht an die Proteste der Arbeitnehmer an und lehnten die Privatisierung nicht direkt ab. Im Gegensatz richteten sie ihre Forderungen auf die Transparenz des Prozesses, die Verteidigung des Staatsvermögens und die Investition eines Teils der Einnahmen der Privatisierung in die V Region (El Mercurio 2.9. und 13.10. 1998). Dieser letzte Punkt gewann später mehr an Wichtigkeit. Die regionale Regierung und CORFO leiteten eine Verhandlung ein, deren Ergebnis die Unterzeichnung eines Abkommens im Februar 1999 war. Danach musste die Regierung der regionalen Regierung 40 Mio. USD. übergeben, welche absolute Freiheit darüber hätte, wie dieses Geld zu investieren ist (La Estrella de Valparaíso 8.1.1999). Zuletzt lässt sich erwähnen, dass die Festnahme von Pinochet in London im Oktober 1998 massive Proteste von rechtsorientierten Gruppen gegen englische und spanische Interessen auslöste, was ihrerseits die Privatisierung in Schwierigkeiten bringen könnte, da die wichtigsten Teilnehmer an der Ausschreibung aus diesen Ländern kamen. In diesem Kontext fragte man sich innerhalb der Regierung kurz vor Öffnung der Angebote, ob die Privatisierung

fortgesetzt werden sollte. Dies war von Frei selbst gelöst, der entschied, dass sie auf jeden Fall, d.h. ohne diese Proteste zu berücksichtigen, vollstreckt werden musste (Interview Bacigalupo 2001).

Genauso wie im Falle von Esva waren bei der Privatisierung von Emos die Arbeitnehmer die wichtigsten Gegner der Privatisierung, die dagegen ähnliche Argumente wie ihre Kollegen von Esva äußerten. Daneben lässt sich behaupten, dass in diesem Fall mehrere Politiker der CPPD aktiv, zusammen mit den Arbeitnehmern, gegen die Privatisierung protestierten. Im Wesentlichen rechtfertigten sie ihre Position mit dem Argument, dass, einerseits, der Regulierungsrahmen nicht stark genug war; und, zweitens, dass wegen der wirtschaftlichen Situation des Landes (in Rezession seit Mitte 1998) die Regierung keinen guten Preis für das Aktienpaket bekommen würde. Daneben wurde der Regierung vorgeworfen, ihr Wort nicht gehalten zu haben, da, laut diesen Politikern, die Regierung versprochen hatte, Emos in einer ersten Phase nicht zu privatisieren.

In diesem Rahmen veranstalteten die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften von Emos mehrere Demonstrationen gegen die Privatisierung, was u.a. die Besetzung des Hauptsitzes des Unternehmens und Demonstrationen in der Stadtmitte einschloss. Daran nahmen ebenfalls einige Politiker der CPPD teil. In diesem Zusammenhang baten ebenfalls die Parteien der CPPD den Präsidenten mehrmals um die Aussetzung der Privatisierung. Auf diesen Druck antwortete die Regierung sehr entschlossen. Sie behauptete immer, dass die Privatisierung auf keinen Fall ausgesetzt werden würde, und dass sie im Rahmen eines Gesetzes ausgeführt würde, das der Kongress verabschiedet hatte (La Nación 24.1.1999; El Mercurio 30.3.1999; La Segunda, 3.5.1999; La Tercera 25.5.1999). Hier ist wiederum die Rolle des Präsidenten Frei hervorzuheben, der höchstpersönlich, bei einer Sitzung mit den Parteivorsitzenden der CPPD, ihnen mitteilte, dass die Entscheidung getroffen worden war, und die Regierung sie auf jeden Fall vollstrecken würde. Dazu lässt sich auch erwähnen, dass der Präsidentschaftskandidat der CPPD, Ricardo Lagos, die Position von Frei in diesem Fall voll unterstützte (El Mercurio 9. und 10. 6.1999). In Bezug auf den Druck der CPPD sagte der ehemalige Präsident Frei diesem Verfasser, dass er nie daran dachte, die Aussetzung des Privatisierungsprozesses anzuordnen (Interview 2001)²³.

Die Aktivität der Parlamentarier der CPPD gegen die Privatisierung setzte sich sogar nach der Erteilung des Zuschlages an Aguas Metropolitanas fort, als sie die Contraloría General de la

²³ Ebenfalls behaupten alle ehemalige Mitglieder der Comités-PSP, die für diese Arbeit interviewt wurden, dass sie nie Befehle von der Exekutive bekamen, ihre Arbeit zu stoppen.

República (CGR) darum baten, die Gesetzmäßigkeit der Erteilung zu überprüfen²⁴. Die CGR lehnte die Petition mit dem Argument ab, dass die Aktienbeteiligung von Endesa España an Aguas Metropolitanas sehr gering war (nur 2,95%) und dieses keinen bedeutenden Einfluss beim Aguas Metropolitana ausübe (CGR 2000).

Wie bereits erwähnt, war die Privatisierung von Essbíó, unter den drei genannten politisch am komplizierten. Die Schwierigkeiten entstanden bereits innerhalb des Comité-PSP, als man über die geeignetste Privatisierungsform für das Unternehmen diskutierte. Dabei argumentierte der Vorsitzende von Essbíó, Hernán Ugarte, dass die beste Option für die Finanzierung der notwendigen Investitionen, wie Abwasserbehandlungsanlagen, ein BOT-Vertrag sei. Ihrerseits waren andere Mitglieder des Comité-PSP der Meinung, dass die beste Option der Verkauf eines Aktienpaketes sei (Interview Jara 2001). Diese Meinungsverschiedenheit hatte eine Verspätung der Entscheidung über diesen Punkt zur Folge, welche erst im Februar 2000 (d.h. ein Monat vor dem Ende der Amtszeit von Frei) getroffen wurde. Dabei entschied der Vorstand der SAE, dass die Privatisierung durch den Verkauf eines Aktienpaketes erfolgen sollte. Als Folge reichte Ugarte seinen Rücktritt ein, welcher von der Regierung angenommen wurde. Zum Nachfolger von Ugarte wurde Adolfo Veloso (PS) ernannt, der Befürworter der Entscheidung von SAE war. Ugarte rechtfertigte seinen Rücktritt mit dem Argument, dass Essbíó ein rentables Unternehmen war. Daneben behauptete er, dass die beste Option die BOT-Verträge wäre, da damit das Unternehmen unter staatlichen Führung geblieben wäre. Dies hielt er für sehr wichtig, da dadurch der Staat über die notwendige Information für die Bestimmung der Tarife verfügt hätte. In diesem Kontext, behauptete Ugarte, dass, wenn die Kontrolle an private Unternehmer überführt wird, der Staat über diese Information nicht verfügen würde, was unbedingt zu einer Tarifierhöhung führen würde²⁵. Die Position von Ugarte wurde sofort von mehreren Politiker der CPPD und Bürgermeistern verschiedener Kommunen der Region unterstützt. Die Arbeitnehmer von Essbíó, die behaupteten, dass die Privatisierung zu massiven Entlassungen führen würde, schlossen sich ebenfalls der Ablehnung an. In diesem Zusammenhang forderten sie, dass die Arbeitsplatzgarantie der 702 Arbeitnehmer des Unternehmens durch eine Klausel der Ausschreibungsbedingungen zugesichert wird (El Sur 4. bis 15.2. 2000).

²⁴ Grundsätzlich argumentierten sie, dass die Teilnahme von Endesa España, welches beherrschender Aktionär von Enersis ist (welches ihrerseits im Konzessionsgebiet vom Emos tätig ist), am Käuferkonzern (Aguas Metropolitanas) im Gegensatz zu den Gesetzbestimmungen über die Überlappung von Konzessionen stehen könnte (CGR 2000).

²⁵ Dieses Argument scheint dennoch schwach zu sein, besonders wenn man betrachtet, dass z.B. anlässlich der Tarifbestimmungen von 1990 (also im ersten Jahr der CPPD an der Macht) die Tarife im Durchschnitt um 75,7% erhöht wurden. Zu Details s. Palominos (1996).

Der erste Versuch die Privatisierung zu stoppen, wurde bereits im April 2000 unternommen, als Ugarte und der Bürgermeister von Concepción, zusammen mit den Parlamentarier der CPPD Sabag, Ruiz Esquide (beide PDC) und Navarro (PS) die CGR baten, den Vertrag mit der Beratungsbank (BNP- Paribas) zu überprüfen, da er ihrer Meinung nach gesetzwidrig sein könnte²⁶. Die CGR lehnte die Petition ab, da ihrer Meinung nach die Bestimmungen des Vertrages gesetzmäßig waren. In den nächsten Monate intensivierten die Gegner der Privatisierung ihre Aktivität. In diesem Rahmen fand zunächst kurz vor dem Amtsantritt von Lagos ein „Cabildo Abierto“ (bürgerliche Versammlung) in Concepción statt, dessen Ergebnis eine Presseerklärung war, wodurch man die Regierung um die Aussetzung der Privatisierung bat. Ebenfalls forderte man, dass die Regierung Essbío genehmigt, den Bau von zwei Abwasserbehandlungsanlagen einzuleiten, was durch die Verschuldung oder durch die Unterzeichnung eines BOT- Vertrages finanziert werden sollte. Die neue Regierung zeigte eine ähnliche Einstellung gegenüber den Protesten wie ihre Vorgängerin. Auf diese Weise behauptete kurz danach der neue Wirtschaftsminister José de Gregorio, dass die Regierung bereits entschieden hätte, den Privatisierungsprozess fortzuführen (Estrategia 20.3.2000). Trotz der deutlichen Einstellung der Regierung gaben die Gegner der Privatisierung, die sogar den sog. „Comité para la No Privatización de Essbío“ bildeten, nicht auf. Dieser veranstaltete zahlreiche neue Demonstrationen gegen die Privatisierung und darüber hinaus eine eigenständige Volksabstimmung (consulta ciudadana), wobei sich die Bürger und Bürgerinnen über sie äußern konnten. Diese fand am 16. und 17.7.2000 in 29 der 52 Kommunen der VIII Region statt. 112,224 nahmen daran teil, von denen sich 111,182 (99,18%) gegen die Privatisierung von Essbío aussprachen und nur 916 (0,8%) dafür (El Sur 19.7.2000). Trotz des Ergebnisses hielt sich die Regierung Lagos an ihrer Position fest und wiederholte, dass der Privatisierungsprozess nicht zu stoppen war.

Vor der Erteilung des Zuschlages wurde noch einmal versucht, die Privatisierung zu stoppen. Dieses Mal baten zwei Abgeordnete der PS die CGR darum, die Ausschreibungsbedingungen für gesetzwidrig zu erklären²⁷, was die CGR mit dem Argument ablehnte, dass CORFO zur Unterzeichnung eines Konsortialvertrages mit solchen Bestimmungen gesetzlich genehmigt ist (CGR 2000c). Nach der Erteilung des Zuschlages an Thames Water versuchten die Gegner

²⁶ Grundsätzlich argumentierten sie, dass der im Vertrag vereinbarten Mechanismus für die Bestimmung des Honorars der Bank einen Anreiz für die Bank enthielte, den Verkauf von Aktien als Privatisierungsform zu empfehlen (also wenn die Bank diesen empfiehlt, würde sie mehr Geld verdienen). Die SAE lehnte den Vorwurf sofort ab und sagte, dass nur sie für die endgültige Entscheidung über die Privatisierungsform zuständig war, und auf diese Weise die Empfehlung der Bank nur eines von vielen Elementen war, das man bei der Entscheidung betrachtete (CGR 2000b, Resolución 16221).

²⁷ Sie argumentierten, dass der Konsortialvertrag (der Teil der Ausschreibungsbedingungen ist) gesetzwidrig war, da dadurch CORFO auf die Ausübung ihrer Aktionärsrechte, nämlich das Recht auf Vorstandmitglieder zu ernennen, verzichtet (CGR 2000c Dictamen 42.526).

der Privatisierung, durch das Einlegen eines „Recurso de Amparo económico“, sie wieder zu stoppen. Dies wurde jedoch vom obersten Gerichtshof abgelehnt, und auf diese Weise gelang es den Antragstellern nur die Übergabe des Unternehmens um zwei Wochen zu verschieben (Interview Jara 2001). Letztens lässt sich dennoch unterstreichen, dass aufgrund des Druckes gegen die Privatisierung die regionalen Regierung und die Exekutive ein Abkommen aushandelten, wonach die Exekutive sich verpflichtete, einen Prozentsatz der aus der Privatisierung resultierenden Einnahmen an die Region zu übergeben. Dank des von Thames Water hohen bezahlten Preises bekam die VIII Region 59 Mio. USD.

3.2.4 Die Verhandlungen und Übereinkünfte mit den Arbeitnehmern.

Obwohl die Arbeitnehmer nicht über genug Kraft verfügten, um die Privatisierungen zu stoppen, war ihre Opposition ein wichtiges Problem für die Regierung, die nicht in der Lage war, die Forderungen der Arbeitnehmer einfach zu ignorieren.

Wie erwähnt, hatten die Abgeordneten der CPPD ihre Zustimmung für die Reform an die Bedingung geknüpft, dass man ein Abkommen mit den Arbeitnehmern unterzeichnet, welches im Wesentlichen die Rechte der Arbeiter bei den Privatisierungen regulieren würde²⁸. Dies wurde am 18.11.1997, d.h. am Tag der Abstimmung über den Entwurf der Comisión Mixta, unterzeichnet und als „Rahmenabkommen SAE- FENATRAOS“ bezeichnet. Es bestimmt die Vorteile, auf die die Arbeitnehmer der SU des Sektors ein Recht haben. Darunter sind folgende zu erwähnen: a) Die Arbeitnehmer dürfen zum Zeitpunkt der Privatisierung zwischen den folgenden Optionen wählen: i) Alle ihre Rechte gemäß dem Arbeitsgesetzbuch (ohne Zahlung einer Abfindung) aufrechtzuerhalten, oder; ii) Ihre Abfindung pro Arbeitsjahr bezahlt zu bekommen und alle andere Rechte aufrecht zu erhalten. In diesem Fall bekommen sie eine Abfindung, die nach den Regeln des entsprechenden Kollektivvertrags berechnet wird; b) Alle Arbeitnehmer haben das Recht, eine zusätzliche Abfindung zu bekommen, die von der bei dem Unternehmen gearbeiteten Zeit abhängt; c) Es wird eine sog. „Clausula de Vulnerabilidad“ (Verwundbarkeitsklausel) eingeführt, nach der Diejenigen, die innerhalb von zwei Jahren (der Anfang der Frist wird von den Gewerkschaften bestimmt) beurlaubt werden, eine zusätzliche Abfindung (Indemnización por Vulnerabilidad) bekommen würden. Ebenfalls wurden die Umstände, die als „Factores de Vulnerabilidad“ (Verwundbarkeitsumstände) betrachtet werden können (z.B. Arbeitjahre, Alter, gesundheitlicher Zustand des Arbeitnehmers) definiert, um diese Abfindung zu berechnen.

Die Details für die Berechnung der Abfindung sollten dennoch von Fall zu Fall definiert werden; d) Man könnte die Abfindungen mit Aktien, Bargeld oder Kombination von beiden bezahlt bekommen, und; e) Es werden einige Einschränkungen für den Fall eingeführt, dass die Arbeitnehmer Aktien mit dem Geld der Abfindungen kaufen wollen (Z.B. wer die Zahlung von der Abfindung in Bargeld verlangt, darf nicht Aktien zu einem Sonderpreis kaufen (s.u.) (Rahmenabkommen SAE-FENATRAOS).

Obwohl, wie gesagt, die Arbeitnehmer zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Privatisierungen zu stoppen, realisierten sie im Laufe der Prozesse, dass sie dieses Ziel aufgrund der festen Einstellung der Regierung nicht erreichen würden. In diesem Kontext sahen sie sich dazu gezwungen, Verhandlungen (in jedem Privatisierungsprozess) mit der SAE zu führen, um im Rahmen des Abkommens zwischen SAE und FENATRAOS die Details für die Berechnung der Abfindungen und den Verkauf der Aktien an die Arbeitnehmer zu vereinbaren. Da das Abkommen nur allgemeine Richtlinien bestimmte, mussten bei den Verhandlungen viele Punkte klar definiert werden, was dazu führte, dass sich die Verhandlungen fast in allen Fällen über mehrere Monate erstreckten. Laut verschiedene Interviewpartner, die an diesen Verhandlungen teilnahmen, sorgten insbesondere zwei Punkte für lange Diskussionen (Interviews Jara, Calvo, Bacigalupo und Meyer, alle 2001). Der erste bezog sich auf die genaue Bestimmung der „Factores de Vulnerabilidad“. Während der Verhandlungen wurden mehrere Vorschläge gemacht, aber am Ende wurde in allen Fällen entschieden, dass der entscheidende Faktor für die Berechnung der Abfindung das Alter des jeweiligen Arbeitnehmer sein sollte²⁹. Der zweite hatte mit den Bedingungen, unter denen die Arbeitnehmer zu einem Sonderpreis Aktien kaufen könnten, zu tun. Das Gesetz 19.549 hatte nur allgemeine Regeln bestimmt und besagte nur, dass die Arbeitnehmer bis zu 10% der Aktien des zu privatisierenden Unternehmens zu einem Sonderpreis (valor económico) kaufen durften. Gemäß dieser Norm enthielt der Vorschlag von CORFO in allen Fällen grundsätzlich folgende Bedingungen: a) Die Arbeitnehmer könnten die Aktien mit den Abfindungen pro Arbeitsjahr bezahlen; b) Zusätzlich würde CORFO den Arbeitnehmern einen Kredit anbieten (dessen Betrag dem Betrag der Abfindung pro Arbeitsjahr entspricht), um mehr Aktien zu

²⁸ Die Forderung der Parlamentarier basierte vor allem darauf, dass das Gesetz 19.542 nur eine Norm über den Verkauf von Aktien an die Arbeitnehmer enthielt, aber keine bezüglich, z.B., der Abfindungen, die sie bekommen würden, falls sie Folge der Privatisierungen entlassen werden.

²⁹ Auf diese Weise wurde im Falle von Esva Folgendes vereinbart. Die Arbeitnehmer, die innerhalb von 24 Monaten „aufgrund der Notwendigkeiten des Unternehmens“ entlassen werden, haben das Recht, eine zusätzliche „Indemnización por Vulnerabilidad“ (Abfindung wegen Verwundbarkeit) zu bekommen. Die Arbeiter zwischen 40 und 50 Jahre (alt) würden eine „Indemnización por vulnerabilidad“ bekommen, dessen Betrag folgendermaßen berechnet wird: 5 Unidades de Fomento (Ende 1998 eine UF= 31 USD) pro Arbeitsjahr. Auf diese Weise müsste z.B. ein nach 15 Jahren Beschäftigung beim Unternehmen entlassenen Arbeitnehmer eine „Indemnización por Vulnerabilidad“ in Höhe von 75 UF erhalten. Im Falle der

kaufen. Dieser soll eine niedrige Zinsrate haben und könnte innerhalb 18 Jahre mit den Dividenden der Aktien bezahlt werden; c) CORFO verpflichtet sich innerhalb einer bestimmten Frist (normalerweise 5 Jahre), falls die Arbeitnehmer die Aktien nicht mehr haben wollen, diese Aktien von ihnen zurückzukaufen, und; d) CORFO verpflichtet sich, falls die Arbeitnehmer zusammen eine bestimmte Anzahl von Aktien kaufen³⁰, ihnen zu helfen, ein Mitglied des Vorstandes des Unternehmens zu ernennen. FENATRAOS war der Meinung, dass diese Bedingungen nicht genügend Anreize für den Kauf von Aktien setzten, vor allem weil der „Sonderpreis“ zu hoch war³¹. Ebenfalls behauptete man, dass die Zahlungsbedingungen nicht „genug attraktiv“ waren. Daher suchte FENATRAOS nach der Unterstützung der Parlamentarier, um die Regierung dazu zu zwingen, bessere Bedingungen anzubieten. In diesem Kontext gelang es ihm, dass das Abgeordnetenhaus einen Beschluss fasste, der vom Abgeordneten der UDI Pablo Longueira vorgeschlagen wurde. Er empfahl der Regierung, einige Bedingungen für den Verkauf der Aktien an die Arbeitnehmer einzuführen (CDCH 1999)³². Dies wurde jedoch nur von den Abgeordneten der Rechtsparteien plus einem der PDC beschlossen. Die Regierung lehnte ebenfalls den Vorschlag ab und blieb in jedem Fall (hauptsächlich) bei ihrem Angebot.

Trotz des Angebotes der Regierung wurde jedoch das Ziel, dass die Arbeitnehmer 10% der Aktien jedes Unternehmens kaufen, nicht erreicht. Nur im Falle von Esva, wo mehr als 50% der Arbeitnehmer Aktien kauften, die ebenso ein Mitglied des Vorstandes ernannt haben, war dieser Prozess relativ erfolgreich. Bei den anderen war das Ergebnis eher schlecht, denn z.B. kauften nur 22% der Arbeitnehmer im Falle von Emos und nur 8% in dem von Essal die Aktien (Meyer 1999).

Zuletzt lässt sich erwähnen, dass trotz der Schwierigkeiten, die die Gewerkschaften während der Verhandlungen mit der SAE hatten³³, es den Arbeitnehmern gelang, große Vorteile für die Arbeitnehmer zu erreichen. Beweis dafür war der Fall von Emos, wo die gesamten bezahlte

Arbeitnehmer über 50 Jahre werden 10 UF pro Jahr gezahlt. Zu Details s. Esva (1998). Ich danke Adolfo Meyer für den Zugang zu diesem Material.

³⁰ Im Falle von Esva war es 70% der Arbeitnehmer.

³¹ Dieser schwankte, je nach Privatisierungsfall, zwischen 60% und 80% des Preises, den der Gewinner der Ausschreibung (pro Aktie) zahlte. Diesbezüglich behauptete Octavio Jara, dass dieser Sonderpreis nicht niedriger gewesen sein könnte. Dies weil das Gesetz sagte, dass die Aktien „nach ihrem wirtschaftlichen Wert“ (según su valor económico) bewertet sein mussten. So konnte man dieser Preis nicht viel niedriger (z.B. 40%) fixieren, ohne in die Kritik zu geraten (wegen Verschwendung des Staatsvermögens) (Interview 2001).

³² Darunter sind folgende zu erwähnen: a) Der Preis sollte 50% des vom Gewinner der Ausschreibung (pro Aktie) bezahlten Preis betragen; b) Es sollte nur 5% in Bargeld bezahlt werden und der Rest innerhalb von 14 Jahren, und; c) Eine „clausula de vulnerabilidad“ sollte eingeführt werden, nach der die Arbeitnehmer, die Aktien gekauft haben und innerhalb einer Frist nach der Privatisierung entlassen werden, einen Rabatt bei der Zahlung bekommen.

³³ Diese bezogen sich vor allem auf interne Konflikte, die laut Meyer die „Verhandlungsfähigkeit“ der Arbeitnehmer stark betrafen (Meyer 1999)

Abfindungen 57 Mio. USD betragen. Im Schnitt bekam jeder Arbeitnehmer 18 Mio. Pesos (ca. 30.000 USD) (Calvo 2000).

3.2.5. Die Ergebnisse der ersten Privatisierungsrunde.

Die erste Runde der Privatisierung der Wasserunternehmen hat zunächst zu einer erheblichen Änderung der Merkmale der chilenischen Wasserwirtschaft geführt. Ende 2000 werden mehr als 73% der städtischen Kunden von Unternehmen versorgt werden, die von privaten Investoren kontrolliert (1997: 9,2%)³⁴. Diesbezüglich lässt sich ebenso unterstreichen, dass durch die Privatisierungen die wichtigsten Wasserbetreiber der Welt in die chilenische Wasserwirtschaft eintraten (s. Abb. 8.6.).

Abbildung. 8.6. Gewinner der Ausschreibungen der Wasserunternehmen (erste Runde).

Unternehmen	Gewinner der Ausschreibung/ Mitglieder des Konzerns	Aktienbeteiligung (1)	Betätigungsfeld der Unternehmen	Kunden	Arbeitnehmer	Gewinne (Jahr 2000) Mio. USD
Esva	Aguas Puerto SA	40,6%	Stromverteilung und - erzeugung Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und -behandlung	o.A. 12 Mio.	10.000	330
	Enersis (Chile) Anglian Water (28%) (Großbritannien)					
Emos	Inversiones Aguas Metropolitanas SA	51,2%	Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und -behandlung Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und -behandlung Stromerzeugung und Verteilung	26 Mio. 100 Mio.	35.797 222.000	115 1.600
	Aguas de Barcelona (Spanien) Suez Lyonnaise des Eaux (Frankreich)					
Essel	Inversiones Andes Sur	51%	Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und -behandlung Stromerzeugung Telekommunikationen	24 Mio. 11 Mio.	14.000 16.500	575 (März 1999) 544
	Thames Water (Großbritannien) Electricidade de Portugal					
Essal	Iberdrola Energía (Spanien)	51%	Stromverteilung und - erzeugung	13 Mio.	13.000	650
Essbio	Inversiones Aguas de Arauco Thames Water (Großbritannien)	50,9%	Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und -behandlung	24 Mio.	14.000	575 (März 1999)

(1) Am Ende musste der Gewinner der Ausschreibung in fast aller Fällen zusätzliche Aktien kaufen, da nur wenige Aktien an der Börse und an die Arbeitnehmer verkauft wurden. Quelle: El Diario (24.1.2000, Sonderbericht).

³⁴ Dennoch lässt sich erwähnen, dass der Staat immer noch wichtige Aktienpakete von diesen Unternehmen behält, die zwischen 35% und 47% der Aktien schwanken (Stand Dez. 2001).

Zweitens lässt sich sagen, dass aus einem ökonomischen Gesichtspunkt die Ergebnisse dieser Runde ein bemerkbarer Erfolg für die Regierung waren. Erstens, weil die bezahlte Preise für die ausgeschriebenen Aktienpaketen in allen Fällen die „Referenzpreise“ deutlich überschritten³⁵. Insgesamt wurden für die Aktien, die durch diesen Prozess verkauft wurden, 1,854 Mio. USD gezahlt³⁶. Damit betragen die Staatseinnahmen 1,424 Mio. USD., d.h. mehr als die, die sich aus den Privatisierungen zwischen 1985 und 1990 resultierten (1,349 Mio. USD.) (s. Abb. 8.7.).

Drittens ist jedoch hervorzuheben, dass die Regierung beim Aktienverkauf an der Börse kaum Erfolg hatte. Wie erwähnt, führte man in die Ausschreibungsbedingungen eine Klausel ein, die den Verkauf eines Aktienpakets an der Börse vorsah, wodurch (zusammen mit dem Verkauf an die Arbeitnehmer) die Aktienbeteiligung des Staates an Wasserunternehmen unter 50% gesenkt werden sollte. Die Absicht der Regierung war, dass die „institutionellen Investoren“ (AFP, Versicherungsfirmer) die wichtigsten Käufer an der Börse werden. Diese Pläne scheiterten jedoch am Mangel an Interesse diesen Investoren. Ende 2001 waren die AFP nur bei Esva wichtige Aktionäre, wo ihre gesamte Aktienbeteiligung ca. 12% betrug. Anders ist allerdings der Fall von Emos, wo diese Anzahl nur 0,7% betrug. Laut Calvo und Jara ist dies ein Ergebnis des Erfolgs der Privatisierungen. Dies, weil die Regierung die Aktien an der Börse zu einem Preis (80% des vom Gewinner der Ausschreibung angebotenen Preises) anbieten musste, der aufgrund der hohen angebotenen Preise in allen Fällen zu hoch war. Dies führte dann, dass die Investition in diese Aktien sehr „unattraktiv“ wurde (Interviews 2001).

Abbildung. 8.7. Ergebnisse der Privatisierung der Wasserunternehmen (erste Runde).

Unternehmen	Angebote	Datum der Erteilung des Zuschlages	Bezahlter Preis				Staatseinnahmen aus der Privatisierung (Mio. USD)
			Aktienpaket	KE (2)	Option Kontrolle (3)	Gesamt	
Esva	4	21.12.1998	104,9	24,5	1,1	130,5	106,0
Emos	3	11.6.1999	515,7	445,8	209,3	1170,8	725,0
Essa	5	14.7.1999	93,5	-	-	93,5	93,5
Essel	5	23.11.1999	81,9	30,4	15,0	127,3	96,9
Essbio	2	22.9.2000	194,7	88,0	49,3	332,0	244,0

(1) Dies entspricht dem Preis für das ausgeschriebene Aktienpaket, plus die Aktien, die die Gewinner der Ausschreibung kaufen müssen, falls sie an der Börse nicht verkauft werden (2) Kapitalerhöhung (3) Es bezieht sich auf die zusätzliche Aktien, die die Käuferkonzerne zahlen mussten um die Aktienbeteiligung des Staates am jeweiligen Unternehmen zu senken Quelle: SAE (2000), Presseangaben.

³⁵ Dieser entspricht dem (pro Aktie) Preis, zu dem die Regierung bereit ist, die Aktien zu verkaufen. Dieser wird von der Regierung zusammen mit der Beratungsbank am Tag (aber davor) der Öffnung der Angebote bestimmt. Laut Angaben der SAE wurden die „Referenzpreise“ folgendermaßen überschritten: Esva (17%), Emos (67,1%), Essa (156,5%) und Essel (89,2%) (2000, S. 10).

3.3. Die Entwicklung des Wassersektors nach der Reform von 1998.

Da die erste Privatisierungsrunde nur vor kurzem beendet wurde, ist es nicht möglich eine endgültige Evaluierung der Reform des chilenischen Wassersektors zu unternehmen, um zu bestimmen, ob die deklarierten Ziele erreicht wurden oder nicht.

Nichtsdestotrotz lässt sich zunächst erwähnen, dass die Abdeckung der Dienstleistung gestiegen ist. Auf diese Weise betrug einerseits der Anschlussgrad im Bereich Trinkwasserversorgung im Jahr 2001 99,7% (1999:99,2% der städtischen Bevölkerung), während im Bereich Abwasserentsorgung sie auch auf 93,8% stieg (1999: 92,3%). Damit hat Chile die besten Indikatoren in diesem Bereich in ganz Lateinamerika. Noch größere Fortschritte sind im Bereich Abwasserbehandlung gemacht worden. Während 1998 nur 22,6% der städtischen Bevölkerung mit dieser Dienstleistung versorgt wurden, stieg die Zahl 2001, dank neuer Investitionen, auf 39,4% (SISS 2000; www.siss.cl)³⁷. Laut SISS sollte diese in den nächsten Jahren weiter steigen, und damit im Jahr 2005 einen Anschlussgrad von 83,6% und von 98,7% im Jahr 2010 erreichen (www.siss.cl).

Zweitens lässt sich hervorheben, dass die Einnahmen des Staates aufgrund der Privatisierung nicht sanken. Im Gegensatz war der Beitrag der privatisierten Unternehmen zur Staatskasse im Jahr 2001, wegen sowohl Steuerzahlungen, als auch Dividenden, um 14,25% höher, als der von 1998, als die Unternehmen noch in der öffentliche Hand waren (Estrategia 5.4.2002). Drittens erlaubte die Reform laut eine hohe Beamtin der SISS, dass jetzt die Gehälter des Personals der Regulierungsbehörde „wettbewerblich“ (competitivos) sind, womit die SISS Großteil ihre Probleme bezüglich der Rotation des Personals und der Verpflichtung vom guten Personal lösen konnte (Interview Palominos 2001).

Viertens lässt sich auf der anderen Seite dennoch behaupten, dass trotz seiner Entwicklung in den letzten zwei Jahren, der Wassersektor in dieser Zeit ständig in die Kritik geraten ist. Der Hauptgrund dieser Situation ist die Erhöhung der Tarife, die zwischen 2000 und 2001 verordnet wurde³⁸. Die Regierung Lagos hat dennoch die Reform des Sektors verteidigt und die Kritiken gegen die Tariferhöhungen, die die Kritiker hauptsächlich auf die Privatisierungen zurückführen, zurückgewiesen. Dagegen hat die Regierung behauptet, dass die Erhöhungen mit der Erweiterung der Dienstleistungen (v.a. Wasserbehandlung) verbunden sind. In diesem Rahmen lassen sich, so die Regierung, die Tariferhöhungen vor

³⁶ Dies schließt nicht nur den vom Gewinner der Ausschreibungen bezahlten Preis, sondern auch die Einnahmen aus dem Verkauf an die Arbeitnehmer und an der Börse ein.

³⁷ Z.B. wurden im Jahr 2001 293 Mio. USD in diesem Sektor investiert, d.h. 63% mehr als im Jahr 2000. Die für die Jahre 2002 bis 2010 vorgesehenen Investitionen betragen 1,675 Mio. USD (www.siss.cl).

³⁸ Die Tarife von Emos, Esva und Essel wurden um zwischen 13% und 22% erhöht (El Mercurio 19.11.2001).

allem dadurch erklären, dass man jetzt für eine Dienstleistung bezahlt, die früher nicht existierte (El Mercurio 19.11.2001; Interview Palominos 2001).

In diesem Zusammenhang lässt sich auch erwähnen, dass die Tarifbestimmungsprozesse von 2000 und 2001 gezeigt haben, dass die Reform des Systems für die Lösung der Diskrepanzen zwischen der SISS und den Unternehmen die Anreize für eine Reduzierung dieser Diskrepanzen nicht gesetzt hat. Stattdessen hat dies für die Unternehmen den Anreiz gesetzt, zahlreiche Einwände vorzulegen³⁹, um dadurch zu erreichen, dass die endgültigen Tarife nicht zu weit von ihren Vorschläge sind (Interview Palominos 2001).

³⁹ z.B. legte Emos ca. 100 Diskrepanzen und Esva mehr als 400 vor (Oxer/Oxman 2000, S. 48)

Kapitel 9. Die Reform des Elektrizitätssektors.

1. Die Entwicklung des Elektrizitätssektors bis 1990.

1.1 Die Entwicklung des Elektrizitätssektor bis 1974.

Der Ursprung der chilenischen Elektrizitätswirtschaft geht auf die Mitte der 1880er Jahre zurück, als die ersten öffentlichen Beleuchtungsanlagen in Santiago in Betrieb genommen wurden. In den nächsten 50 Jahren hatte diese Industrie eine schnelle Entwicklung, die insbesondere vom Privatsektor angeführt wurde. 1930 waren die folgenden vier Unternehmen die wichtigsten im Sektor. Das erste war die Compañía Chilena de Electricidad (später Chilectra), das 1921 gegründet wurde. Die anderen waren die Compañía General de Electricidad Industrial (Cgei), die 1905 gegründet worden war, die Sociedad Austral de Electricidad (Saesa) und die Compañía Nacional de Fuerza Eléctrica (Conafe). Daneben gab es zahlreiche Eigenerzeuger. Ab den 1930er Jahren begann jedoch diese Entwicklung aufgrund der Wirtschaftskrise und Regulierungsproblemen zu stagnieren (Berstein, 1991, S.1/ Charún/Morandé 1996, S.20 f). Anfang der 1940er Jahre verfügten ca. 40% der städtischen Bevölkerung über Stromversorgung.

Abbildung 9.1. Der Elektrizitätssektor 1940

Installierte Leistung	Öffentliche Versorger	179 MW
	Eigenerzeuger	308 MW
Standort der installierten Leistung	Norden	43%
	Zentrum (Aconcagua-Linares)	44%
	Süden	13%
Erzeugungsquellen	Wasser	32%
	Wärme	68%
Jährliche Erzeugung	Öffentliche Unternehmen	588 GW
	Eigenerzeuger	1365 GW

Quelle: Berstein (1991, S. 1)

Im Rahmen der Politiken der 1930er Jahren und als Folge des wachsenden Bedarfs an Investitionen übernahm der Staat, durch CORFO, eine führende Rolle in diesem Sektor. Auf diese Weise kontrollierte er, durch die Umsetzung vom “Plan de Electrificación Nacional, seine Entwicklung zwischen 1940 und dem Ende der 1970er Jahren”¹. Ende 1943 wurde das Unternehmen Empresa Nacional de Electricidad (Endesa), als Tochtergesellschaft von CORFO, gegründet, welches ebenfalls die Implementierung des Planes übernahm. Dennoch lässt sich behaupten, dass private Unternehmer, wie Chilectra, auch enorm zur Entwicklung des Sektors beitrugen (vor allem durch den Bau von Wärmekraftwerken und die Ausweitung

¹ Der Plan wurde von dem Instituto Chileno de Ingenieros entworfen. Seine Hauptziele waren: a) Die Stromnachfrage der isoliertesten Regionen zu decken; b) Der Erzeugungspark und das Übertragungsnetz des Verbundnetzes Sistema Interconectado Central (SIC) auszuweiten (Charún/Morandé 1996, S.21). Zu Details über die verschiedenen Verbundnetze des Landes s. u.

des Verteilungsnetzes in Santiago und Valparaíso) (Berstein 1991, S.2). 1970 wurde Chilectra, das für die Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Elektrizität in Santiago, Valparaíso und in der Aconcagua Zone zuständig war, verstaatlicht. Damit wurde der Staat Anfang der 1970er Jahre Besitzer von fast allen Unternehmen des Sektors und dem größten Teil des Verteilungsnetzes.

Was den Regulierungsrahmen des Sektors anbelangt, wurde 1904 das Gesetz 1.665 verabschiedet. Dieses setzte im Wesentlichen die Regeln für die Erteilung (von der Exekutive) der Konzessionen für die Benutzung des staatlichen Eigentums, für den Bau elektrischer Anlagen sowie die Sicherheitsmaßnahmen, die beim Betrieb dieser Anlage, eingehalten werden müssen, fest (ebd. 2). Ebenfalls schuf die erste Regulierungsbehörde des Sektors, die Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC). 1925 begann der Staat eine aktivere Regulierungsrolle zu spielen. Damals wurde das erste "Ley General de Servicios Eléctricos" (Allgemeines Gesetz für Elektrische Dienstleistungen) (LGSE) (DL N° 252) verabschiedet. Dieses reglementierte erstens die Konzessionen für die Benutzung von Wasserquelle für die Stromerzeugung. Zweitens regulierte es die Anwendung öffentlicher Güter für die Installierung der Übertragungslinien. Drittens bestimmte es das Tarifsystem². 1931 wurde das zweite LGSE (DFL N°244) verabschiedet, durch das die Regulierungsbefugnisse des Staates ausgeweitet und die Dirección de Servicios Eléctricos geschaffen wurde. Daneben wurde die Position der Unternehmen durch die Abschaffung der Indexierung der Tarife, was das vorige Gesetz vorsah, deutlich geschwächt. 1959 wurde das dritte LGSE (DFL N°4) verabschiedet, welches einerseits die Kriterien für die Vergabe der Konzessionen für die Ausführung der Elektrizitätsdienstleistungen und ihre Beendigung festlegte. Andererseits setzte es neue Regeln für die Bestimmung der Tarife³. Ebenfalls errichtete es eine "Tarifkommission", deren Mitglieder vom Präsidenten, den Elektrizitätsunternehmen, den Verbrauchern, und der SEC ernannt wurden und die für die Bestimmung der Tarife zuständig war. Laut Bernstein setzte das DFL N°4 klare Rahmenbedingungen fest, was ermöglichte, dass private Unternehmen (wie Chilectra) wichtige Investitionen ausführten (1991, S. 3). 1966 wurde das Gesetz 16.464 verabschiedet, welches vorschrieb, dass in Zukunft die Tarife vom Wirtschaftsministerium bestimmt werden mussten. 1971 wurden die Tarife eingefroren, was im Kontext der Hyperinflation dieser Zeit dazu führte, dass die Elektrizitätsunternehmen hohe Verluste machten.

² Danach mussten die Tarife den Unternehmern eine Rentabilität von 15% zusichern.

³ Die Tarife, die jährlich angepasst werden mussten, sollten den Unternehmen eine Rentabilität von 10% zusichern.

1.2 Die Reformen der Militärregierung (1973-1990).

1.2.1. Die erste Schritte.

1974 wurde ein Prozess eingeleitet, dessen Ziel die finanzielle Sanierung der SU des Sektors war und der zunächst zu einer „Erholung“ der Strompreise führte. Es wurden zahlreiche Maßnahmen bezüglich des Managements der Unternehmen ergriffen, um ihre Effizienz zu verbessern. Daneben wurden einige Aktivitäten, die man glaubte, besser von Private ausgeführt werden könnten, an Private übertragen⁴ (Berstein 1991, S.3; Huneus 2000, S.475). Obwohl diese Maßnahmen enorm zur Rationalisierung und Normalisierung der Mehrheit der SU beitrugen, wurden damit, nach der Meinung der damaligen Behörden die strukturellen Probleme des Sektors, die eine bessere Leistung der SU verhinderten, nicht gelöst. Laut Berstein waren diese folgende: a) Die dominante Rolle des Staates, in dessen Händen damals ca. 90% der installierten Leistung, 100% des Übertragungsnetzes und 80% der Verteilung war. Dies führte zum Problem, dass der Staat Ressourcen in einen Sektor investieren musste, die in einem anderen besser investiert werden könnten (z.B. Sozialpolitik); b) Die praktisch monopolistische Stellung von Endesa, was die Teilnahme des Privatsektors oder anderer Staatsämter an der Entwicklung neuer Elektrizitätsprojekte verhinderte; c) Die Schwierigkeiten, eine effiziente Kontrolle über die Elektrizitätsunternehmen auszuüben, obwohl fast alle von ihnen SU waren. Ebenfalls gab es keine effiziente Koordinierung der Erzeugungsunternehmen; d) Die SU waren immer unter politischen Druck, unrentabel Projekte zu entwickeln und mehr Arbeitnehmer als nötig zu verpflichten; e) Die Rolle der SU war nicht deutlich bestimmt, was dazu führte, dass sie in der Tat gleichzeitig sowohl als Regulierungsinstitutionen als auch als Unternehmen handelten. Dies sorgte oft für Interessenskonflikten zwischen ihren Zielen und denen der Gemeinschaft, und; f) Das Tarifsystem war von einem ökonomischen Gesichtspunkt ungeeignet, da es Anreize für die effizienteren Unternehmen nicht setzte (1991, S. 3 f).

1.2.2. Die Reform des Elektrizitätssektors: Privatisierung und neuer Regulierungsrahmen.

In diesem Kontext entwarf man eine umfangreiche Reform des Sektors, die im Einklang mit den neuen Richtlinien der neuen Wirtschaftspolitik stand. Im Wesentlichen sollte die Reform darauf zielen, den sozialen Wohlstand durch die Erhöhung der Effizienz im Elektrizitätssektor zu maximieren, was im Rahmen des „conceptual framework of a subsidiary role of the state“ erfolgen musste (Bernstein 1991, S.4). Die Subsidiaritätsrolle des Staates bedeutet in Falle des Elektrizitätssektors, dass der Staat nicht

⁴ Auf diese Weise wurde entschieden, dass in Zukunft die Bauaktivitäten von Endesa (z.B. neuer Kraftwerke) von privaten Unternehmen ausgeführt werden sollten.

unternehmerisch tätig werden soll „to the extent that said activities are or can be implemented by private entities“ (ebd.). Die Teilnahme des Staates sollte sich darauf konzentrieren, den ärmsten Schichten eine geeignete Dienstleistung zuzusichern. Nach dieser grundsätzlichen Definition sollte zunächst die Regulierungs- und Unternehmerischenaktivitäten des Staates getrennt und danach die Unternehmen privatisiert werden (Philippi 1992, S.254).

1.2.2.1 Das neue Regulierungssystem.

1.2.2.1.1 Die Comisión Nacional de Energia (Nationale Energiekommission -CNE).

Da man der Überzeugung war, dass für den Entwurf und die Implementierung der Energiepolitik die Schaffung einer hochrangigen politischen Institution notwendig war, die über die Unabhängigkeit und technische Fähigkeit verfügt, wurde im Jahr 1978 die CNE gegründet (ebd, S.254). Das DFL 2284 (vom 25.5.1978) definiert die CNE als ein dezentralisiertes öffentliches Amt mit eigener Rechtspersönlichkeit, das unmittelbar dem Präsidenten untergeordnet ist (Art. 1)⁵. Ihre Aufgabe besteht im Allgemeinen darin, die Pläne, Politiken und Normen für das „angemessene“ Funktionieren und die Entwicklung des Sektors zu bestimmen und zu koordinieren (Art. 2).

Für die Erfüllung dieser Aufgabe werden ebenfalls bestimmte Funktionen und Befugnisse der CNE definiert. Darunter sind folgende zu erwähnen: a) Die Pläne und Politiken für den Energiesektor zu entwerfen und sie dem Präsidenten vorzulegen; b) Analysen und Studien über die künftige Entwicklung des Sektors (Nachfrageschätzungen und Projektionen des Investitionsbedarfs) zu erstellen; c) Die technische Normen für das Funktionieren des Sektors zu entwerfen und sie der Exekutive vorzuschlagen; d) Die Einhaltung dieser Normen zu überwachen; e) Eine technische Analyse der Tarife zu machen und das Wirtschaftsministerium darüber zu informieren, welches diese Tarife bestimmt, und; e) Die CNE darf von jeder öffentlichen Institution Informationen verlangen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Die CNE wird von einem Ministerialrat geführt, der sich aus den Ministern folgender Ministerien zusammensetzt: Bergbau, Wirtschaft, Finanzen, Verteidigung, Secretaría General de la Presidencia und Planung. Der Vorsitzende der CNE ist der Präsident der CNE, der vom Präsidenten ernannt und entlassen wird. Die technischen und administrativen Funktionen der CNE werden in einer „Secretaría Ejecutiva“ konzentriert. Der “Secretario Ejecutivo” der CNE wird ebenfalls vom Präsidenten ernannt und entlassen. Die Tätigkeit der CNE wird mit den

⁵ Dennoch wird bestimmt, dass, wenn das Gesetz für die Gültigkeit der Verwaltungshandlungen (actos administrativos) der CNE die Intervention eines Ministeriums verlangt, das Bergbauministerium dafür zuständig ist.

Ressourcen finanziert, die das Haushaltsgesetz dafür zur Verfügung stellt. Im Jahr 1998 betrug sie 3,37 Mio. USD. Ebenfalls, und trotz der Wichtigkeit ihrer Aufgabe, verfügte sie im Jahr 1997 über ein Personal von 25 Personen (von Maximal 27). Dazu kommt, dass die Gehälter ihrer Beamten, obwohl sie nicht extrem niedrig sind, viel niedriger als diejenigen sind, die diese Personen im Privatsektor verdienen könnten. Als Folge fehlt der CNE das notwendige Personal, um ihre Aufgabe richtig zu erfüllen, wie im Falle der Stromkrise von 1998 deutlich wurde (s.u) (Interview Landerretche 2001; Basañes/Saavedra/Soto 1999, S. 20).

1.2.2.1.2. Die Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC).

Diese wurde, wie gesagt, 1904 gegründet. Zwischen diesem Jahr und 1969 wurden ihre Struktur und ihre Funktionen mehrmals geändert (www.sec.cl). 1985 wurde das Gesetz 18.410 verabschiedet, wodurch die aktuelle SEC geschaffen wurde und ihre Struktur und ihre Aufgaben festgesetzt wurden. Laut Gesetz wird die SEC als ein dezentralisiertes Amt definiert, welches durch das Wirtschaftsministerium mit der Exekutive verbunden ist (Art. 1 Gesetz 18.410). Die Aufgabe der SEC besteht im Allgemeinen darin, das Einhalten der technischen Normen über die Erzeugung, Lagerung, Übertragung und Verteilung von flüssigen Brennstoffe, Erdgas und Strom zu überwachen (Art. 2).

In diesem Rahmen gibt es folgende spezifische Aufgaben der SEC: a) Vorläufige Konzessionen für den Betrieb von Produktionsanlagen von Gas, Strom, Übertragungs- und Verteilungslinien zu vergeben (die endgültige Konzessionen werden vom Wirtschaftsministerium vergeben); b) Die Anlagen, wo Strom, Gas oder flüssige Brennstoffe erzeugt oder zwischengelagert werden, zu überwachen, um zu bestimmen, ob sie die Konzessionsbedingungen erfüllen, c) Die Nichterfüllung der technischen Normen bei diesen Anlagen zu bestrafen, und; d) Das Wirtschaftsministerium in ihren Kompetenzbereichen zu beraten.

Chef der SEC ist der Supertintendente de Electricidad y Combustibles, der vom Präsidenten ernannt und entlassen wird. Bezüglich ihrer internen Struktur, sieht das Gesetz drei Abteilungen vor: technische Abteilung von Elektrizität; technische Abteilung für Brennstoffe, und; Verwaltung und Finanzen. Das Budget der SEC wird vor allem aus den Ressourcen zusammengesetzt, die das Haushaltsgesetz dafür zur Verfügung stellt. Andere Finanzierungsquellen bestehen aus bestimmten Gebühren oder aus anderen Gütern der SEC (art. 14). 1997 betrug ihr Haushalt 2,77 Mio. USD und sie verfügte über ein Personal von 137 Personen (von maximal 140) (Ahumada 1998, S.24). Laut dem ehemaligen Superintendente Juan Lorenzini war das Niveau der Gehälter bei SEC aufgrund dieses bescheidenden Budgets

sehr niedrig, sogar viel niedriger als bei den anderen Regulierungsbehörde, wie die SISS oder die CNE (Interview 2001)⁶.

In Bezug auf die Straftaten (oder die Unterlassungen), die bestraft werden können, unterscheidet das Gesetz drei Kategorien: Sehr Schwere (Gravísimas), Schwere (graves) und Leichte (leves). Die möglichen Strafen sind: Mahnungen, Geldstrafen und Kündigung der Konzession. Sie werden von der SEC verhängt. Gegen diese können Rechtsmittel bei Gerichten eingelegt werden, die endgültig über sie entscheiden. Die Einnahmen aus den Geldstrafen gehen an die Staatskasse.

Auf diese Weise nehmen zumindest vier öffentliche Institutionen (CNE, SEC, Wirtschafts- und Bergbauministerium) am Regulierungsprozess des Elektrizitätssektors teil, wobei jede von ihnen ihre eigene Befugnisse hat. Diese Situation erschwert dennoch nach „Informe Jadresic“ erheblich die Ausübung einer effektiven Regulierungsaktivität, da sie ein gutes Funktionieren der Regulierungsinstitutionen beeinträchtigt; die Verantwortungen der Institutionen vermischt und hohe Koordinierungskosten zwischen den staatlichen Institutionen erzeugt. Es wird darüber hinaus hervorgehoben, dass dieses Schema ein großes Problem aufzeigt, nämlich, dass es keinen Zusammenhang zwischen den Aufgaben und Befugnissen der Regulierungsinstitutionen gibt. Ein Beispiel dafür ist die CNE, die, obwohl sie für die Formulierung der Politiken des Sektors zuständig, keine Befugnisse besitzt, um die Umsetzung dieser Politiken zu fördern, da sie dafür durch andere Ministerien handeln muss. Zuletzt lässt sich behaupten, dass die defiziente Definition der Ziele jeder Regulierungsinstitution eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen ihnen erschwerte, was in der Stromkrise von 1998 deutlich wurde (Interview Lorenzini 2001).

1.2.2.2. Der neue Regulierungsrahmen: Das DFL 1 von 1982.

Sobald die CNE etabliert wurde, unternahm sie die Aufgabe, mit Bruno Philippi als Secretario Ejecutivo und Sebastián Berstein als Berater, die Pläne der Regierung umzusetzen, deren Ziele die Erhöhung der Effizienz des Systems und die Entwicklung eines wettbewerblichen Strommarktes waren. In diesem Rahmen entwarf sie einerseits einen neuen Regulierungsrahmen, in dem die (in der Zukunft privaten) Unternehmen handeln sollten, und, andererseits, implementierte sie den Privatisierungsprozess.

⁶ Dazu trug vor allem die Tatsache bei, dass ihr Personal bis 1998 die ganze zusätzliche Zahlung (Asignación de Fiscalización) nicht erhielt, die das Personal anderer Regulierungsbehörden bekommt. In diesem Jahr wurde das Gesetz 19.553 verabschiedet, das ihm diesen Vorteil zugestand.

In diesem Kontext wurde im Jahr 1982 das DFL N°1 (Bergbauministerium) erlassen, welches die verschiedenen Aspekte bezüglich des Sektors reguliert (Stromerzeugung, Übertragung und Verteilung, Konzessionen für die Ausführung der Dienstleistungen, Tarifsysteem) (Art. 1. DFL1). Das DFL basiert auf der Voraussetzung, dass die Erzeugungsebene sich als ein wettbewerblicher Markt entwickeln kann, während die Übertragungs- und Verteilungsebenen die Merkmale natürlicher Monopole aufzeigen. Auf diesem Ausgangspunkt wird das Tarifsysteem strukturiert und die Aufgaben des Staates definiert (Blanlot 1993, S.297). Ebenfalls schrieb das DFL (Art.81) die Schaffung einer Koordinationsinstanz für das Load Dispatch, der Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC) vor (s.u.).

1.2.2.2.1. Das Tarifsysteem.

Die neuen Regeln unterscheiden zwischen den Stufen, die Monopolmerkmale aufzeigen, und denen, auf denen der Wettbewerb möglich ist. In diesem Kontext wird bestimmt, dass auf den ersten (Übertragung und Verteilung) die Tarife bestimmt werden müssen, während auf der anderen (Erzeugung) sie frei bestimmt werden (Philippi 1992, S.265). Das Gesetz unterscheidet dann zwischen kleinen Verbrauchern (diejenigen, deren Last niedriger als 2000 KW ist) und großen Verbrauchern (deren Last über 2000 KW beträgt). Der Ausgangspunkt des Gesetzes ist es, dass die kleinen Verbraucher zwangsläufig ihren Strom bei den Verteilungsunternehmen kaufen müssen (sie sind nicht in der Lage mit den Erzeugern den Strompreis zu verhandeln, da sie über andere Erzeugungsquellen nicht verfügen), während die Großverbraucher mit den Erzeugungsunternehmen die Preise ihres Stroms verhandeln können, da sie Zugang zu anderen Erzeugungsquellen (z.B. Eigenerzeugung) haben (Blanlot 1993, S.297).

Die Tarife für die kleinen Verbraucher bestehen aus zwei Komponenten: Der Preis der Energie, der von der Exekutive bestimmt wird (bekannt als „Node Price“) und der Preis der Verteilung, der auch vom Wirtschaftsministerium bestimmt wird (bekannt als Valor Agregado de Distribución VAD). Der „Node Price“ ist der, zu dem alle Erzeugungsunternehmen den Verteilungsunternehmen den Strom verkaufen müssen (ebd., 298). Dieser wird zwei Mal pro Jahr von der CNE berechnet (April und Oktober) und innerhalb dieser Zeit nach einigen im Gesetz festgelegten Kriterien angepasst (Philippi 1992, S.266)⁷. Wichtig zu unterstreichen ist jedoch, dass der „Node Price“ nicht unabhängig vom „freien“ Preis (also von dem, den Erzeuger und große Verbraucher vereinbaren) ist. Auf diese Weise wird vorgeschrieben, dass

⁷ Im wesentlichen besteht der Node Price aus drei Komponenten: der Grundpreis der Energie (precio básico de la energía), Grundpreis der Leistung (precio básico de la potencia) und einem „Factor de penalización“. Dieser entspricht den marginalen Übertragungsverluste (pérdidas marginales de transmisión). Zu Details über die Bestimmung des „Node Price“ s. Blanlot (1993), Philippi (1992), Morandé (1996).

der „Node Price“ nicht 10% niedriger oder 10% höher als der durchschnittliche Preis sein darf, den die Großkunden, die Lieferungsverträge mit Erzeugungsunternehmen haben, zahlen (Art. 101 DFL 1). Andererseits besteht die VAD aus drei Komponenten: die (Standards) Investitions- Instandhaltungs- und Betriebskosten; Durchschnittliche Verteilungsverluste, und; Kundenkosten (z.B. Kosten des Kundenservices) (Art. 106, DFL 1). Die Bestimmung der VAD erfolgt nach dem System des „model company“. Auf diese Weise machen die CNE und die Verteilungsunternehmen, auf der selben Basis Kostenstudien für dieses „model company“. Danach werden die Ergebnisse beider Studien (der CNE und des jeweiligen Unternehmens) verglichen. Falls es Unterschiede zwischen ihnen gibt, werden die Kosten auf der Basis der Werte der CNE (66,6%) und des Unternehmens (33,3%) endgültig bestimmt. Die VAD wird alle vier Jahre bestimmt und innerhalb dieses Zeitraums nach bestimmten Regeln angepasst. Die Tarife müssen den Unternehmen eine Rentabilität zwischen 6% und 14% zusichern (Blanlot 1993; Charun/Morandé 1996; Philppi 1992).

Der von den kleinen Verbrauchern bezahlte Preis schließt die Übertragungskosten nicht ein, die von den Erzeugern gezahlt werden. Ein Teil dieser Zahlung erfolgt durch den sog. „Ingreso Tributario“ (IT), die jedoch nicht ausreichend ist, um die Übertragungskosten zu decken⁸. Deswegen setzt die DFL 1 ein Gebührensystem für die Benutzung der Übertragungslinien fest. Obwohl das Gesetz allen den freien Netzzugang garantiert, bestimmte es ursprünglich weder das Verfahren noch die Berechnungsmethodologie dieser Gebühr⁹. Das Gesetz wurde im Februar 1990 durch das Gesetz 18.922 geändert, wodurch die Regeln für die Berechnung der Gebühren und das Verfahren dafür festgesetzt wurden.

1.2.2.2.2. Der CDEC.

Wie gesagt, muss laut DFL 1 der Betrieb der Unternehmen koordiniert werden. Die Ziele dieses koordinierten Funktionierens sind: a) Die Sicherheit des Elektrizitätssystems zu sichern; b) Den effizientesten Betrieb des gesamten elektrischen Systems zu gewährleisten, und; c) Den freien Zugang zum Übertragungsnetz zu garantieren (Art. 81). Diese Norm wurde durch die Verordnung N°6 vom Jahr 1985 (Bergbauministerium) reglementiert¹⁰. Diese

⁸ Der IT entspricht dem wirtschaftlichen Überschuss (excedente económico), der aus dem Unterschied zwischen den Marginalverlusten (pérdidas marginales) und den durchschnittlichen Energie- und Leistungsverluste (pérdidas medias de energía y potencia) bei der Energieübertragung entsteht, der von dem Überträger eingenommen wird. Dieser wirtschaftlicher Überschuss entsteht, da die Marginalverlusten, aufgrund derer der factor de penalización berechnet wird, höher sind, als die reale Verluste bei der Energieübertragung. Zu Details s. Charún/ Morandé (1996a, S. 81f)

⁹ Es schrieb nur vor, dass die Benutzer des Übertragungsnetzes seinem Eigentümer dafür zahlen mussten und zur Instandhaltung der Netze beitragen sollten.

¹⁰ Ende 1998 wurde die Verordnung 327 erlassen, durch die die Verordnung 6 von 1985 abgeschafft und ein neues Reglement des DFL 1 festgesetzt wurde.

bestimmte, einerseits, welche Unternehmen zur Koordinierung ihres Betriebs gezwungen sind und, andererseits, schreibe sie die Schaffung eines Load Dispatch Center (Centro de Despacho Económico de Carga, CDEC) in jedem Verbundnetz vor (s.u.). Ebenfalls bestimmte man die Zusammensetzung und Aufgaben jedes CDEC¹¹ (Blanlot 1993, S.301; Philippi 1992). Bezüglich der internen Organisation eines CDEC haben alle Mitglieder das Recht darauf, ein Mitglied des Vorstandes zu ernennen. Die Entscheidungen des Vorstandes werden einstimmig getroffen und sind verbindlich für alle Mitglieder. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten müssen sie vom Wirtschaftsministerium innerhalb von 120 Tagen gelöst werden (vorher muss die CNE einen Bericht dazu vorlegen, wobei jedoch ihre Meinung für das Wirtschaftsministerium nicht verbindlich ist).

Die Aufgaben des CDEC sind folgende: a) Das kurzfristige Funktionieren des Systems und den mittel- und langfristigen Betrieb des Systems zu planen¹²; b) Die (präventive) Instandhaltung der Erzeugungseinheiten zu koordinieren; c) Der Spotpreis des Stroms zu berechnen; d) Die Stromtransfers zwischen den Erzeugern zu bestimmen und zu bewerten (Basañes/Saavedra/Soto 1999, S.4 f). In Rahmen dieser Normen wurde zunächst im Mai 1985 der CDEC des SIC (CDEC-SIC)¹³ und im Jahr 1993 der CDEC des SING (CDEC-SING) gegründet.

Schließlich muss hinzugefügt werden, dass nach dem Art. 99 bis des DFL 1 (eingeführt im Februar 1990), die Erzeugungsunternehmen, die ihre Lieferungsverträge mit den Verteilungsunternehmen aufgrund einer Dürreperiode oder eines Outage (Falla) ihrer Wärmekraftwerke, nicht erfüllen können, und deswegen eine Rationierung des Konsums verordnet werden muss, den Verteilungsunternehmen eine Kompensation für jede nicht gelieferte KWh zahlen müssen. Der Preis jeder KWh muss dennoch dem sog. „Outage Cost“ (Costo de Falla) entsprechen, der viel höher (zwischen fünf und zehn Mal) als der Spotpreis ist¹⁴. Ihrerseits müssen die Verteilungsunternehmen diese Kompensationen an ihre Kunden

¹¹ Vor 1998 mussten an dem CDEC (des jeweiligen Verbundnetzes) Erzeugungsunternehmen teilnehmen, die eine bestimmte installierte Leistung haben. Durch die Verordnung 327 wurden die Übertragungsunternehmen in den CDEC einbezogen. Im Falle der Erzeugungsunternehmen sind nach der Verordnung zur Teilnahme am CDEC diejenigen verpflichtet: a) Die innerhalb eines Verbundnetzes tätig sind und dessen installierte Leistung höher als 100 MW ist, und; b) Deren installierte Leistung höher als 2% der installierten Leistung des jeweiligen Verbundnetzes ist (Art. 168).

¹² Der CDEC ruft die Kraftwerke nach ihren Betriebskosten ab (d.h. werden zunächst diejenigen abgerufen, die zu dem niedrigen Preis ihren Strom anbieten und so bis die Nachfrage dieses Moments gedeckt wird). Der CDEC bestimmt für jede Stunde den Marginalkosten des Systems, der dem Strompreis des letzten Kraftwerkes entspricht, das abgerufen wird. Diese Marginalkosten bilden den Spotpreis. Jeder Erzeuger muss seine Versorgungsverträge, mit seinem eigenen Strom oder mit dem, den er auf den Spotmarkt kauft, erfüllen.

¹³ 2001 beteiligten sich am Vorstand vom CDEC-SIC 13 Unternehmen (www.cdec-sic.cl). Zu CDEC SING und CDEC-SIC s.u.

¹⁴ Das „Outage Cost“ entspricht dem Wert, den die Verbraucher dem Strom zumessen, in einer Situation in der das Angebot die Nachfrage nicht befriedigen kann, so dass eine Rationierung verordnet werden muss. Dieser Wert wird auf der Basis von Umfragen von der CNE bestimmt (Díaz/Galetovic/Soto 1999, S. 160).

übertragen. Dennoch sah bis 1999 das DFL 1 eine Einschränkung für die Zahlung der Kompensation vor. Dies bestimmte, dass wenn aufgrund einer höheren Gewalt (z.B. ein Erdbeben) oder einer Dürreperiode, die stärker als die vom Jahr 1968 ist, ein Erzeugungsdefizit zu Stande kommt, die Erzeuger keine Kompensation zahlen müssen (Berstein 1999, S. 6; Art. 99 bis DFL 1).

1.2.2.3. Die Entbündelung und die Privatisierung der SU.

1.2.2.3.1 Die Entbündelung der SU.

Nach dem Plan der CNE sollten vor der Privatisierung die bislang vertikal und horizontal integrierten SU in mehrere Erzeugungs- und Verteilungseinheiten geteilt werden, um so einen wettbewerblichen Strommarkt entwickeln zu können.

In diesem Rahmen wurde Chilectra in drei Unternehmen geteilt: a) Chilgener, welches aus den Erzeugungseinheiten gebildet wurde; b) Chilectra Metropolitana, welches die Verteilung in Santiago übernahm, und; c) Chilectra V Región, das die Verteilung in Valparaíso und Aconcagua Tal übernahm. Endesa wurde seinerseits in fünf Erzeugungsunternehmen, acht Verteilungsunternehmen und drei kleine integrierte Unternehmen geteilt¹⁵. Dennoch lässt sich behaupten, dass die Entbündelung nicht komplett war, da das Übertragungssystem des SIC in den Händen von ENDESA blieb¹⁶.

1.2.2.3.2. Die Privatisierung der SU.

Der Privatisierungsprozess entwickelte sich sehr langsam, da die Opposition verschiedener Akteure, vor allem innerhalb der Regierung, überwunden werden musste. Erstens lehnten ihn einige interne Sektoren der Regierung, die befürchteten, ihre „ability to manage the industry politically“ zu verlieren, ab. Zweitens befürchteten die Arbeitnehmer, dass durch die Privatisierung Arbeitsplätze abgebaut werden würden und sie ökonomische Vorteile verlieren würden. Drittens lehnten wichtige Manager von Endesa die Privatisierung ab, die der Überzeugung waren, dass der Sektor in den Händen des Staates bleiben sollte. Diese plädierten sogar für die Gründung eines großen SU durch die Fusion von Chilectra und Endesa nach dem französischen Modell. Viertens waren breite Sektoren der Streitkräfte, die diese SU als „strategisch“ betrachteten, gegen die Privatisierung, da sie sich Sorge darüber

¹⁵ Diese waren: a) Verteilungsunternehmen: Emelari (Arica), Eliqsa (Iquique), Elecda (Antofagasta), Emec (Coquimbo), Emelat (Atacama), Emelig (La Ligua), Emeco (Colchagua), Emel (Melipilla); b) Erzeugungsunternehmen: Endesa (Nachfolger), Pullinque, Pilmaiquén, Colbún und Pehuenche, und c) Kleine integrierte Systeme: Edelayén (Aysén), Edelmag (Magallanes) und Edelnor (Nordliche Region) (Berstein o.J, S. 9).

¹⁶ 1993 schuf Endesa eine Tochtergesellschaft (Transelect), das für den Betrieb des Übertragungsnetzes des SIC zuständig war.

machten, dass die großen Wirtschaftsgruppen ihre Kontrolle übernehmen würden. Letztens waren auch einige Unternehmer dagegen, die diese SU als Instrument sahen, um Subventionen (durch die Strompreise) zu erlangen (Berstein 1991 12f; Huneus 2000, S.475). Die ersten Privatisierungen erfolgten im Jahr 1980, als die Verteilungseinheiten von Endesa, Saesa und Frontel durch eine öffentliche Ausschreibung verkauft wurden. Beide wurden vom chilenischen Konzern COPEC gekauft. Zwischen 1981 und 1983 wurden wenige Fortschritte gemacht, vor allem wegen der Opposition von den Managern von CORFO, Endesa und Chilectra zu privatisieren. Dennoch wurde der Prozess ab 1983 aufgenommen. Die CNE gab ihm damals einen großen Impuls, da sie durch den Erlass neuer Regulierungsnormen erlaubte, dass die Elektrizitätsunternehmen von ihren neuen Kunden finanzielle Beiträge verlangen können, um den Ausbau ihrer Anlagen zu finanzieren, welche durch Aktien zurückbezahlt werden konnten. Zwischen 8% und 10% der Aktien von zwei Verteilungsunternehmen von Chilectra wurden durch diesen Mechanismus verkauft (Berstein 1991, S,14). Zwischen 1983 und 1987 wurden auch drei kleine Wasserkraftwerken von Chilgener durch öffentliche Ausschreibungen verkauft. Außerdem wurden durch diesen Mechanismus die Unternehmen Pilmaiquén und Pullinque verkauft. Das erste wurde von Bankers Trust gekauft, das 21 Mio. USD dafür bezahlte. Seinerseits wurde Pullinque von der chilenischen Gruppe Fernández, zusammen mit Rural Electrification Cooperatives, zu einem Preis von 31 Mio. USD, gekauft. Danach beschleunigte man die Privatisierung der Einheiten von Chilectra. Besonders interessant war der Privatisierungsprozess von Chilectra Metropolitana, dessen Kontrolle von einer Gruppe von Geschäftsführern, die für die Implementierung der Privatisierung zuständig waren, übernommen wurde. Diese Gruppe war von José Yuraszeck angeführt worden, der seit 1978 verschiedene Posten in der Regierung besetzt hatte. Im November 1983 wurde er zum Geschäftsführer des Unternehmens ernannt mit der Aufgabe, die Privatisierung voranzutreiben (Huneus 2000, S.478). Dabei vereinte Yuraszeck eine Gruppe von Personen, mit denen er die Aufgabe erfüllte¹⁷. Wie erwähnt, hatte die Privatisierung bereits 1983 begonnen, aber 1985 bekam sie einen wichtigen Schub, als man den AFP erlaubt wurde, Aktien von Chilectra mit den Beiträge der Arbeitnehmer zu kaufen (s. Kap. 7). Außerdem entschied CORFO, graduell kleine Aktienpakete zu verkaufen, die zunächst den Arbeitnehmern des Unternehmens angeboten werden sollten. Für ihren Kauf könnten sie die Mechanismen benutzen, die für den Kauf der Aktien von den Arbeitnehmern geschaffen

¹⁷ Unter den Mitgliedern dieser Gruppe zeichnete sich Marcos Zylberberg aus. Er ist ein Ökonom, der während seines Studiums an der Universidad Católica dem sog. Movimiento Gremial angehörte. Zylberberg war seit 1980 in Chilectra, wo er einer der Leiter der Modernisierung des Unternehmens war.

worden waren (der sog. Capitalismo Laboral). Laut Huneeus konnten dank diesem Prozess von graduellen Aktienverkauf Yuraszeck und Zylberberg eine breite Gruppe von Arbeitnehmern davon überzeugen, Aktien zu kaufen und dadurch die Kontrolle über den Prozess des Aktienkaufs zu haben (2000, S. 479). Die Beteiligung der Arbeitnehmer erklärt den Mangel an Opposition gegen die Privatisierung von der Seite der Gewerkschaften, da damit ihre Sorge über die Zukunft der Arbeitnehmer verschwand. Sie könnten große Gewinne machen, da Chilectra ein effizientes Unternehmen war und ebenfalls gute künftige Wachstumsmöglichkeiten hatte (ebd. 479). Da CORFO eine maximale Quote von Aktien festgesetzt hatte, die jeder Arbeitnehmer kaufen durfte, bewegte Yuraszeck die Arbeitnehmer dazu, den Aktienanteil der Arbeitnehmer durch die Gründung von zwei GmbH (Inversiones los Almendros und Inmobiliaria Luz y Fuerza) zu erhöhen. Der Kauf wurde vor allem durch günstige Kredite finanziert, die die staatliche Bank (Banco del Estado de Chile) den genannten GmbH vergab. Dadurch wurden diese GmbH die wichtigsten Aktionäre des Unternehmens, jeweils mit 10,8% der Aktien. Daneben wurde im August 1988 die Struktur von Chilectra geändert. Es wurde das Unternehmen Enersis SA gegründet, welches auf diese Weise der "Kopf" eines Holdings geworden ist, dessen wichtige Aktiva 97,6% der Aktien von Chilectra Metropolitana war¹⁸. 1989 wurde eine neue Gesellschaft von den Arbeitnehmern gegründet, Inversiones Luz SA, die im September 1989 1,56% der Aktien von Enersis besaß (Rainieri 1999, S.40). Ebenfalls erhöhten Inmobiliaria Luz y Fuerza und Inversiones Los Almendros im Jahr 1990 ihre Aktienteilnahme bei Enersis auf 29,2% (ebd., S.17). Yuraszeck und seine Gruppe machten später einen sehr wichtigen Schritt, um die Kontrolle des Holdings zu übernehmen und es ohne wichtige Zahlungen zu machen. Im Jahr 1992 wurden aus Inversiones Los Almendros und Inmobiliaria Luz y Fuerza vier neue Aktiengesellschaften (AG) gegründet¹⁹. Jede besaß im September 1992 7,31% der Aktien von Enersis. Der zentrale Punkt dieser Umstrukturierung war die interne Struktur der neuen AG, dank der die von Yuraszeck angeführten Gruppe nur mit einer kleinen Anteil des Kapitals, die Kontrolle über diese AG bekam. Die Aktien dieser AG wurden in zwei Klassen (A und B) geteilt, wobei jede Aktie der Klasse A und der B einen gleichen Proporz des Kapitals hatten. Die Aktien der Klasse A repräsentierten 99,94% des Kapitals und die der Klasse B 0,06%. Der Unterschied lag jedoch in den Rechten der Aktionäre jeder Klasse. Nach der Satzung dieser AG

¹⁸ Sein erster Vorstandsvorsitzender war der ehemalige Arbeitsminister José Piñera und der erste Geschäftsführer José Yuraszeck. Am Anfang waren die Aktien folgendermaßen verteilt: AFP (32,7%), Arbeiter von Enersis und Tochtergesellschaften (25,1%), andere Aktionäre (42,2%).

¹⁹ Diese waren Compañía de Inversiones Luz y Fuerza SA, Compañía de Inversiones Los Almendros SA, Compañía de Inversiones Chispa Uno SA und Compañía de Inversiones Chispa Dos SA. Diese, zusammen mit Inversiones Luz wurden als „Sociedades Chispas“ bekannt.

verkörpern die Aktien der Klasse B, die in jeder AG in den Händen der Mitglieder der Gruppe von Yuraszeck waren, das Recht vier von neun Mitglieder des Vorstandes zu ernennen (ebd., S. 32 f)²⁰. Dank dieser Struktur konnte die Gruppe von Yuraszeck, durch ihre Kontrolle der „Sociedades Chispas“, einen wichtigen Einfluss auf die Zusammensetzung des Vorstandes von Enersis (und dadurch auf den Vorstand seiner Tochtergesellschaften) ausüben. Yuraszeck rechtfertigte die Notwendigkeit, diese Struktur einzuführen, mit dem Argument, dass angesichts der Wichtigkeit der Entscheidungen, die in der Zukunft getroffen werden sollten (Enersis befand sich in einer wichtigen Expansionsphase), es nötig war, dass das Management des Holdings von Experten übernommen wird (zitiert in Huneus 2000; S.483)²¹. Das Argument war für die Aktionäre, die meisten davon ehemalige Arbeitnehmer von Chilectra, anscheinend sehr überzeugend, da sie die Umstrukturierung unterstützten. Die Vorteile, die diese Struktur für die Gruppe von Yuraszeck hatte, wurden 1997 deutlich, als sie ihre Aktien an Endesa España verkauften und ihre Aktien viel höher bewertet wurden als die der Klasse A (s.u.).

Neben den „Sociedades Chispas“ waren die AFP wichtige Teilnehmer an der Privatisierung, nicht nur von Chilectra Metropolitana, sondern auch an denen der anderen Einheiten von Chilectra.

Bevor man die Privatisierung von Endesa einleitete, wurden einige Maßnahmen getroffen, um ihren Erfolg zu sichern. Ende 1985 betrug das debt/capital ratio des Unternehmens über 2,6, was selbstverständlich die Privatisierung wenig „attraktiv“ machte (Meller 1996, S. 271). Daher traf die Regierung zwei wichtige Maßnahmen. Einerseits wurde das Wasserkraftwerk Colbún-Machicura von Endesa getrennt, welches an CORFO übergeben wurde. Andererseits wurde die Finanzlage des Unternehmens, durch die Senkung seiner Schulden, verstärkt. Durch diese Maßnahmen wurde das debt capital ratio auf 0,77 gesenkt (Berstein, o.J, S.14; Huneus 2000, S.481)²². Im Juli 1987 entschied sich CORFO dafür, 15% der Aktien zu verkaufen. Diese wurden zunächst den Arbeitnehmern von Endesa und seiner Tochtergesellschaften angeboten, die auch gute Bedingungen für den Kauf erhielten (niedrige Preise und günstige Kredite). Die Arbeitnehmer nahmen das Angebot an: 1987 kauften 93% der Arbeitnehmer 6,1% der Aktien von Endesa. Der Prozess wurde in den nächsten Monaten

²⁰ Inversiones Luz SA hatte eine ähnliche Struktur. Im Unterschied zu den anderen verfügten die Aktionäre der Klasse A über noch mehr Macht, da sie vier von acht Mitglieder des Vorstandes auswählen durften.

²¹ 1990 betrug der Aktienwert von Enersis 500 Mio. USD. In den nächsten Jahren erweiterte es seine Aktivitäten auch auf Argentinien, Peru, Kolumbien und Brasilien und wurde dadurch der wichtigste Stromkonzern Lateinamerikas. 1997 betrug sein Aktienwert 5 Mrd. USD (Rainieri 1999, S.17).

²² Dies erfolgte durch eine Ausgabe neuer Aktien, die der Staat, zu einem Preis, der höher als der Marktpreis war, kaufte. Laut Meller bedeutete dann diese Maßnahme, dass die Privatisierung von Endesa durch die Übergabe eines wichtigen Teils seiner Schulden an den Staat erfolgte (Meller 1996, S. 271; s. auch dazu Marcel 1989, S.37)

fortgesetzt und nicht einmal nach der Niederlage der Regierung beim Plebiszit am 5.10.1988 unterbrochen²³. Ende 1988 war er bereits mehr als die Hälfte der Aktien in privaten Händen²⁴. 1989 setzte die Regierung den Verkauf von Aktien weiter fort und als Folge besaß der Staat am Ende des Jahres nur 7,07% der Aktien. Diesbezüglich ist zu unterstreichen, dass Enersis dabei ein wichtiger Akteur war: Ende 1989 besaß es bereits 11,3% der Aktien und war damit sein wichtigster einzelner Aktionär²⁵ (Hachette/Lüders 1994, S.229). Zuletzt lässt sich erwähnen, dass Ende 1988 Endesa seine Position innerhalb des SIC durch den Kauf des Kraftwerkes Central Pehuenche verstärkte.

2. Die Organisation des Elektrizitätssektors.

In Chile gibt es vier Verbundnetze. Das erste ist das „Sistema Interconectado del Norte Grande“ (SING), welches die nördlichen Regionen des Landes (Tarapacá und Antofagasta) abdeckt²⁶. Dies deckt eine Fläche von 185.148 Km², wo 5,6% der gesamten Bevölkerung des Landes lebt ab. 1996 hatte das SING eine installierte Leistung von 1,148 MW, der hauptsächlich vier Unternehmen gehörten: Edelnor (290 MW/25,3%); Codelco (627/54,6); Endesa (97,8/8,5) und Norgener (132,4/11,5)²⁷. Bezüglich der Energiequellen setzte sich im Jahr 1996 der Erzeugungspark des SING zu 98% aus Wärmekraftwerken und zu 1,2% aus Wasserkraftwerken zusammen. 2001 hatte sich die installierte Leistung des SING auf 3,441 MW erhöht, was vor allem auf den Bau neuer Kraftwerke der Unternehmen Celta SA (158 MW), Gener SA (417 MW) und Nopel SA (575 MW) zurückzuführen ist²⁸. Wichtig zu erwähnen ist es auch, dass einige dieser neuen Erzeugungseinheiten das Erdgas als Energiequelle einführten. Damit erhöhte sich der Beitrag des Erdgases zu der Stromerzeugung auf 38,9% (993,4 MW/ 1996: 0). 2001 betrug die gesamte Erzeugung des SING 9.852 GWh. Der wichtigste Verbraucher des SING ist die Bergbauindustrie (CDEC-SING 2000). Das Übertragungssystem gehört hauptsächlich Edelnor.

Das zweite Verbundnetz ist das Sistema Interconectado Central (SIC), welches sich von Tal-Tal (in der III Region des Landes) bis Chiloé (X Region) erstreckt. In dieser Zone leben ca.

²³ Laut Huneeus entschied sich die Regierung dafür, die Privatisierung vor dem 11.3.1990 zu beenden, da sie befürchtete, dass eine eventuelle Regierung der Opposition die Privatisierung nicht fortsetzen würde (2000, S. 481).

²⁴ Zu diesem Zeitpunkt waren die Aktien folgendermaßen verteilt: CORFO: 46,2%; AFP: 20,7%; Arbeitnehmer: 4,3% und; andere Aktionäre: 28,8% (Huneeus 2000, S. 481)

²⁵ Die AFP zusammen besaßen insgesamt mehr Aktien, aber keine einzelne AFP hatte mehr als 5% der Aktien.

²⁶ Als Verbundnetz existiert das SING nur seit November 1987. Bevor gab es in der vom SING gedeckten Region verschiedene elektrische Systeme, die miteinander nicht verbunden waren.

²⁷ Norgener ist Tochtergesellschaft von Chilgener, das 1998 in Gener SA umbenannt wurde. Nach der Übernahme des Unternehmens vom amerikanischen Konzern AES in Dezember 2000 wurde der Name durch AES-Gener ersetzt.

²⁸ NOPEL gehört ENDESA und CMS (beide 50%) und wurde im Oktober 1998 in Betrieb genommen. CELTA SA begann im März 1998 Strom zu erzeugen und ist eine Tochtergesellschaft von ENDESA (www.cdec-sing.cl).

93% der Bevölkerung des Landes und ihre Fläche beträgt 326,412 Km². 1992 betrug die installierte Leistung des SIC 3,831 MW und die gesamte Erzeugung 16,302 GWh. Im Gegenteil zum SING setzte sich 1992 die installierte Leistung zu 78,1% (2.994 MW) aus Wasserkraftwerken und zu 21,9% (837 MW) aus Wärmekraftwerken zusammen. Andererseits zeigte das SIC 1992 eine hohe Konzentrierung des Marktes auf, da ein Unternehmen, Endesa, 63,4% (2.428MW) der installierten Leistung besaß. Die anderen wichtigen Akteure des SIC waren Chilgener (19,7/756 MW) und Colbún-Machicura (12,8%/490 MW), welches damals noch in den Händen des Staates war (CDEC-SIC 2002, S.17). Die beherrschende Position von Endesa war noch durch ihre Kontrolle über Transelec verstärkt.

Genauso wie im Falle des SING erfuhr das SIC wichtige Änderungen seit 1992. Erstens lässt sich eine Zunahme, obwohl nicht so spektakulär wie im Falle des SING, der installierten Leistung feststellen, die Ende 2001 6,579 MW betrug. Zweitens änderte sich die Zusammensetzung des Erzeugungsparks nach Energiequellen. Ende 2001 setzte sich er nur zu 61,3% (3,031 MW) aus Wasserkraftwerken und zu 38,7% (2.548 MW) aus Wärmekraftwerken zusammen. Die gesamte Erzeugung des SIC betrug 2001 29.576 GWh. Bezüglich der Konzentrierung des Marktes hat sie sich nur leicht geändert, da Endesa immer noch eine beherrschende Stellung auf dem Erzeugungsmarkt aufrecht erhält. Ende 2001 besaß es 63,7% (3.531 MW) der installierten Leistung, während AES-Gener 21,9% (1439 MW) und Colbún 16,2% (1.067 MW) besaßen. Der Rest gehört kleinen Unternehmer sowie Eigenerzeugern. Endesa behielt das Übertragungsnetz nur bis Oktober 2000, als Transelec an der kanadischen Konzern Hydro-Quebec verkauft wurde.

Die anderen zwei Verbundnetze befinden sich in den südlichsten Regionen des Landes und, wie erwähnt, sind sie vertikal und horizontal integriert. Das erste ist das Sistema Eléctrico de Aysén (XI Region). 1999 hatte es eine installierte Leistung von 17 MW und seine gesamte Erzeugung betrug 71 GWh. Das zweite ist das Sistema Eléctrico de Magallanes (XII Region). 1999 hatte es eine installierte Leistung von 64 MW und seine gesamte Erzeugung betrug 155 GWh (Ministerio de Economía 2000, S.122).

Was die Elektrizitätsverteilung anbelangt, gehören die Verteilungsnetze insgesamt 36 Verteilungsunternehmen, deren Mehrheit innerhalb des SIC handelt. Insgesamt versorgen diese Unternehmen 3.816.030 Verbraucher. Die Verteilungsebene funktioniert nach einem Konzessionssystem. Das Verfahren für die Vergabe der Konzessionen wird im DFL 1 (Art. 11-71) bestimmt. Die Konzessionen könnten vorläufige oder definitive sein und werden vom Wirtschaftsministerium vergeben. Die letzte sind unbefristet, aber das DFL 1 sieht auch die Möglichkeit vor, sie in bestimmten Fällen (z.B. wegen Nicht-Erfüllung der

Qualitätsstandards. Art. 40) zu kündigen. Die Kündigung wird vom Präsidenten durch Verordnung erklärt. In den Regionen bzw. Zonen, wo kein Verteilungsunternehmen handelt, können private Verteilungsnetze, mit der Genehmigung der Regulierungsbehörde, installiert werden (ebd. 123).

3. Die Privatisierungs- und Regulierungspolitik der CPPD.

3.1. Vorbemerkungen.

Wie erwähnt, sah das Wahlprogramm der ersten Regierung der CPPD die Fortsetzung der Privatisierungspolitik der Regierung Pinochet nicht vor. Dementsprechend wurde, bis 1993, keine Privatisierung im Elektrizitätssektor unternommen. Daneben lässt sich erwähnen, dass Yuraszek und seine Gruppe ihre Strategie fortsetzten, um ihre beherrschende Stellung im SIC zu konsolidieren. 1994 besaßen Enersis und seine Tochtergesellschaften ca. 14% der Aktien von Endesa, wodurch es Yuraszek und seiner Gruppe gelang, die wichtigste Unternehmer des SIC jeder Ebene (Endesa, Transelec und Chilectra) vertikal zu integrieren. Damit machten sie die Pläne der Entwerfer der Reform nieder, die einen desintegrierten Strommarkt bauen wollten (Huneus 2000, S. 472 f.).

In diesem Kontext wurden einerseits die Privatisierungen der verbliebenen staatlichen Elektrizitätsunternehmen ab 1993 aufgenommen, was vor allem zum Ziel hatte, den Wettbewerb auf dem SING und dem SIC zu fördern. Andererseits wurde jedoch bis 1999 kein Gesetzgebungsprozess eingeleitet, um den Regulierungsrahmen des Sektors zu reformieren. Obwohl die Situation aufgrund der dominierenden Rolle von Enersis im SIC es verlangte, entschied sich die Regierung zunächst dafür, auf die Ergebnisse eines Verfahrens vor der Comisión Resolutiva zu warten, die mit diesem Thema zu tun hatte.

Anfang 1994 legte die FNE der Comisión Resolutiva (CR) ein Requerimiento (Aufforderung) gegen Endesa, Transelec und Chilectra (der Vorsitzende von den drei war Yuraszek) vor, wodurch die FNE der CR bat, die vertikale Desintegration dieser Unternehmen anzuordnen (FNE 1994). Man rechtfertigte zunächst die Petition mit dem Argument, dass sich innerhalb der SIC ein hoher Grad an vertikaler Integration entwickelt hatte²⁹. Zweitens argumentierte man, dass diese vertikale Integration im Gegensatz zu den Prinzipien des DFL 1 stand, und die Entwicklung eines wettbewerblichen Marktes auf dem Erzeugungsmarkt gravierend erschwerte. Dies, weil die Integration dieser Unternehmen das Risiko eines monopolistischen

²⁹ Endesa war damals der wichtigste Erzeuger (es besaß 65% der gesamten installierten Leistung), Besitzer des Übertragungssystems und durch Enersis eng mit dem wichtigsten Verteilungsunternehmen des SIC, Chilectra (das 40% der Nachfrage des SIC deckte) verbunden.

Verhaltens erhöht, da die Möglichkeit besteht, dass Chilectra nur mit den Erzeugungsunternehmen Versorgungsverträge unterzeichnet, mit denen es verbunden ist. Drittens fügte man hinzu, dass, aufgrund der Eigenschaften von Transelec (sein Vorstand war derselbe wie von Endesa), dieses Unternehmen eine unabhängige Verwaltung nicht hat, was notwendig ist, um Interessenskonflikte beim Betrieb des Übertragungsnetzes zu vermeiden. Schließlich argumentierte die FNE, dass die Comisión Preventiva Central bezüglich der Privatisierung von Edelnor 1993 vorgeschrieben hatte, dass eine effektive Desintegration der Erzeugungs- und Übertragungsstufen in dem SING gesichert werden musste, um den freien Wettbewerb auf dem Strommarkt zu fördern (CPrC 1993; s.u.). Das „Requerimiento“ wurde im Jahr 1995 auf Enersis ausgeweitet, nach dem es seinen Aktienanteil bei Endesa auf 25,2% erhöht hatte und damit, nach den Regeln des Aktiengesellschaftsgesetzes, beherrschender Aktionär von Endesa geworden war³⁰.

Die Unternehmen lehnten das Requerimiento ab. Grundsätzlich argumentierten sie, dass ihre Teilnahme an den verschiedenen Ebenen der Stromwirtschaft keinen Verstoß gegen den freien Wettbewerb darstellte und deswegen auch keine Gefahr für den freien Wettbewerb bestand. Daher hätte das Requerimiento weder eine legale noch eine faktische Basis, da es keinen Beleg dafür gab, dass das Holding seine Marktstellung missbraucht hätte.

Das Verfahren endete erst im Jahr 1997, als die CR das Requerimiento ablehnte. Sie basierte ihre Entscheidung auf folgenden Argumenten: a) Es wurde kein Beleg erzeugt, das bestätigt, dass die angeklagten Unternehmen ihre Marktstellung missbraucht hätten. Das Requerimiento basierte, so die CR, nur auf Hypothesen über potentielle Situationen; b) Trotz des hohen Grads von vertikaler Integration im SIC gibt es einen Regulierungsrahmen, der die Mechanismen vorsah, um opportunistisches oder widerrechtliches Verhalten der Unternehmen zu vermeiden; c) Chilectra hat Lieferungsverträge mit allen wichtigen Erzeugern. Dann wird es nicht bewiesen, dass die mit ihr nicht verbundenen Unternehmen diskriminiert werden³¹; d) Chilectra konnte auch nicht ihre Position missbrauchen, um, durch die Nutzung der legalen Unklarheiten bezüglich der Benutzung der Verteilungslinien in seinem Konzessionsgebiet³², den Wettbewerb auf dem Markt der Großkunden zu verhindern. Dies, weil das Gesetz die Instanzen vorsieht, durch die die potentiellen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Seiten gelöst werden müssen; e) In Bezug auf die

³⁰ Man rechtfertigte dies mit dem Argument, das damit der Grad der vertikalen Integration erheblich erhöht wurde und damit das Risiko eines monopolistischen Verhaltens des Holdings gestiegen war.

³¹ Dies weil die Teilnahme der verschiedenen Erzeuger an den gesamten Stromkaufen von Chilectra ungefähr ihren Marktanteile am Erzeugungsmarkt entsprach.

³² Diese beziehen sich auf die Gebühren, die ein Erzeuger dem Verteiler wegen der Benutzung der Verteilungsanlage zahlen muss, um seinen Großkunden, die sich im Konzessionsgebiet des Verteilungsunternehmens befinden, den Strom zu liefern.

Übertragungsebene behauptete man, dass, obwohl das Gesetz große Ungenauigkeiten bezüglich des Verfahrens für das Berechnen der Gebühren, die die Dritten, für die Benutzung des Übertragungsnetzes zahlen müssen, hatte, keine richtige Gefahr bestand, dass Transelec die Konkurrenten von Endesa diskriminieren könnte. Erstens, weil das Gesetz den freien Zugang zum Übertragungssystem gewährleistet. Zweitens werden ebenfalls die Instanzen vorgesehen, um die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Seiten zu lösen (CRA 1997)³³. Trotz der Ablehnung machte die CR einige Empfehlungen, deren Ziele, so das Urteil, den Wettbewerb auf dem SIC zu fördern und die Transparenz des Marktes zu erhöhen, waren. Die wichtigsten von ihnen waren: a) Die zuständigen Institutionen sollen, so schnell wie möglich, die Normen erlassen bzw. die Gesetzänderungsvorschläge vorlegen, um die Ungenauigkeiten bezüglich der Bestimmung der Gebühren für die Benutzung des Übertragungs- und Verteilungsnetzes zu lösen; b) Transelec muss Besitzer der Übertragungsanlage werden, die es bislang nur betrieb und sich in Aktiengesellschaft umwandeln; c) Die Verteilungsunternehmen müssen ihre Stromversorgungsverträge ausschreiben³⁴.

Nach dem Ende des Verfahrens wurde jedoch kein Entwurf vorgelegt, um den Regulierungsrahmen in Bezug auf die Integration des Sektors zu modifizieren. Es muss dennoch erklärt werden, dass sich die Situation in den nächsten Jahren änderte. Zuerst verkauften Yuraszeck und seine Gruppe ihre Aktienpakete im November 1997 an Endesa España, welches später seine Kontrolle von Enersis und Endesa (Chile) verstärkte³⁵. Zweitens endete die vertikale Integration im Jahr 2000, als Transelec verkauft wurde, womit in der Tat das Problem an Wichtigkeit verlor. Die Diskussion über Regulierungsreformen tauchte wieder im Jahr 1998 auf, als eine Stromversorgungskrise das Land stark traf (s.u.). Am Ende der Regierung Frei wurde das Thema bezüglich der Gebühren für die Benutzung der Übertragungslinien aufgenommen, aber ein Entwurf zu diesem Problem wurde erst im Jahr 2002, also während der Regierung Lagos, vorgelegt.

3.2 Die Privatisierungspolitik der CPPD im Elektrizitätssektor.

Wie gesagt, versuchten die Regierungen der CPPD (mit der Ausnahme der Privatisierung von Edelayés) durch die Privatisierungen einiger Erzeugungsunternehmen den Wettbewerb

³³ Man fügte hinzu, dass der Überträger, während des Verfahrens für die Lösung der Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Erzeuger, weiter dazu verpflichtet bleibt, den Erzeugern den Zugang zu den Übertragungsnetzen zu garantieren.

³⁴ Zu einer Analyse des Falles s. Basañes/Saavedra/ Soto (1999).

³⁵ Nach dem ursprünglichen Abkommen mit Endesa España sollten die Aktionäre der Klasse B (0,06% des Kapitals) 500 Mio. USD, während die Aktionäre der Klasse A (99,94% des Kapitals) 1 Mrd. USD. Diese Situation löste danach eine Reihe von Problemen aus. Die Situation führte dazu, dass am Ende der Preis der Aktien der Klasse B neuverhandelt wurde. Am Ende zahlte für die Aktien Endesa España 286 Mio. USD. (Zu Details s. Rainieri 1999).

sowohl auf dem SING, als auch auf dem SIC zu fördern. In diesem Rahmen unternahm man die Privatisierung von zwei Erzeugungsunternehmen des SING (Central Tocopilla von CODELCO und Edelnor), des im SIC tätigen SU Colbún Machicura SA, und Edelayés. Auf den nächsten Seiten werden diese Privatisierungen dargestellt, wobei ich mich besonders auf die von Central Tocopilla und Colbún Machicura konzentriere, da sie die wichtigsten waren.

3.2.1. Die Privatisierung von Edelnor SA.

Der Ursprung der Privatisierung geht auf September 1992 zurück, als CORFO entschied, eine Kapitalerhöhung des Unternehmens zu bewilligen. Diese hatte zum Ziel, die Mittel für die Finanzierung des Baus des Kraftwerkes Central Térmica Mejillones einzunehmen. Zweitens entschied man, dass nicht CORFO, sondern ein privater Investor, diese Kapitalerhöhung finanzieren würde³⁶. Drittens wurde entschieden, dass das Unternehmen seine Erzeugungs- und Übertragungsaktiva trennen sollte. Auf diese Weise sollte ein zweites Unternehmen gegründet werden, dessen Gesellschaftszweck die Stromübertragung wäre (CORFO 1992). Viertens wurde die Unterzeichnung eines Konsortialvertrages genehmigt, durch den der Staat seinen Aktienanteil am resultierenden Erzeugungsunternehmen auf weniger als 50% reduzieren würde.

Die Kapitalerhöhung wurde dennoch erst im März 1993 vom Unternehmen bestätigt. Auf diese Weise wurde im August 1993 eine internationale Ausschreibung für den Verkauf eines Aktienpaketes von Edelnor organisiert. Laut Regierung hatte dieser Verkauf zwei Hauptziele: a) Die notwendigen Ressourcen für den Bau des o.g. Kraftwerkes einzunehmen, und; b) Durch den Einbezug eines neuen Akteurs in das SING, den Wettbewerb in diesem Verbundnetz zu fördern; c) Die Erzeugung und die Übertragung zu trennen (Estrategia 25.8.1993).

Die Verkündung löste wenig Kritik seitens der Parteien der CPPD aus. Nur innerhalb der PDC tauchte Kritik auf, die sich dennoch auf die Privatisierung selbst nicht bezog, sondern auf den Mangel an Maßnahmen, die Übertragungsnetze vom Edelnor zu trennen, um damit schlechte Konsequenzen zu vermeiden (El Mercurio 20.8.1993). Die Regierung wies die Kritik sofort mit dem Argument zurück, dass die Ausschreibungsbedingungen eine Lösung dafür vorsahen³⁷.

³⁶ 1993 betrug die Aktienbeteiligung des Staates am Edelnor 83%. Der Rest war in den Händen von ENDESA (8%) und anderer Kleinaktionären (ca. 1.700).

³⁷ Die Regierung schickte der Comisión Preventiva Central einen Entwurf der Ausschreibungsbedingungen zu, damit sie sich darüber äußert. Das Amt sagte dazu, dass sie gesetzmäßig waren, aber fügte dennoch hinzu, dass die Ausschreibungsbedingungen präziser bezüglich der Trennung der Erzeugung- und Übertragungsstufen sein sollten, um zu sichern, dass sie innerhalb einer bestimmter Frist stattfindet (CPrC 1993).

Die zentralen Ausschreibungsbedingungen, die von der Regierung und der Beratungsfirma BICE Chileconsult erstellt wurden³⁸, waren folgende: a) Das Objekt der Ausschreibung ist der Verkauf eines Aktienpaketes von 35,1% der Aktien von Edelnor. Dieses besteht einerseits aus einem Aktienpaket, das bereits CORFO besaß (14%), und andererseits aus einem Teil der ausgegebenen Aktien (21,1%). Damit sollte der Aktienanteil des Staates auf 49% fallen; b) Der Gewinner verpflichtet sich dazu, zusammen mit dem Staat eine Tochtergesellschaft von Edelnor zu gründen, deren Zweck die Stromerzeugung sein sollte³⁹; c) Die Teilnehmer müssen ein minimales Vermögen von ca. 47 Mio. USD (2.000.000 UF) haben; d) ein minimaler Preis für die Aktien wurde festgelegt.

Das Verfahren für die Bestimmung der Gewinner sah zwei Etappen vor. Bei der ersten mussten die Interessenten ihre Unterlagen vorlegen, die danach von CORFO und Edelnor überprüft werden mussten. Danach musste man den Interessenten mitteilen, wer ein Angebot für das Aktienpaket vorlegen durfte. Diese Entscheidung musste nicht begründet werden und die Ausgeschlossene durften kein Rechtsmittel gegen sie einlegen⁴⁰. Bei der zweiten Etappe konnten die vorgewählten Teilnehmer ihre Angebote vorlegen. Gewinnen würde derjenige, der den höchsten Preis für das Aktienpaket angeboten hat.

Nach der ersten Etappe wurden 5 Unternehmen/Konzerne vorgewählt. Das höchste Angebot wurde vom Sei Chile SA, eine Tochtergesellschaft vom US-Amerikanischen Konzern Southern Energy International, vorgelegt. Diese bezahlte 73,1 Mio. USD für das Aktienpaket⁴¹ (El Diario 2.12.1993; CORFO 1993). Im Dezember 1994 verkaufte CORFO ein neues Aktienpaket (30%), was Sei Chile, zusammen mit dem Kauf anderer Aktienpaketen erlaubte, seinen Aktienanteil von 35,1% auf 64,9% zu erhöhen (Edelnor 1997, S. 9). Bezüglich der Stromübertragung wurde das Unternehmen Sitranor SA 1994 gegründet, welches eine Tochtergesellschaft von Edelnor ist.

3.2.2 Die Privatisierung von Edelaysén.

Diese Privatisierung war in der Agenda der Regierung bereits 1995, wurde aber erst 1998 vollendet (Interview Sandoval 2001). 1995 rief CORFO zur einer Ausschreibung für die

³⁸ Außerdem wurde für die Vermarktung der Privatisierung im Ausland die englische Firma Rothschild verpflichtet.

³⁹ Dazu ist jedoch anzumerken, dass die Ausschreibungsbedingungen damit eine vollständige Desintegration des Unternehmens nicht vorsah, da dadurch Edelnor immer noch an beiden Ebenen anwesend wäre.

⁴⁰ Nach den Ausschreibungsbedingungen durfte man auch jeden Teilnehmer ohne Begründung disqualifizieren Dies war von besonderer Bedeutung vor allem bezüglich des Zieles der Ausschreibung, den Wettbewerb zu fördern. Die Unternehmen, die damals im SING tätig waren (d.h. Endesa und Chilgener) verstanden die Botschaft und kündigten kurz nach dem Beginn der Ausschreibung an, dass sie nicht daran teilnehmen würden (EL Mercurio 16.9.1993)

⁴¹ Damit gelang es der Regierung eine höhere Summe zu bekommen, als sie früher erwartete (63 Mio.) (Estrategia 25.8.1993).

Auswahl einer Beratungsfirma auf, deren Aufgabe darin bestehen sollte, eine ökonomische Bewertung des Unternehmens zu machen und eine Strategie für seine Privatisierung zu entwerfen. Die Ausschreibung wurde von der chilenischen Firma „GTD Ingenieros“ gewonnen. Nichtsdestotrotz beschloss CORFO erst im April 1997, das gesamte Aktienpaket des Staates (92,9%), durch ein öffentliche Ausschreibung zu verkaufen (CORFO 1997)⁴². Zu diesem Zeitpunkt hatte Edelaysén 115 Arbeitnehmer und diente ca. 20.500 Kunden. Seine installierte Leistung betrug 15 MW und hatte 1996 Gewinne in Höhe von ca. 1 Mio. USD. Aufgrund der Größe des Unternehmens wurde seine Desintegration ausgeschlossen. Außerdem war dass eine besondere Bedingung der Ausschreibung, dass der Gewinner sich zum Bau eines Wasserkraftwerkes in Lago Atravesado verpflichtet, was eine Investition von 24 Mio. USD verlangt (El Mercurio 14.8.1998).

Um Probleme mit den Arbeitnehmer anlässlich der Privatisierung zu vermeiden, entschied CORFO, bis zu 2,38 Mio. USD zur Verfügung zu stellen, um damit die Abfindungen der Arbeitnehmer zu zahlen, die als Folge der Privatisierung ihre Arbeitsplätze verlieren würde⁴³. Im August 1998 wurde die Ausschreibung organisiert. Vier Angebote wurden vorgelegt, wobei das höchste vom chilenischen Energiekonzern Copec, durch seine Tochtergesellschaft Sociedad Austral de Electricidad, gemacht wurde. Dieses betrug 44,9 Mio. USD (Estrategia 5.11.1998)⁴⁴.

3.2.3. Central Tocopilla von Codelco -Chile .

3.2.3.1 Vorbemerkungen

Der Ursprung des Unternehmens geht auf 1915 zurück, als es als Erzeugungseinheit der Mine Chuquicamata (II Region) gebaut wurde. Diese gehörte damals dem Unternehmen Chile Exploration, wurde aber 1971 verstaatlicht. Im Rahmen der Umstrukturierung des staatlichen Kupfersektors wurde später die Central Tocopilla ein Teil der „Abteilung Chuquicamata“ von Codelco Chile. 1987 wurde sie von dieser Abteilung getrennt und als Abteilung (also División Tocopilla von Codelco) gebildet. Die Central Tocopilla handelt auf dem SING, verfügte 1996 über eine installierte Leistung von 627 MW (56,4% des SING) und besteht aus mehreren thermischen Erzeugungseinheiten (Electroandina 1997; CDEC-SING 2000) .

⁴² Der Rest war unter folgenden Aktionäre verteilt: ENDESA (6,69%); Maderas Aysén (0,08%), andere (0,29%).

⁴³ In diesem Rahmen würden die entlassene Arbeitnehmer eine zusätzliche Abfindung von 30% bekommen. Diese sollten durch Aktien von Edelaysén gezahlt werden. Damit änderte sich das Objekt der Ausschreibung, welches demzufolge darin bestand, alle Aktien von CORFO bei Edelaysén zu verkaufen, minus diejenigen, die notwendig für die Zahlung dieser Abfindungen sind.

⁴⁴ Da die Regierung nur mit Angeboten von rd. 25. Mio. USD gerechnet hatte, gelang ihr es wieder eine viel höhere Summe als erwartet einzukassieren.

3.2.3.2. Die Entscheidung über die Privatisierung.

Wie erwähnt hatte man bereits im Wahlprogramm der CPPD den Einbezug von Dritten in die Unternehmen von Codelco vorgesehen, die mit den damals existierenden Bergbauabteilungen nichts zu tun hatten. Ende 1994 erstellte Codelco ein „strategisches Projekt“ für die Entwicklung des Unternehmens, dessen Hauptziel die Verstärkung seiner Bergbauaktivitäten war. Danach sollte sich das Unternehmen auf die Entwicklung seines Bergbausektors konzentrieren, wofür ein sehr ambitionierter Erweiterungsplan erstellt wurde, wonach die Kupferproduktion erheblich erhöht werden sollte. In diesem Kontext kam man zu der Schlussfolgerung, dass es keinen Sinn machte, die Erzeugungseinheit weiter zu haben. Dazu kam auch, dass zu dieser Zeit der Wettbewerb auf dem SING stark zuzunehmen anfang. Dies hätte Codelco dazu gezwungen, hohe Investitionen zu machen, wenn es die beherrschende Stellung von Tocopilla auf dem SING hätte aufrechterhalten wollen. Dies war jedoch bereits aufgrund der Entscheidung zugunsten der Verstärkung der Bergbauaktivitäten ausgeschlossen worden. Zuletzt trug zu dieser Entscheidung bei, dass die Rentabilität der Bergbauaktivität viel höher als die von der Stromerzeugung ist. Deshalb schien es auch nicht angemessen für Codelco, Ressourcen in Aktivitäten mit niedrigeren Rentabilitäten weiter zu investieren (Interview Lima 2001).

3.2.3.3 Die Vorbereitung der Privatisierung.

Nachdem die Entscheidung über die Zukunft von Central Tocopilla getroffen wurde, begann man die verschiedenen Alternativen zu studieren, um die Privatisierung zu vollenden. Nach der Analyse kam man zum Schluss, dass die beste Option war, die Kontrolle über das Unternehmen an einen privaten Investor (also einem sog. „Strategischen Partner“) zu übergeben, aber ohne dass er die Mehrheit der Aktien erwirbt (ebd.).

Nach diesen Richtlinien wurde zunächst mit den Aktiva der Abteilung Tocopilla (mit allen Gütern, die zur Stromerzeugung benutzt werden) eine Aktiengesellschaft gegründet, die Central Termoeléctrica Tocopilla SA (CTT) benannt wurde⁴⁵. Darüber hinaus wurde eine andere Gesellschaft gegründet, Inversiones Tocopilla GmbH, die der Mehrheitsaktionär von CTT wurde. Auf diese Weise sollte die Ausschreibung darin bestehen, die Kontrolle über Inversiones Tocopilla (51% der Aktien) an einen privaten Investor zu verkaufen⁴⁶. Laut ehemaliger Vorstandsvorsitzende von Codelco, Marcos Lima, entschied man sich für diese

⁴⁵ Die Gründung von CTT wurde bereits im November 1994 vom Vorstand von CODELCO beschlossen, was im April 1995 vollzogen wurde.

⁴⁶ Die Rechte und Pflichten von CODELCO und dem Gewinner der Ausschreibung, vor allem in Bezug auf die Kontrolle von CTT, sollten durch einen Konsortialvertrag bestimmt werden.

Option aus zwei Gründen: a) Damit könnte man einen guten Preis für die Kontrolle über das Unternehmen bezahlt bekommen, was in der Tat ist, den größten Wert hat; und, b) Damals dachte man, dass mit der Privatisierung das Unternehmen an Wert gewinnen würde, und damit der Preis der gebliebenen Aktien steigen würde. In diesem Kontext könnte Codelco später den Rest der Aktien zu einem guten Preis verkaufen (Interview 2001).

Bezüglich der Reaktion der politischen Akteure auf die Privatisierung lässt sich zunächst erwähnen, dass von der Seite der Parteien der CPPD keine Proteste bzw. Kritiken kamen, da diese Möglichkeit im Wahlprogramm vorgesehen wurde. Anders war die Reaktion der Arbeitnehmer und Gewerkschaften von Codelco, die am Anfang die Privatisierung ablehnten. Man argumentierte, dass sie einen Personalabbau mit sich bringen würde, und die Arbeitnehmer viele Vorteile verlieren würden⁴⁷. Da die Ablehnung der Arbeitnehmer einen erfolgreichen Privatisierungsprozess hätte erschweren können, bat Codelco ihnen eine Reihe von Vorteilen an, um sie dazu zu bewegen, die Privatisierung zu akzeptieren. Hauptpunkt des Angebots war, die Möglichkeit für die Arbeitnehmer (nicht nur von Tocopilla sondern auch von den anderen Abteilungen) Aktien (bis 10%) von CTT zu kaufen. Um dies zu fördern, wurden den Arbeitnehmern sogar günstige Kredite angeboten, um die Aktien zu zahlen. Die Strategie war erfolgreich. Im Mai 1995 fand eine Versammlung der zwei Gewerkschaften von Central Tocopilla statt, wobei 67% der Arbeitnehmer sich für die Weiterimplementierung der Privatisierung aussprachen (Interview Lima 2001; Semanario El Teniente Nr. 1768, S. 4).

3.2.3.4. Der Privatisierungsprozess.

Sobald die Entscheidung getroffen wurde, bildete man eine Kommission, die sich aus Manager und Mitgliedern des Vorstandes von Codelco zusammensetzte. Ihre Aufgabe bestand in der Vorbereitung der Privatisierung und der Bestimmung ihrer Bedingungen. In diesem Rahmen war einer der ersten Schritte die Auswahl einer Beratungsfirma, die der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgabe helfen und das Marketing des Prozesses führen sollte⁴⁸. Für die Auswahl wurde eine internationale Ausschreibung organisiert. 15 Beratungsfirmen nahmen daran teil. Sie wurde von der englischen Investmentbank Kleinwort gewonnen.

Danach begann der Prozess der Bestimmung der zentralen Bedingungen und der Verfahrensweise der Ausschreibung. Dabei wurde bestimmt, dass der Gewinner der

⁴⁷ Laut Lima basierte diese Ablehnung auch auf ideologischen Argumente, viele Arbeitnehmern a priori gegen die Einbeziehung von privaten Investoren waren (Interview 2001).

⁴⁸ Laut Lima war die Verpflichtung einer erfahrenen Beratungsfirma notwendig, da Codelco wenig Erfahrung mit Ausschreibungen hatte, bei denen es um den Verkauf von Gütern oder Unternehmen ging (Interview 2001).

Ausschreibung folgende Bedingungen erfüllen musste: a) Erfahrung als Betreiber thermischer Stromerzeugungsanlagen; b) Eine solide finanzielle Situation, und c) Einen Plan für die weitere Entwicklung von CTT. Es wurde ebenfalls entschieden, dass weder die Stromerzeugungsunternehmen, die auf dem SING handeln, noch die Bergbauunternehmen, die Strom erzeugen, an der Ausschreibung teilnehmen dürften. Der Grund für diese Norm lag laut Lima darin, dass ein Ziel der Ausschreibung auch war, den Wettbewerb innerhalb des SING zu fördern (Interview 2001). Einige Unternehmer drückten sich gegen diese Bedingung aus. Dennoch wurde sie nicht geändert und demzufolge hatten sie keine andere Wahl als die Norm zu akzeptieren (ebd.).

Bezüglich des Verfahrens wurde die Ausschreibung in zwei Phasen geteilt. In der ersten mussten die Interessenten ihre Unterlagen und den Plan für die Entwicklung des Unternehmens vorlegen. Diese mussten danach von der Kommission analysiert werden, die danach eine Liste mit den Bewerbern erstellen musste, die an der zweiten Etappe teilnehmen durften (Short list). Nur die in die „Short List“ aufgenommenen Bewerber durften ihre Angebote vorlegen. Gewinnen würde derjenige, der mehr Geld für das Aktienpaket anbieten würde.

Die Ausschreibung weckte das Interesse zahlreicher Unternehmen. An der ersten Etappe beteiligten sich dreizehn Bewerber, von denen fünf in die „Short List“ aufgenommen wurden⁴⁹. Entscheidende Kriterien für die Vorwahl der Bewerber waren die Merkmale des vorgelegten Plans und die Charakteristika der Bewerber, insbesondere bezüglich ihrer Fähigkeit, den Wettbewerb auf dem SING zu erhöhen (Interview Lima 2001). Wichtig zu erwähnen ist es auch, dass in dieser Phase Sitzungen mit der Kommission und mit den Teilnehmern veranstaltet wurden, um die Anregungen der Bewerber vor allem bezüglich des Inhalts des Konsortialvertrages, durch welchen Codelco den Gewinner die Kontrolle über das Unternehmen garantieren musste, zu hören. Laut Lima entstand diesbezüglich jedoch keine wichtige Meinungsverschiedenheit zwischen den Seiten und am Ende waren hauptsächlich die Kriterien der Kommission, die den Inhalt des Vertrages bestimmten⁵⁰. Gewinner wurde der von Tractebel angeführte Konzern, dessen Angebot 178 Mio. USD betrug (Estrategia 19.1.1996)⁵¹. Damit wurde der Gewinnerkonzern Besitzer von 51% der Aktien von

⁴⁹Diese waren: FPL Group (USA); NRG Energy (USA) zusammen mit Inversiones Pathfinder (Chile); Energy Initiatives (USA); Tenaska Energy Solutions (USA) und; Tractebel (Belgien) zusammen mit Iberdrola (Spanien) und Enagas (Chile) (Estrategia 19.1.1994) .

⁵⁰ Dazu ist ebenfalls anzumerken, dass vor der Vorlage der Angebote die Bewerber den Vertrag unterzeichnen mussten, womit sie sich im voraus verpflichten, seine Bedingungen zu erfüllen. Damit wird jede mögliche Nachverhandlung über seinen Inhalt im voraus ausgeschlossen.

⁵¹ Damit wurde das Wert des Unternehmens auf 749 Mio. USD. eingeschätzt.

Inversiones Tocopilla GmbH und dadurch von 33,4% von CTT (heute Electronadina) (Electroandina 1997, S.3).

3.2.4. Die Privatisierung von Empresa Eléctrica Colbún Machicura S.A.

3.2.4.1 Die Entscheidung über die Privatisierung.

Nach dem Amtsantritt der Regierung Frei wurde ein neuer Vorstand ernannt, dessen Vorsitzender der ehemalige Energieminister Jaime Tohá war. Dieser Vorstand entwarf einen Plan für die künftige Entwicklung des Unternehmens. Dabei kam man zu der Schlussfolgerung, dass die beste Option für die Zukunft, sowohl des SIC, als auch des Unternehmens, war, dass das Unternehmen einen „strategischen Partner“ findet (Interview Mardones 2000)⁵². Dadurch sollte die Leistungsfähigkeit des Unternehmens deutlich erhöht werden, da es zu dieser Zeit aufgrund des Wachstums des SIC an Wichtigkeit als Akteur des SIC verloren hatte. 1994 verfügte Colbún-Machicura (später Colbún) über eine installierte Leistung von 490 MW (12,6% des SIC- 1990:15,3%). Diese sollte nach diesem Plan auf ca. 1200 MW und damit der Marktanteil des Unternehmens auf ca. 22% erhöht werden. Der Plan sah den Bau verschiedener Werke vor, dessen Umsetzung ca. 500 Mio. USD kosten würde⁵³. Diese Projekte wurden bereits 1995 eingeleitet, deren ersten Etappen vom Unternehmen selbst finanziert wurden (ca. 130 Mio. USD). Obwohl zu dieser Zeit das Unternehmen sich in einer guten Wirtschaftslage befand (1995 hatte es Gewinne in Höhe von ca. 51,4 Mio. USD und wenig Schulden), verfügte es über die Mittel für die Vollendung des Planes nicht. Demzufolge zielte die Entscheidung, einen „strategischen Partner“ einzubeziehen, auf zwei Ziele ab: a) Das Wert des Unternehmens zu erhöhen; und, b) den Wettbewerb innerhalb des SIC anzukurbeln (Revista Colbún 1996, S. 6; Interview Mardones 2000).

3.2.4.2. Die Vorbereitung der Privatisierung.

Nach dem die Entscheidung über den Einbezug des strategischen Partners getroffen worden war, wurde im Unternehmen ein Team gebildet, welches den Prozess dafür innerhalb des Unternehmens führen sollte. Dieses Team wurde vom neuen Geschäftsführer des Unternehmens, José Luis Mardones, angeführt. Zweitens wurde eine Beratungsfirma

⁵² Während der Regierung Aylwin wurden einige Kapitalerhöhungen des Unternehmens gemacht, durch die man Ressourcen für die Finanzierung einiger Investitionen (vor allem Kauf von Wasserrechten) einnehmen wollte. Diese hatte auch als Folge eine Reduzierung der Aktienbeteiligung des Staates auf 84,7% (September 1994) (La Segunda 12.01.1996; Interview Mardones 2000).

⁵³ Dieser umfasste vornehmlich den Bau des Wasserkraftwerkes Rucúe (170 MW), des Wärmekraftwerkes Central Nehuenco (370 MW) und einer Übertragungslinie, die die Region Maule, wo die wichtigsten Erzeugungsanlagen von Colbún befanden, und Alto Jahuel (in der Nähe von Santiago) verbindet.

verpflichtet, deren Aufgabe darin bestand, dem Unternehmen bei der Bestimmung der besten Option für den Einbezug des strategischen Partners und bei der Ausführung dieses Prozesses zu helfen. Dafür wurde eine Ausschreibung organisiert, an der ca. 15 Firmen teilzunehmen eingeladen wurden. Gewinner wurde Kleinwort Benson. Drittens wurde ein sog. „Comité Interministerial“ gebildet, das offiziell für die Leitung des Prozesses zuständig war und sich aus Vertretern folgender Ministerien bzw. Institutionen zusammensetzte: Wirtschaftsministerium, CNE, CORFO, Finanzministerium und Secretario General de las Presidencia. Ein Vertreter des Unternehmers nahm ebenfalls daran teil. Nichtsdestotrotz war es in der Tat das Team des Unternehmens, welches die Führungsrolle übernahm. Auf diese Weise war das Team des Unternehmens, welches alle Entscheidungen vorbereitete, die später von diesem Komitee bzw. von den entsprechenden Ministern selbst abgelehnt oder bestätigt werden mussten. Daher spielte dieses Komitee mehr die Rolle eines Vorstandes als einer reinen ausführenden Instanz⁵⁴. Das Komitee machte 18 Sitzungen zwischen Januar und August 1996, wobei es die Vorschläge des Unternehmens im Allgemeinen unterstützte. Ebenfalls lässt sich behaupten, dass, obwohl einige Themen heftige Diskussionen auslösten, das Komitee immer seine Entscheidung einstimmig traf⁵⁵.

Der wichtigste Punkt in dieser Vorbereitungsphase bezog sich auf die Form, durch die der Einbezug des „strategischen Partners“ erfolgen sollte. Dabei wurden mehrere Optionen berücksichtigt (u.a. Joint Ventures für die Entwicklung bestimmter Projekte, Ausgabe von ADR⁵⁶ oder neuen Aktien). Nach einer Analyse der Nachteile und Vorteile jeder Option wurde Anfang 1996 angekündigt, dass die Regierung ein Aktienpaket von mindestens 32% der Aktien an ein privates Unternehmen verkaufen würde (Estrategia 16.1.1996). Später wurde dies durch die Ankündigung ergänzt, dass das Aktienpaket, das ausgeschrieben wird, 37,5% der Aktien betragen würde. Daneben sollte dem Gewinner der Ausschreibung die Option gegeben werden, innerhalb von drei Jahren ein zusätzliches Aktienpaket von 12,5% zu kaufen. Während dieser Zeit würde ebenfalls der Gewinner das Recht bekommen, das Stimmrecht des Besitzers dieser Aktien auszuüben, wodurch der Gewinner Kontrolle über das Unternehmen garantiert wird. Drittens sollte ein Konsortialvertrag unterzeichnet werden, wodurch bestimmt wird, dass in bestimmten Fällen der Gewinner die

⁵⁴ Diese Vorgehensweise wurde vor allem dadurch begünstigt, dass zwei Mitglieder des Komitees gleichzeitig Mitglieder des Vorstandes des Unternehmens waren. Ebenfalls hatten die Mitglieder des Komitees und die Führung des Unternehmens ein vertrauensvolles Verhältnis.

⁵⁵ Beweis dafür ist, dass eine Abstimmung war, um eine Entscheidung zu treffen, nie nötig war. (Interview Mardones 2000).

⁵⁶ Als American Depositary Receipts werden auf Dollar lautende, von US-amerikanischen Depotbanken (depository banks) in den USA ausgegebene Aktienzertifikate bezeichnet, die eine bestimmte Anzahl hinterlegter Aktien eines ausländischen Unternehmens verkörpern und an ihrer Stelle am US-Kapitalmarkt wie Aktien gehandelt werden.

Zustimmung von CORFO für einige Entscheidungen benötigen würde⁵⁷. Laut Mardones war im Zentrum dieser Entscheidung (die Kontrolle zu überführen) die Überlegung, dass dadurch die Einkünfte des Staates am besten maximiert werden könnten. Dies basierte auf der Überzeugung, dass was den größten Wert hat, ist die Kontrolle. Dementsprechend könnte man ein besseres Geschäft machen, wenn nur ein Kontrollpaket verkauft und der Rest für einen künftigen Verkauf reserviert wird (Interview 2000)⁵⁸. Viertens wurde mitgeteilt, dass der „strategische Partner“ ein wichtiges Elektrizitätsunternehmen sein sollte⁵⁹. Dieser musste ebenso ein Nettovermögen von mindestens 700 Mio. USD haben und eine installierte Leistung von mindestens 2.300 MW betreiben. Die Bewerber sollten ebenfalls einen Kompromiss machen, wodurch sie sichern, dass sie den Investitionsplan weiter umsetzen würden. Letztens, mit dem Ziel den Wettbewerb auf dem SIC zu fördern, wurde angekündigt, dass die Erzeugungsunternehmen, die mehr als 5% der installierten Leistung des SIC besitzen, an der Ausschreibung nicht teilnehmen durften (El Mercurio 3.4.1996). Bezüglich dieses letzten Aspekts ist es zu unterstreichen, dass die Unternehmen, die aufgrund dieser Regel nicht teilnehmen durften, keine Einwände dagegen ausdrückten. Yuraszeck behauptete sogar, dass weder Endesa noch Enersis Interesse an der Privatisierung hatten, da sie andere Investitionen planten (Estrategia 16.1.96).

Vor der Seite der CPPD wurde auch fast keine Kritik an der Privatisierung geäußert. Im Gegensatz dazu, und trotz einiger Anregungen, die darauf zielten, die Erfüllung der Ziele der Privatisierung zu sichern, sprachen sich die wichtigsten Parteien der Koalition, die PDC und die PS, dafür aus (La Segunda 16.1.1996; El Mercurio, 24.1.1996).

3.2.4.3. Der Privatisierungsprozess.

Neben den zentralen Merkmalen der Privatisierung wurden die Richtlinien des Ausschreibungsverfahrens bestimmt. Dieses sollte in zwei Phasen geteilt werden. In der ersten durften sich die Interessenten im Allgemeinen über das Unternehmen und die Ausschreibung informieren lassen, was sogar Sitzungen mit der Führung des Unternehmens und den Besuch der Anlagen einschloss. Am Ende dieser Etappe, die sich bis Juli 1996 erstrecken sollte, konnten die Interessenten ihre Unterlagen vorlegen, um als „vorgewählte

⁵⁷ Diese bezogen sich u.a. auf folgende Aspekte: Verkauf oder die Verpfändung der Aktien; Übergabe der Kontrolle oder der Verwaltung des Unternehmens.

⁵⁸ In diesem Zusammenhang dachte man, genauso wie im Falle von CTT, dass in der Zukunft der Staat sein Aktienpaket (rd. 34%) sehr gut verkaufen könnte, da der Preis der Aktien, aufgrund einer erwarteten positiven Entwicklung des Strommarktes und der geplanten Verstärkung des Unternehmens, steigen würde.

⁵⁹ Falls es ein Konzern ist, muss dieser von einem Elektrizitätsunternehmen angeführt werden, das zumindest 40% der Aktien des Konzerns besitzt.

Teilnehmer“ angenommen zu werden. Das Komitee musste dann die Unterlagen jedes Teilnehmer analysieren und danach mitteilen, welche Interessenten an der zweiten Etappe teilnehmen dürfen⁶⁰. An der zweiten Etappe, die im August 1996 anfangen sollte, könnten die vorqualifizierten Interessenten am Due diligence teilnehmen, wobei sie detailliertere Information über das Unternehmen und die Bauprojekte bekommen konnten. Ebenfalls hatten sie Zugang zu den wichtigen Unterlagen der Transaktion, zu denen sie ihre Kommentare abgeben durften. Am Ende konnten sie ihre Angebote für das Aktienpaket vorlegen. Gewinner der Ausschreibung würde derjenige werden, der die höchste Summe für das Aktienpaket anbietet (El Mercurio, 3. und 22.4.1996).

Sobald diese Richtlinien bestimmt wurden, begann man mit dem Marketing der Privatisierung, was u.a. die Ausführung einer Road Show in Europa und USA einschloss. Die Privatisierung weckte am Anfang die Interesse zahlreicher Unternehmen: 10 Unternehmen bzw. Konzerne, ausländische und inländische, legten ihre Unterlagen vor (Estrategia 3.7.1996). Für die Bestimmung der „Short List“ wurden drei „technische Kommissionen“ gebildet, die sich aus Vertretern der Ministerien und des Unternehmens zusammensetzen (Interview Mardones 2000). Jede Kommission analysierte die Unterlagen jedes Bewerbers und machte einen „Short-List-Vorschlag“. Die Vorschläge wurden vom Komitee wieder analysiert, der danach entschied, sechs Bewerber vorzuwählen⁶¹. Laut ehemaliger Minister von Corfo, Felipe Sandoval, wurden diese Bewerber ausgewählt, da ihre Angebote die besten Entwicklungspläne für das Unternehmen hatten und sie die qualifizierten Strombetreiber waren (Estrategia, 1.8.1996). Die ausgeschlossene Bewerber beschwerten sich gegen die Entscheidung nicht.

Mit der Entscheidung über die „Short List“ begann die zweite Phase der Ausschreibung. Diesbezüglich ist es wichtig zu erwähnen, dass in dieser Phase neue formelle Kontakte mit den Vorausgewählten Teilnehmern stattfanden, wobei sie ihre Anregungen zu den Bedingungen der Privatisierung äußern konnten, was dann einen Meinungs austausch ermöglichte. Obwohl als Folge dieser Gespräche einige Anregungen der Teilnehmer aufgenommen wurden, trafen laut Mardones die Verantwortlichen der Privatisierung immer die endgültigen Entscheidungen über den Inhalt der Privatisierungsverträge (vor allem des Konsortialvertrages) (Interview 2000).

⁶⁰ Genau wie im Fall von CTT sollte hier eine „Short List“ erstellt werden.

⁶¹ Diese waren: a) Destec Energy (Tochtergesellschaft von Dow Chemical-USA); b) Electricité de France, zusammen mit AES Corporation und Inversiones Costa Verde (Gruppe Cueto-Chile); c) Tractebel, zusammen mit Iberdrola, und Minera Valparaiso (Gruppe Matte-Chile); d) National Power (Großbritannien); e) Powergen (Großbritannien); und SEI Holdings.

Trotz des großen anfänglichen Interesses an der Privatisierung wurde nur ein Angebot vorgelegt, das dem von Tractebel angeführten Konzern gehörte. Dazu trug zunächst die Tatsache bei, dass ein Teilnehmer (Sei Holdings) sich für die Ausführung von Investitionen in Asien entschied und anderer, Destec Energy, von einem anderen Konzern übernommen wurde. Zweitens führte dazu die Einstellung der Anführer von Enersis, die, trotz der oben zitierten Erklärungen, eine Kampagne einleiteten, um die Teilnehmer zu demütigen. Diese bestand vor allem darin, sie davor zu warnen, dass Colbún- Machicura in der Zukunft keinen Versorgungsvertrag mit den Unternehmen von Enersis unterzeichnen würde, und dass sie Probleme bei der Benutzung der Übertragungs- und Verteilnetzen von Transelec und Chilectra haben könnten, um ihren Großkunden Strom zu liefern (Interview Mardones 2000; Huneeus 2000, S. 497)⁶².

Das einzige Angebot lag ebenfalls unter dem von der Regierung festgesetzten „Referenzpreis“, der 340,9 Mio. USD betrug. Demzufolge musste die Ausschreibung abgesagt werden. Angesichts dieser Situation und auf Befehl des Präsidenten Frei, der auf keinen Fall die Privatisierung scheitern lassen wollte, wurden sofort Verhandlungen mit dem einzigen Anbieter eingeleitet, um das Aktienpaket, durch einen direkten Verkauf, ihm zu verkaufen⁶³. Ihr Ergebnis war ein Abkommen zwischen den Seiten, welches am 24.10. 1996 abgeschlossen wurde (d.h. 9 Tage nach der Vorlage der Angebote). Danach verpflichtete sich einerseits der Käufer, den von der Regierung festgelegten Preis zu zahlen. Im Austausch wurde ihm dafür eine längere Frist (im Vergleich zu der, die in den Ausschreibungen vorgesehen war) für die Zahlung des Preises zugestanden (Interviews Mardones und Sandoval, beide 2000; Verordnung 180). Der Konzern übernahm im April 1997 die Kontrolle über das Unternehmen⁶⁴.

3.2.4.4 Die Arbeitnehmer und die Privatisierung.

1996 hatte Colbún-Machicura ca. 230 Arbeitnehmer, was eine normale Besetzung für ein Unternehmen dieser Größe war. Parallel zu der Vorbereitung der Privatisierung wurde 1995 auch die interne Organisation des Unternehmens umstrukturiert, obwohl diese keinen Personalabbau mit sich brachte (El Mercurio 26.2.96; Interview Mardones 2000). Diese

⁶² Seinerseits behauptete das Instituto Libertad y Desarrollo, dass die Gründe des Scheiterns vor allem in der Bedingungen der Transaktion lagen (Ausschließung der Unternehmen des SIC, die Nichtübergabe der absoluten Kontrolle über das Unternehmen, die Pflicht, einen Investitionsplan zu erfüllen) (El Mercurio 21.10.1996).

⁶³ Diese Möglichkeit wird auch im DL 1056 (Statut von CORFO) vorgesehen, aber sie muss durch eine Verordnung erlaubt werden (diese war die Verordnung 180 vom 29.11.2000).

⁶⁴ Der Käuferkonzern erhöhte später seine Aktienbeteiligung auf 50,5%. Seinerseits verkaufte der Staat im September 2001 fast sein ganzes Aktienpaket und dadurch reduzierte er seine Aktienteilnahme auf 0,1%. 2001 wurde der Name des Unternehmens durch Colbún SA ersetzt (<http://www.colbun.cl>).

Umstrukturierung fungierte in gewissem Sinne als Vorbereitung der Arbeitnehmer auf die Privatisierung, die dadurch realisierten, dass Colbún-Machicura umstrukturiert werden musste, weil ansonsten es langsam als Akteur des SIC „sterben“ würde. In diesem Rahmen teilten die zwei Gewerkschaften bereits Anfang 1996 mit, dass die Entwicklung des Unternehmens den Einbezug eines privaten Investors verlangte (El Diario 17.1.1996; Revista Colbún 1996, S.6 f.; Interview Mardones 2000)⁶⁵. Es ist außerdem zu unterstreichen, dass der Plan für die Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Unternehmens eine attraktive Option für die große Mehrheit der Arbeitnehmer, sowohl vom beruflichen, als auch vom ökonomischen Gesichtspunkt her, war⁶⁶.

Damit war es für die Regierung nicht nötig, weder außerordentliche Maßnahmen zu ergreifen noch den Arbeitnehmer besondere Angebote zu machen, um sie dazu zu bewegen, die Privatisierung zu unterstützen. Die einzige Maßnahme, die in diese Richtung ergriffen wurde, war das Angebot an die Arbeitnehmer, sich an der Privatisierung zu beteiligen. Es wurde ihnen die Option gegeben, innerhalb von drei Jahren Aktien zum selben Preis zu kaufen, den der Gewinner der Ausschreibung zahlt. Um die Finanzierung dieses Kaufes zu erleichtern, wurde ihnen ein günstiges Darlehen von CORFO angeboten⁶⁷.

3.3. Die Reform des Regulierungsrahmens der Elektrizitätswirtschaft vom Jahr 1999.

3.3.1 Die Stromversorgungskrise von 1998-1999.

Gegen Juli 1998 gab es bereits einige Signale, dass die Erzeugungsunternehmen in den nächsten Monate nicht in der Lage sein würden, um die Stromnachfrage des SIC zu decken. Die Gründe dafür waren eine lange Dürreperiode, die 1998 begann und als deren Folge die Erschöpfung der Gewässer, die die wichtigsten Wasserkraftwerke versorgen, und die Aussetzung der Inbetriebnahme der neue Erzeugungsanlage von Colbún, die Central Nehuenco (370 MW). Aufgrund dieser Situation dachte die Regierung mehrmals daran, eine Rationierungsverordnung (Decreto de Racionamiento) zu erlassen. Nichtsdestotrotz wurde diese Maßnahme aus verschiedenen Gründen nicht ergriffen⁶⁸. Trotzdem führte diese

⁶⁵ In diesem Zusammenhang hob Mardones die außerordentliche Situation hervor, die es hier gab: diese war eine der wenigen Privatisierungen, die von den Arbeitnehmern unterstützt wurde (Interview2000).

⁶⁶ Dies vor allem, weil ein großer Teil der Arbeitnehmer bereits Aktionäre von Colbún waren.

⁶⁷ Nichtsdestotrotz passierte es danach, dass aufgrund der nachträglichen Entwicklung des Unternehmens der Kauf von Aktien nicht mehr eine attraktive Investition war, und deshalb niemand die Option ausnutzte (Interview Mardones 2000).

⁶⁸ Im Juli 1998 war das System am Rande eines „Outage“, als die Wasserreserven (für Stromerzeugung) des Lajasee fast erschöpft waren. Um es zu vermeiden (die Rationierung ist keine populäre Maßnahme), genehmigte die Regierung die Übertragung eines Teils der Wasserreserven des Sees, die für die Bewässerung reserviert waren, an Endesa, so dass es seine Versorgungsverträge erfüllen konnte. Die Maßnahme hatte laut Ilades zwei schlechte Auswirkungen: a) Damit konnte Endesa wichtige Gewinne machen, weil es das Wasser zu einem niedrigen Preis kaufte und dann keine Kompensationen zahlen musste; und b) Damit wurde eine Reduzierung des Stromverbrauchs nicht gefördert, was nötig war, um das System weiter effizient zu betreiben. Im September 1998 befand sich das SIC wieder in einer kritischen Situation, sogar eine

Situation dazu, dass der gesamte thermische Erzeugungspark im Betrieb sein musste, um den Strombedarf decken zu können. Demnach war es klar, dass die Außerbetriebnahme jedes Wärmekraftwerkes dazu führen würde, die Stromversorgung zu rationieren (Ilades 1999; Bernstein 1999).

Die befürchtete Situation traf im November 1998 ein. Am 11.11. löste die plötzliche Außerbetriebnahme der Central San Isidro (von Endesa) einen großen Stromausfall aus, der das ganze SIC betraf. Am 13.11., nach zwei Tagen von unregelmäßigen und ungenehmigten Stromausfällen, erließ die Regierung eine Rationierungsverordnung, durch die es den Verteilungsunternehmen erlaubt wurde, die Stromversorgung zu unterbrechen und ihre Pflichten bezüglich der Qualität der Dienstleistung und Kontinuität der Versorgung nicht zu erfüllen (La Tercera 13.11.1999; Verordnung 640/12.11.1998; CNE 2000)⁶⁹. Im Rahmen dieser Verordnung implementierten die Unternehmen einen Zeitplan für die Unterbrechung der Stromlieferung für die verschiedenen Zonen des SIC. Diese Rationierung erstreckte sich bis zum 27.11., als die Central San Isidro wieder in Betrieb genommen wurde.

Als Folge gerieten die Elektrizitätsunternehmen in die Kritik. Die Regierung drückte von Anfang an deutlich aus, dass die Steuerung und die Überwindung der Krise eine Aufgabe der Elektrizitätsunternehmen war, die innerhalb des CDEC-SIC handelten (La Tercera 15.11.1998). Obwohl sie zugab, dass die Dürre und die Verspätung der Inbetriebnahme von Central Neuquén wichtige Gründe für die Situation waren, behauptete sie, dass die Unternehmen mitverantwortlich dafür waren, da sie, aufgrund ihrer heftigen Konflikte innerhalb des CDEC (s.u.), die notwendige Information über die Situation der Erzeugungsunternehmen nicht immer rechtzeitig zur Verfügung stellten. Dies führte dazu, so die Regierung, dass die notwendigen Maßnahmen, um eine Rationierung zu vermeiden, nicht rechtzeitig ergriffen werden konnten. Ebenfalls behauptete die Regierung, dass sie über die notwendigen Regulierungsinstrumente nicht verfügte, um die Unternehmen zu überwachen (La Tercera 15. bis 22.11.1998; CD 1999, S.11 f; Rozas 1999, S. 20 f). Die Parteien der CPPD plädierten kurz danach für die Zahlung von Kompensationen und ebenfalls für eine Reform des Regulierungsrahmens des Sektors, so dass Regulierungsfähigkeit des Staates verstärkt wird (La Tercera 14. und 17.11.1999). Ihrerseits reagierte die UDI mit heftiger Kritik an der Regierung, da sie ihrer Meinung nach die Maßnahmen rechtzeitig nicht ergriffen hatte, um die Krise zu vermeiden. Trotzdem lässt sich betonen, dass die Kritik der UDI sich

Rationierungsverordnung erlassen wurde. Dennoch wurde sie nicht unterzeichnet, da in diesen Tagen neue Regenfälle fielen und sich die Wasserreserven erhöhten (Ilades 1999; CD 1999, S. 121 f)

⁶⁹ Die Rationierung „wegen Stromversorgungsunterbrechung“ (por interrupción de servicio) besteht darin, nach einem Plan Stromausfälle durchzuführen, um damit das Gleichgewicht zwischen Erzeugung und Nachfrage aufrechterhalten wird.

erstaunlicherweise auch gegen die Unternehmen richtete (La Tercera 22.11.1998)⁷⁰. Ihrerseits reagierten die Erzeugungsunternehmen auf die Krise unterschiedlich, was den starken Konflikt zwischen den Unternehmen, die hauptsächlich Wasserkraftwerke betrieben und ihre Versorgungsverträge nicht erfüllen konnten (Endesa und Colbún, die sog. „deficitarias“), und dem Unternehmen, das hauptsächlich Wärmekraftwerke betreibt (Gener, sog. „superavitarias“) und deswegen kein Problem mit der Erfüllung seiner Verträge hatte, widerspiegelte⁷¹. Der Dachverband der Unternehmen, der CPC, reagierte sehr sorgfältig und plädierte, dass die Elektrizitätsunternehmen selbst das Problem lösen, da die Einführung neuer Regulierungsnormen negative Auswirkungen haben würde (La Tercera 21.11.1998).

Neben der Rationierung wurden andere Maßnahmen ergriffen. Zunächst wurde der Staatssekretär des Wirtschaftsministeriums und Mitglied der PS, Oscar Landerretche, zum Energieminister ernannt. Er sollte im Namen der Regierung die Krise steuern und wurde dafür mit Sondervollmachten ermächtigt. Zweitens fand am 17.11. eine Krisensitzung mit den Vertretern der Regierung und der Elektrizitätsunternehmen statt, wo zahlreiche Maßnahmen vereinbart wurden, um die Krise geordnet zu steuern und sie sobald wie möglich zu überwinden⁷². Ebenfalls wurden zwei wichtige Vereinbarungen erreicht, die auf die Lösung dringender Probleme zielten. Die erste bezog sich auf die Konflikte zwischen den Unternehmen, die innerhalb des CDEC handelten. In diesem Kontext wurde vereinbart, dass die Unternehmen ihre Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Strompreises, den die „deficitarias“ den „superavitarias“ zahlen mussten, dem Wirtschaftsministerium vorlegen. Dies wurde am 26.11. gemacht. Die zweite bezog sich auf die Kompensationen, die aufgrund der Stromausfälle den Kunden bezahlt werden sollten. Es wurde darüber vereinbart, dass eine technische Studie gemacht werden sollte, wobei die Entscheidung über den Preis des Stroms für die Transaktionen zwischen den „deficitarias“ und „superavitarias“ betrachtet werden

⁷⁰ In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der damalige Bürgermeister von Las Condes und Präsidentschaftskandidat der UDI eine Klage gegen Chilectra vorlegte (La Tercera 18.11.1999).

⁷¹ Wie erwähnt wird das CDEC von den Erzeugungsunternehmen selbst geführt, was viele Probleme ausgelöst hatte und dadurch eine effizientere Steuerung des Systems erschwerte. Diese Konflikte zwischen den Unternehmen verschärften sich ab Juli 1998, was zur Folge hatte, dass seit dieser Zeit keine Vereinbarung über den Strompreis erreicht werden konnte. Der Konflikt lag darin, dass die „deficitarias“ (Endesa und Colbún) argumentierten, dass die Preise dieser Energie nicht dem Preis von Outage Cost entsprechen konnten, weil unter den hydrologischen Bedingungen von 1968-1969 das „Outage“ nicht stattgefunden hätte (so war ein Fall von höherer Gewalt). Laut Berstein hätte ein „unabhängiges“ CDEC, obwohl es vielleicht nicht die Krise hätte vermeiden können, das System besser gesteuert und bessere Signale an die Unternehmen gegeben, um die Ressourcen besser zu benutzen (2000, S. 9). Zu Details s. Díaz/Galetovic/Soto (2000, S. 180 f) und Basañes/Saavedra/Soto (1999).

⁷² Diese bezogen sich u.a. auf folgende Punkte: a) Die Elektrizitätsunternehmen verpflichteten sich, die Vorschriften des CDEC zu erfüllen; b) Die Erzeugungsunternehmen würden mit ihren Großkunden, mit denen sie Versorgungsverträge haben, eine Reduzierung der Strommenge, die ihnen geliefert werden sollte, vereinbaren; c) Die Verteilungsunternehmen werden rechtzeitig ihre Kunden über die Stromausfälle informieren (CNE 2000, S. 20 f). Damit wurden trotzdem alle Probleme nicht gelöst, da am Anfang die Durchsetzung dieser Maßnahmen chaotisch war. Die Regierung behauptete denn am 20.11, dass sie auf das Gesetz für die innere Sicherheit des Staates zurückgreifen würde, falls sich „die von Stromerzeugungsunternehmen ausgelösten Situation“ weiter erstreckt (La Tercera 21.11.1998).

musste. Zuletzt wurde eine „Sparkampagne“ eingeleitet, um den Einzelnen und den Unternehmen dazu zu bewegen, ihren Stromverbrauch zu reduzieren.

Neben diesen kurzfristigen Maßnahmen wurde Ende November angekündigt, dass die Regierung einen Gesetzentwurf für die Reform des Regulierungsrahmens des Elektrizitätssektor vorlegen würde, der vor allem auf die Verstärkung der Regulierungsbefugnisse des Staates und der Regulierungsbehörde aufzielen würde. Der Grund dafür war es, dass die Regierung der Überzeugung war, dass die Krise deutlich gemacht hatte, dass der Staat über notwendige Instrumente nicht verfügte, um solche Situationen zu steuern (Interviews Landerretche und Lorenzini, beide 2001)⁷³.

In den nächsten Monate (Dezember 1998-März 1999) konnte die Stromnachfrage, wenn auch unter prekären Umständen (die Dürre dauerte an) gedeckt werden⁷⁴. Auf diese Weise hätte die Außerbetriebnahme eines wichtigen Wärmekraftwerks zum Erlass einer neuen Rationierungsverordnung zwingen (Bernstein 2000; Interview Landerretche 2001). Ihrerseits hatte die „Sparkampagne“ der Regierung keinen Erfolg⁷⁵. In diesem Kontext führte die plötzliche Außerbetriebnahme von Central Nehuenco am 31.3.1999 zu neuen Stromausfälle und zum Erlass einer neuen Rationierungsverordnung. Diese „zweite Phase“ der Stromkrise erstreckte sich bis Juni 1999. Insgesamt betrug das Stromdefizit, während der Monate, in denen es Rationierung gab, 450 GWh (Díaz/ Galetovic/Soto 2000, S. 152).

Die Entscheidung über den Strompreis für die Transaktionen zwischen den „superavitarias“ und den „deficitarias“ wurde nur Ende März 1999 getroffen. Obwohl die CNE bereits Ende Dezember 1998 empfohlen hatte, dass diese Transaktionen zu dem „Outage Cost“ bezahlt werden sollten, wurde die Entscheidung aufgrund der heftigen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierung ausgesetzt (Interview Landerretche 2001)⁷⁶. Am Ende wurde das Kriterium der CNE bestätigt, aber dennoch wurde damit das Problem endgültig nicht gelöst⁷⁷. Laut einige Autoren hatte die Aussetzung der Entscheidung wichtige Konsequenzen: Die

⁷³ Bezogen auf die „institutionelle“ Fähigkeiten der CNE behauptete Landerretche, dass sie zur Zeit der Krise nur über 5% der notwendigen „Kapazität“ verfügte, um die Krise steuern zu können. Dieses Manko hatte vor allem mit dem Personal zu tun, da z.B. bei der „Elektrizitätsabteilung“ der CNE nur 5 Ingenieure arbeiteten. Dieses Personal war deutlich ungenügend, vor allem wenn man betrachtet, dass z.B. bei Endesa mehr als 500 Ingenieure arbeiteten (Interview 2001). Dieser Personalmangel lies sich auch im Falle der SEC feststellen. In diesem Sinne behauptete Lorenzini, dass bei der SEC 1996 kein Ingenieur arbeitete, der Spezialist in den Bereichen Stromerzeugung- und Übertragung war. Ebenfalls hatte die SEC Probleme, kompetentes Personal zu verpflichten, da die Gehälter zu niedrig waren (Interview 2001)

⁷⁴ Dieses konnte vor allen aufgrund der Ende November (anscheidend endgültigen) Inbetriebnahme von Central Nehuenco erreicht werden. Ebenfalls installierte Endesa zusätzliche 450 MW zwischen Dezember 1998 und April 1999.

⁷⁵ Im Sommer stieg der Stromverbrauch um 7,8% (La Tercera 2.5.1999).

⁷⁶ Laut Landerretche war der Grund für diese Verspätung, dass diese eine schwierige Entscheidung war. Erstens, weil die Unternehmen dazu zu zwingen, das „Outage Cost“ zu zahlen, immer eine starke Maßnahme ist. Zweitens, weil, egal welche Entscheidung getroffen wird, diese immer als eine zugunsten den „deficitarias“ oder den „superavitarias“ interpretiert werden könnte (Interview 2001).

⁷⁷ Das Problem lag darin, dass nach der Entscheidung des Ministeriums das CDEC bestimmen musste, in welchen Knoten des Netzes die Stromdefizite lagen (Díaz/Galetovic/Soto 2000, S. 181).

Erzeugungsunternehmen, sowohl die „superavitarias“ als auch die „deficitarias“, hatten zwischen Dezember und März keinen Anreiz, das Stromdefizit zu reduzieren. Die Möglichkeit, dass der Preis niedriger als das „Outage cost“ sein könnte, führte dazu, dass niemand die Anreize hatte, neue Erzeugungsanlage zu installieren oder den Eigenerzeugern Strom anzukaufen. So behauptet man, dass eine schnellere Lösung des Konflikts den richtigen Anreiz gesetzt hätte, da damit die „deficitarias“ gewusst hätten, welchen Preis sie für den Strom hätten zahlen müssen (Díaz/Galetovic/Soto 2000, S.181 f).

Im Rahmen dieser „zweiten Phase“ kündigte die Regierung am 26.4.1999 die Vorlage neuer Gesetzänderungsvorschläge an, die dieses Mal nicht nur auf die Verstärkung des Regulierungsrahmens, sondern auch auf die Reform der Regeln für die Bestimmung der Kompensationen des Art. 99 bis zielte ⁷⁸.

3.3.2. Der Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 19.613 vom 8.6.1999.

Der Gesetzgebungsprozess begann fast einen Monat nach der Auslösung der Stromkrise (am 16.12.1998). Laut Landerretche arbeitete das Wirtschaftsministerium bereits vor der Krise an einem Gesetzentwurf für die Verstärkung der Regulierungsbefugnisse der SEC, was (diese Arbeit) sich wegen der Krise intensivierte (Interview 2001). Obwohl man zunächst an eine breiteren Reform der SEC gedacht hatte, wurden nur die Normen in den Entwurf eingeführt, die, angesichts der Sitzverteilung im Parlament, einen breiten Konsens haben können und auf diese Weise schnell verabschiedet werden könnten (Interview Lorenzini 2001). Laut Regierung war das Ziel des Entwurfes, die SEC bezüglich zwei Aspekten ihrer Arbeit zu verstärken: a) Den Zugang zu Informationsquellen zu verbessern, und; b) Der maximale Betrag der Geldstrafe zu erhöhen (Historia de la Ley 19.613) (s. Abbildung 9.2.)⁷⁹. Die Regierung setzte den Akzent auf diese zwei Punkte, weil sie ihrer Meinung nach damit die Instrumente bekommen würde, um die Krise besser steuern zu können. Bezüglich des erstens Punktes behauptete der damalige Superintendent der SEC, dass dieser von zentraler Bedeutung war, da bislang die Fähigkeit des Staates, Information von den Unternehmen zu erlangen, sehr begrenzt war, und deswegen man die Krise fast „blind“ steuern musste. Zweitens zielte die Erhöhung der Geldstrafen darauf, dass sie im Einklang mit dem (von den Unternehmen) verursachten Schaden stehen und dass sie als „abschreckendes“ Instrument wirken. Das Problem war, dass vor der Reform die maximale Geldstrafe, die die SEC

⁷⁸ Diese wurden in den bereits im Parlament diskutierten Gesetzentwurf eingeführt.

⁷⁹ Ebenfalls wurden auch andere kleinere Modifizierungen eingeschlossen, die trotzdem nicht von großer Bedeutung waren. Deswegen werden sie hier nicht betrachtet.

verhängen konnte, nicht höher als 13 Mio. Pesos (rd. 27.500 USD) betragen konnte. Dies war selbstverständlich ein „unbedeutender“ Betrag im Vergleich zu den Schäden, die ein Fehler eines Unternehmens verursachen kann (Interview Lorenzini 2001).

Wie erwähnt, wurden später neue Reformvorschläge eingeführt. Ihre Vorlage wurde vom Präsidenten Frei in einem Fernsehauftritt vom 26.4.1999 angekündigt, der auf diese Weise sich persönlich in das Problem einmischte und damit ebenfalls die Position des Ministers Landerretche stark unterstützte. Die neuen Gesetzänderungsvorschläge bezogen sich im Wesentlichen auf drei Punkten: a) Der SEC Befugnisse zu geben, Reduzierungen des Stromverbrauchs anzuordnen; b) Die maximale Besetzung der SEC zu erhöhen und dem Superintendente zu erlauben, eine Restrukturierung des Personals zu unternehmen⁸⁰; und; c) Die Regeln für die Zahlung der Kompensationen zu modifizieren (Art. 99 bis). Laut Landerretche war das Ziel dieses letzten Änderungsvorschlags, ein deutliches Signal zu geben, welches war, dass die Nichtausführung der Dienstleitung hohe Kosten hat (Interview 2001; s. auch Historia de la Ley 19.613)⁸¹. Die zentralen Inhalte des Entwurfes werden in der Abbildung 9.2. zusammengefasst.

Der Entwurf wurde von Teilen der Opposition und der Unternehmerschaft stark kritisiert. Die vorgeschlagenen Modifizierungen des Art. 99 bis wurden vom Instituto Libertad y Desarrollo (LyD) abgelehnt. Dazu sagte es zunächst, dass die Norm, die dem Staat erlaubt, die Erhöhung der installierte Leistung „anzuordnen“, die Basis des System grundsätzlich ändert, da damit der Staat eine eingreifende Rolle übernehmen würde. Erstens kritisierte man die Normen bezüglich der Verteilung des Stromdefizits zwischen den Erzeugern. Einerseits, weil die Norm die Situation der Großkunden (die direkt bei den Erzeugern ihren Strom kaufen) modifiziert, die nur nach den entsprechenden Verträgen reguliert werden sollte. Zweitens würde die Norm ebenfalls den „superavitarias“ Unternehmen schaden, da sie im Falle eines „Outage“ auch als „deficitarias“ handeln würden. Drittens kritisierte man die Streichung der Dürre als Schuldausschließungsgrund, da es einen Erzeugungspark mit viel „unused capacity“ zur Folge haben könnte (LyD 1999a). Endesa und Gener äußerten viel Kritik am Entwurf. Einerseits sagten sie, das die neuen Beträge der Geldstrafe zu hoch waren, da in den meisten Fällen die Stromausfälle auf Zufälle, und nicht auf Fehler der Unternehmen, zurückzuführen sind. Zweitens drückten sie sich gegen die vorgeschlagene Änderung des Art. 99 bis aus, da

⁸⁰ Dabei geht es um die Schaffung von 20 Stellen bei der Planta Profesional. Bezüglich der Restrukturierung des Personals behauptete man, dass als dessen Folge nur bis zu 15 Personen entlassen werden würden.

⁸¹ Eine Modifizierung des Art. 99bis wurde seit langen diskutiert, aber wurde nicht in den ersten Entwurf aufgrund der Komplexität des Problems nicht eingeschlossen. Laut Landerretche war bereits Ende März 1999, als er dem Kabinett mitteilte, dass seiner Meinung nach eine Änderung des Art. 99bis unbedingt eingeführt werden musste. Das Kabinett unterstützte die Idee und den vorgeschlagenen Inhalt der Modifizierung (Interview 2001).

sie ihrer Meinung nach die Investitionspolitik der Unternehmen stark betreffen würde (Rozas 1999, S.46 f; La Tercera 2.5.1999). Das Personal der SEC lehnte seinerseits die Norm ab, wobei es die Unterstützung des Dachverband der Beamten im öffentlichen Dienst ANEF (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales) bekam, die dem Superintendente erlaubt hätte, eine Restrukturierung des Personal zu unternehmen (Interview Lorenzini 2001).

Der Gesetzgebungsprozess begann im Abgeordnetenhaus. Zuerst wurde der Entwurf im Bergbau- und Energieausschuss diskutiert, der seinen Entwurf erst Ende April 1999 vorlegte. Diesbezüglich lässt sich behaupten, dass, obwohl die Regierung über die Modifizierungen ihrer Vorschläge verhandeln musste, die zentralen Normen des Entwurfes der Regierung im Wesentlichen von allen Parteien unterstützt wurden⁸². In diesem Zusammenhang muss man hervorheben, dass die Parlamentarier von RN und UDI, trotz ihrer traditionellen Haltung gegen die Verstärkung der Regulierungsfähigkeit des Staates und der kritischen Position, die sowohl das LyD, als auch die Unternehmer dem Entwurf gegenüber hatten, im Wesentlichen den Vorschlägen der Regierung zustimmten. Danach wurde der Entwurf im Plenum des Abgeordnetenhauses diskutiert, was bereits am 4.5.1999 stattfand. Bei der Diskussion waren die Vertreter aller Parteien der Meinung, dass eine Reform notwendig und der Entwurf korrekt war (Historia de Ley 19613)⁸³. Im Plenum des Abgeordnetenhauses wurde der im Ausschuss beschlossenen Entwurf zunächst „im Allgemeinen“ von allen anwesenden Abgeordneten (95) angenommen. Bei der Abstimmung „im Einzelnen“ wurden fast alle Artikeln wieder angenommen⁸⁴ und in allen Fällen nur mit wenigen Gegenstimmen oder Enthaltungen⁸⁵.

Im Senat wurde der im Abgeordnetenhaus beschlossene Entwurf nach dem gleichen Verfahren behandelt. Diesbezüglich muss zunächst unterstrichen werden, dass in den Ausschüssen die Rechtsparteien eine (zumindest auf der deklaratorischen Ebene) kritischere

⁸² Merkwürdig ist z.B., dass die Reform des Art. 99bis fast ohne Änderungen angenommen wurde. Bezüglich anderer Änderungen, die der Ausschuss vorschlug, sind folgende zu erwähnen: a) In Bezug auf die Untersuchungen, die die SEC den Unternehmen anordnen dürfte, wurde eingeführt, dass die SEC die Kosten erstatten muss, falls die entsprechenden Studien die Angaben der Unternehmen bestätigen; b) Es wurden drei Kategorien von Straftaten unterschieden (Sehr Schwere, Schwere und Leichte). Dann könnten nur die Sehr Schwere (gravísimas) mit der höchsten Geldstrafe (10.000 UTA) belegt werden; c) Die Hinterlegung, die im Falle des Einlegens eines Rechtsmittels gegen eine Strafe der SEC, wurde auf 40% des Betrages der Geldstrafe gesenkt; d) Die Beamten der SEC dürfen die Informationen nicht verbreiten lassen, die sie aufgrund ihrer Aufgaben bekommen und die nicht öffentlich sind.

⁸³ Hier ist wieder die Einstellung von RN und UDI zu unterstreichen. Z.B. behauptete der Abgeordnete Vilches (RN), dass der Entwurf ein „nützliches Instrument“ war, um neue Stromkrisen zu vermeiden. Ebenfalls war die Rede des Abgeordneten Leay (UDI) sehr auffällig, der eine sehr starke Kritik an den Unternehmen (aber auch an die Regierung) übte und ebenfalls behauptete, dass der Entwurf in die korrekte Richtung ging (Historia de la Ley 19.613).

⁸⁴ Es gab zwei Ausnahmen: a) Im Falle der Hinterlegungen wurde der Betrag (nur mit den Stimmen der CPPD) auf 50% erhöht; 2) Die Norm, nach der die SEC den Unternehmen die Kosten der Untersuchungen (falls die Information der Unternehmen bestätigt wird) zurückzahlen sollte, wurde gestrichen.

⁸⁵ Abgesehen von den Abstimmungen der zwei geänderten Normen, wurden in keiner der anderen Abstimmungen (11) mehr als 6 Gegenstimmen abgegeben. Im Falle des Art. 99 bis wurden nur drei Gegenstimmen abgegeben (4 Enthaltungen). Alle diese entfallen auf Abgeordneten der Opposition.

Haltung gegenüber dem Projekt als ihre Parteigenossen des im Abgeordnetenhaus hatten. Auf diese Weise stimmten die Senatoren von RN und UDI bei der Abstimmung „im Allgemeinen“ über den Entwurf dagegen ab⁸⁶. Nichtsdestotrotz änderten sie ihre Einstellung während der Diskussion „im Einzelnen“ des Entwurfes. Auf der Basis einer Zusammenarbeit zwischen der CPPD und der Rechtsparteien wurden einige Änderungen in den Entwurf eingeführt, die jedoch den Kern des Entwurfes im Wesentlichen nicht änderten⁸⁷. Außerdem ist anzumerken, dass die Angestellten der SEC eine sehr effektive Lobbyarbeit machten und es ihnen gelang, dass die Norm, die dem Superintendenten erlaubt, eine Restrukturierung des Personal zu unternehmen, gestrichen wurde. Die Entscheidung wurde von beiden Koalitionen unterstützt. Laut Lorenzini lässt sich die Einstellung der Parlamentarier der CPPD in dieser Situation dadurch erklären, dass zu dieser Zeit (am 29.5) Vorwahlen in der CPPD stattfinden sollten. Daher wollten weder die Anhänger des Kandidaten der PDC (Andrés Zaldívar) noch von Ricardo Lagos (PS-PPD) Konflikte mit der ANEF auslösen, und deswegen unterstützen sie die Position der Beamten (Interview 2001). Danach wurde der Entwurf des Bergbau- und Energieausschuss im Finanzausschuss diskutiert, wo einige Änderungen eingeführt wurden, die wieder den Kern des Entwurfes nicht betrafen⁸⁸.

Bei der Diskussion im Plenum bekam der Entwurf die Unterstützung aller Senatoren der CPPD, die in ihren Reden vor allem die Normen hervorhoben, die mit der Verstärkung der Regulierungsfähigkeit des Staates, die Erhöhung der Geldstrafen und die Reform des Art. 99 bis zu tun hatten. Ihrerseits hatten die Senatoren von RN und UDI eine kritischere Position gegenüber dem Entwurf. Zum einen kritisierten sie ihn im allgemeinen, da er ihrer Meinung nach keine Lösung für die damalige Krise darstellte. Bezüglich des Inhalts lehnten sie die Änderung des Art. 99bis, inwieweit es eine „gleichmäßige Rationierung“ verhängen sollte, was die Großkunden und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der chilenischen Wirtschaft stark betreffen würde⁸⁹. Ebenfalls äußerte die Rechten heftige Kritik an der Einführung der Hinterlegung, da nach ihrer Meinung nach, die Ausübung eines Rechtes (ein Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der SEC einzulegen) an eine Bedingung, wie einen Prozentsatz der Geldstrafe im voraus zu zahlen, nicht geknüpft werden darf. Trotz dieser Kritik teilten alle mit, dass sie dem Entwurf zustimmen würden.

⁸⁶ Dennoch wurde es dank der Enthaltung eines designierten Senators zugestimmt. Der Senator Novoa (UDI) rechtfertigte die Ablehnung mit dem Argument, dass der Entwurf langfristig sehr negative Auswirkungen haben könnte (Historia de la Ley 19.613).

⁸⁷ Die wichtigsten bezogen sich auf folgende Punkten: a) Die Hinterlegung wurde auf 25% des Betrags gesenkt; b) Im Fall des Art 99bis wurde die Norm gestrichen, nach der die Regierung die Erhöhung der installierte Leistung anordnen könnte.

⁸⁸ Dennoch wurde die maximale Personalbesetzung der SEC auf 174 erhöht.

⁸⁹ Dies, weil die Großkunden große Unternehmen sind, die im Falle einer Rationierung, obwohl sie von einem „superavitaria“ Unternehmen ihren Strom kaufen, sowieso ihren Stromverbrauch reduzieren müssen.

Danach fand die Abstimmung „im Allgemeinen“ statt, wo der Entwurf ohne Gegenstimmen beschlossen wurde. Anschließend begann die Abstimmung „im Einzelnen“, wobei der Mehrheit der Artikeln des Entwurfes des Ausschusses zugestimmt wurde⁹⁰. Da das Abgeordnetenhaus einige Änderungen des Senates ablehnte, musste eine Comisión Mixta gebildet werden⁹¹. Die Meinungsverschiedenheiten wurden bald gelöst und so konnte dem Entwurf der Comisión Mixta in beiden Kammern zugestimmt werden. Im Abgeordnetenhaus wurde mit 84 Stimmen (keine Gegenstimme und zwei Enthaltungen) und im Senat mit 35 (5 Enthaltungen, alle UDI) beschlossen. Auf diese Weise endete bereits der Gesetzgebungsprozess am 19.5.1999, d.h. nur 5 Monate nach der Vorlage des Entwurfes. Das Gesetz 19.613 trat am 8.6.1999 in Kraft.

Betrachtet man die politischen und ökonomischen Bedingungen, die hinter diesem Gesetzgebungsprozess standen, muss gesagt werden, dass die Stromkrise und die Stimmungslage wegen der bevorstehenden Wahlen, die zu dieser Zeit in Chile herrschten⁹², entscheidende Faktoren für dieses Ergebnis waren. Erstens, obwohl man die Vorbereitung einer Regulierungsreform in diese Richtung früher angefangen hatte, war die Stromkrise der Faktor, der die Regierung zur Vorlage des Gesetzentwurfes bewegte. In diesem Sinne behauptete Landerretche, dass dieses Gesetz die „Tochter der Krise“ war (Interview 2001). Zweitens spielten beide Faktoren eine entscheidende Rolle in Bezug auf die Einstellung der Rechtsparteien. Wie gesagt, hatten sie bislang jeden Vorschlag zur Verstärkung der Regulierungsbefugnisse des Staates von Anfang an abgelehnt. Dennoch zwangen diese beide Faktoren sie dazu, ihre traditionelle Position zu verlassen und dem Entwurf zuzustimmen. Damit verloren die Unternehmer viel an Einfluss, und am Ende trotz einer starken Lobbyarbeit die Durchsetzung von nicht gewollten Reformen nicht vermeiden konnten⁹³.

Letztens lässt sich auch behaupten, dass seit ihrer Verabschiedung die Reform heftig kritisiert worden ist. Erstens wird behauptet, dass die „gleichmäßige Rationierung“ falsche Anreize setzt. Dies, weil für die Großkunden egal ist, von einem Erzeuger Strom zu kaufen, der eine „sorgfältige“ Geschäftspolitik betreibt oder von einem der eine „unsorgfältige“

⁹⁰ Die wichtigste Ausnahme bezog sich auf die Hinterlegung, die die Rechtsparteien aus dem Text gestrichen haben.

⁹¹ Die Meinungsverschiedenheiten konzentrierten sich auf 7 Punkte. Davon war der wichtigste der Punkt über die Hinterlegungen.

⁹² Diese bezieht sich nicht nur auf die „Vorwahlen“ der CPPD, sondern insbesondere auf die Präsidentschaftswahlen, die im Dezember 1999 stattfinden mussten, wobei zum ersten Mal seit 1990 der Kandidat der Rechten Erfolgchancen hatte.

⁹³ Die Rechtsparteien befanden sich in einer schwierigen Situation, um die Position der Unternehmen zu verteidigen. Dies weil nach den Umfragen die Elektrizitätsunternehmen als die wichtigste Verantwortlichen für die Stromkrise angesehen waren (Barómetro CERC, Juli 1999). In diesem Kontext hätte für die Rechten eine entschlossene Verteidigung der Interessen der Unternehmen hohe „politische Kosten“ gehabt, was ihre Chancen bei den Wahlen gemildert hätte. Laut Lorenzini waren die Wirtschafts- und die politische Lage so entscheidend, dass seiner Meinung nach, wenn es solche Konstellation nicht gegeben hätte, die Regierung keine von den Reformen des Gesetzes 19.613 hätte durchsetzen können (Interview 2001).

Geschäftspolitik betreibt. Dies, weil im Falle einer Versorgungskrise alle Erzeuger von der Rationierung betroffen werden. Somit eliminiert das Gesetz die Anreize, um zwischen sorgfältigen und unsorgfältigen Erzeuger zu unterscheiden (Díaz/Galetovic/Soto 1999, S. 187). Zweitens wird behauptet, dass als Folge der Abschaffung der Dürre als Schuldausschließungsgrund die Firmen „will have a more conservative approach to hedging contracts, and consequently, energy prices will increase as well as unused capacity“ (Basañes/Díaz/Soto 1999, S.22). In diesem Zusammenhang haben die Erzeuger den neuen Art. 99bis weiter kritisiert, da er, durch die Einführung von obligatorischen Schadenersatzzahlung (compensaciones a todo evento), Anreize für die Abschließung von Versorgungsverträge mit Verteilungsunternehmen nicht setzt. Dies, weil er die Erzeuger zwingt, sogar im Falle einer sehr starken Dürre, Kompensationen zu zahlen, womit die Abschließung dieser Verträge zum einen hohen Risiko für die Unternehmen wird (Estrategia 12.4.2002)⁹⁴. Ebenfalls scheint es, dass man innerhalb der CPPD nicht mit dem Ergebnis zufrieden ist, da in nachträglichen Entwürfen für die Reform des DFL 1 eine Änderung des Art. 99 bis vorgesehen worden ist (Díaz/Galetovic/Soto 2000, S. 187; Ministerio de Economía 2000).

⁹⁴ In den nächsten Jahren haben viele Verteilungsunternehmen Ausschreibung organisiert, um Lieferungsverträge mit Erzeugern zu unterzeichnen. Nichtsdestotrotz wurde eine große Mehrheit von diesen Ausschreibungen für gescheitert erklärt, da kein Erzeuger daran teilnahm. Ich danke Diego Perales für diese Information.

Abbildung. 9.2. Der Gesetzgebungsprozess des Gesetzes 19.613.

Thema	Gesetzentwurf	Gesetz 19.613.
Verstärkung der SEC	<p>a) Die SEC darf sowohl den von Unternehmen, die unter ihrer Überwachung sind, als auch von ihnen verbundenen Unternehmen (empresas relacionadas), alle Informationen verlangen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Demzufolge kann die SEC u.a. verlangen: die Vorlage von Unterlagen, das Erscheinen vor der SEC von Arbeitnehmern der Unternehmen. Diese sind auch dazu verpflichtet, die SEC über jede Situation zu informieren, die die normale Strom- oder Gasversorgung oder die Sicherheit des Versorgungssystems beeinträchtigen könnte, auch wenn die SEC diese Information nicht verlangt. Die Nicht-Erfüllung dieser Befehle, oder die Abgabe von falschen Informationen, wird mit Geldstrafe bestraft.</p> <p>b) In besonderen Fällen darf die SEC den Unternehmen bzw. Personen, unter Starfandrohung, verlangen, Untersuchungen (Auditorías) anzustellen, um die Wahrhaftigkeit, Genauigkeit der abgegebenen Information nachzuprüfen. Das Unternehmen müssen die Kosten dieser Untersuchungen übernehmen.</p> <p>c) Der Superintendente kann das Erscheinen der Geschäftsführer oder Vorstandmitglieder der überwachten Unternehmen anordnen. Falls der Geladene nicht erscheint, kann der Superintendente die Justiz auffordern Ordnungsmaßnahmen anzuordnen.</p> <p>d) Das Personal der SEC hat sowohl freien Zugang zu allen Anlagen der Unternehmen als auch zu dem CDEC, um ihre Aufsichts- und Überwachungsfunktionen zu erfüllen.</p> <p>e) Der SEC wird erlaubt, während der Gültigkeitsdauer einer Rationierungsverordnung, den Verbraucher anzuordnen, ihren Stromverbrauch zu reduzieren (1).</p>	<p>a) Bezüglich der verbundenen Unternehmen darf die SEC nur Information von denen verlangen, die mit Transaktionen mit dem von ihr überwachten Unternehmen zu tun haben .</p> <p>b) Beibehalten</p> <p>c) Die Ladung vor der SEC der Vertreter eines Unternehmens darf nur erfolgen, wenn sie von einem Richter genehmigt wird.</p> <p>d) Es wird hinzugefügt, dass das Personal der SEC die nicht öffentliche Information nicht verbreiten lassen darf.</p> <p>e) Beibehalten.</p>
Interne Struktur der SEC	<p>a) Die maximale Besetzung der SEC wird auf 159 erhöht. Darum geht es um die Schaffung 20 neuer Stellen bei der Planta Profesional (1).</p> <p>b) Der SEC wird erlaubt, eine Umstrukturierung (reencasillamiento) des Personals vorzunehmen. Laut der Exekutive würden dadurch nur bis zu 15 Personen entlassen. Ebenfalls wird ein Verfahren vorgesehen, um die freiwilligen Kündigung (retiro voluntario) der Beamten der SEC zu fördern, die bereits die Bedingungen erfüllen, um nach einem der Pensionierungssysteme in Rente zu gehen (1).</p> <p>c) Die Stellen, die bei der Planta Profesional frei werden, müssen durch ein öffentliches Bewerbungsverfahren neu besetzt werden (1).</p> <p>d) Dem Superintendente wird die Befugnis eingeräumt, die interne Organisation der SEC zu bestimmen (1).</p>	<p>a) Die maximale Personalbesetzung der SEC wird auf 174 erhöht</p> <p>b) Abgelehnt</p> <p>c) Abgelehnt</p> <p>d) Beibehalten.</p>

(1) Diese Vorschläge wurden am 26.4.1999 in Form von „Indicaciones“ (Änderungsvorschläge) auf den ursprünglichen Entwurf vorgelegt

Abbildung 9.2. Fortsetzung.

Thema	Gesetzentwurf	Gesetz 19.613 (Änderungen zum Entwurf).
Geldstrafen	<p>a) Der maximale Betrag der Geldstrafen, die die SEC den Unternehmen verhängen darf, wird von 500 Unidades tributarias Mensuales (rd. 27.500 USD) auf 10.000 Unidades Tributarias Anuales (ca. 6 Mio. USD) erhöht.</p> <p>b) Ein neuer Straftatbestand wird eingeführt. Die Unterbrechung der Stromversorgung aufgrund eines Fehlers des Sicherheitssystems (falla de la seguridad del del sistema) wird mit einer Geldstrafe bestraft, deren Betrag dem Doppelten des Wertes des nicht gelieferten Stroms entsprechen muss. Hierbei wird der Preis des Stroms nach dem „Outage Cost“ berechnet. Das Begehen dieser Straftat kann zusätzlich mit der Kündigung des Konzessionsvertrages bestraft werden.</p> <p>c) Der Artikel, der die Einlage von Rechtsmitteln gegen die Entscheidungen der SEC reglementiert, wird ersetzt. Nach dem Entwurf dürfen die Betroffene gegen die von der SEC verhängten Geldstrafen nur Rechtsmittel einlegen, nachdem sie 100% der Geldstrafe hinterlegt haben (zuvor musste nichts zahlen).</p>	<p>a) Die maximale Geldstrafe wird auf 10.000 UTA erhöht, aber es werden drei Kategorien von Straftaten unterschieden: Sehr Schwere (Gravisimas), Schwere(Graves) und Leichte (leves). Die sehr Schwere können mit einer Geldstrafe bis zu 10.000 UTA bestraft werden (Schwere: bis 5.000; Leichte: bis 500 UTA)</p> <p>b) Es wird präzisiert, dass die Bestrafung nur im Falle von nicht genehmigten Unterbrechungen erfolgen kann und dass die Kompensationen zum Vorteil der Kunden gehen werden. Die Möglichkeit, die Konzession zu kündigen, wird gestrichen.</p> <p>c) Vor der Einlage des Rechtsmittel muss man 25% des Betrags der Geldstrafe hinterlegen.</p>
Kompensationen	<p>Der Art 99 bis des DFL1 vom 1982 wird geändert. Die zentralen Änderungen beziehen sich auf folgende Punkte (1):</p> <p>a) Das Wirtschaftsministerium darf eine Rationierungsverordnung erlassen, falls aufgrund einer langen Dürreperiode oder einer langen Außerbetriebnahme der Wärmekraftwerke ein Stromerzeugungsdefizit besteht oder falls es vorbeugend geschaffen wird. Die Verordnung kann auch die Maßnahmen enthalten, die das Ministerium für notwendig hielt, um das Defizit des Systems zu steuern und zu überwinden. Diese Maßnahmen müssen sich vor allem auf folgendes richten: Die Auswirkungen des Defizits für Verbraucher zu reduzieren; und; eine Erhöhung der installierten Leistung zu fördern oder anzuordnen.</p> <p>b) Das Defizit muss gleichmäßig und ohne Unterscheidung unter den Erzeugern, auf der Basis ihrer Pauschalstromlieferungspflichten verteilt werden (Auf Spanisch. El déficit debe distribuirse proporcionalmente y sin discriminación alguna entre la empresas generadoras, tomando en cuenta la globalidad de sus compromisos). Die Erzeuger müssen den Verteilungsunternehmen, mit denen sie Lieferungsverträge haben, eine Kompensation für jede nicht gelieferte KWh zahlen. Jede KWh muss zu dem Preis bezahlt werden, der die Differenz zwischen dem Outage Preis (costo de racionamiento) und dem Energiepreis, der für die Berechnung der Tarife der Verteilungsunternehmen benutzt wird, darstellt.</p> <p>c) Weder die Dürreperiode noch die Außerbetriebnahme eines Wärmekraftwerkes, die ein Defizit der Stromerzeugung verursachen, was seinerseits den Erlass einer Rationierungsverordnung veranlasst, können als Fall höherer Gewalt oder Zufall (caso fortuito) betrachtet werden.</p>	<p>a) Beibehalten, aber: i) die Befugnis, die Erhöhung der installierten Leistung anzuordnen, wird gestrichen; ii) Die Erwähnung von Wärmekraftwerken wird durch Kraftwerke ersetzt</p> <p>b) Beibehalten</p> <p>c) Beibehalten.</p>

Kapitel 10. Schlussfolgerungen.

Im ersten Kapitel wurden zwei zentrale Fragen gestellt, die durch die Analyse der ausgewählten Fälle und durch ihren Vergleich beantwortet werden sollten. Die erste Frage bezog sich darauf, welche politischen Faktoren das ökonomische Policy-Making beeinflussen. Die zweite bezog sich ihrerseits darauf, welche Bedingungen eine erfolgreiche Implementierung der ökonomischen Reformen begünstigen oder erschweren. Um sie zu beantworten, wurden sechs unabhängige Variablen ausgewählt, die ebenfalls diejenigen sind, die am meisten als Einflussfaktoren beim ökonomischen Policy-Making erwähnt werden. Auf diese Weise konzentrierte man sich bei der Analyse der Fälle auf die Rolle dieser Variablen, um damit am Ende feststellen zu können, ob die Fälle und ihr Vergleich die theoretischen Aussagen bestätigen oder nicht.

In diesem Rahmen werden in diesem Kapitel zunächst die Ergebnisse dieser Arbeit in Bezug auf die Rolle der verschiedenen Variablen vorgestellt. Dabei wird erstens eine Zusammenfassung dieser Ergebnisse in einer Abbildung vorgestellt und danach werden diese Ergebnisse durch die Analyse jeder einzelnen Variable im Detail erklärt. Zweitens werde ich auf die andere Frage der Arbeit eingehen.

1. Die Einflussfaktoren auf die Wirtschaftsreformen.

In der Abbildung 1.2 wird zusammengefasst, welchen Einflussgrad, nach den verschiedenen theoretischen Ansätzen, die ausgewählte Variablen bei den verschiedenen Phasen des Policy-Making-Prozesses haben. Die folgende Abbildung fasst die Ergebnisse dieser Arbeit in Bezug auf diese theoretischen Ansätze zusammen. In Anbetracht der Tatsache, dass im Falle der Mehrheit der Variablen die Ergebnisse dieser Arbeit nicht zu einer vollständigen Bestätigung oder einem vollständigen Ausschluss der theoretischen Ansätze führen, wird hier die Abbildung 1.2. durch die Unterscheidung von drei „Einflussniveaus“ (stark, mittel, gering) neu formuliert, um damit eine präzisere Bewertung des Einflussgrades jeder Variable abgeben zu können. In diesem Kontext bedeutet die Bewertung des Einflussgrades einer Variable als „stark“, dass ihre Rolle bei der entsprechenden Phase entscheidend war. Zweitens bedeutet die Bewertung „mittel“, dass die Rolle der Variable in der entsprechenden Phase von Bedeutung war, aber dennoch spielten andere Variablen dabei auch eine wichtige Rolle. Zuletzt bedeutet die Bewertung „gering“, dass die Variable in der entsprechenden Phase keine oder eine wenig entscheidende Rolle spielt.

Abbildung. 10.1. Einflussfaktoren beim ökonomischen Policy -Making.

Phase	Interessengruppen	Staat als autonomer Akteur	Institutionelles System	Politische Führung	Wirtschaftsteam	Fragmentierung und Polarisierung des Parteiensystems	Politische und ökonomischen Ideen	Internationale Akteure (nur Argentinien)
Agenda Setting	mittel	mittel	Mittel	stark	mittel	gering	stark	stark
Formulierung	mittel	mittel	Mittel	stark	stark	gering	stark	stark
Entscheidung	mittel	mittel	Stark	mittel	mittel	gering	gering	gering
Implementierung	mittel	mittel	Mittel	mittel	mittel	gering	gering	gering

1.1. Rolle der Interessengruppen und Staat als autonomer Akteur.

Im Kap. 1 wurden zwei Ansätze vorgestellt, die sich bezüglich der Rolle des Staates und der Interessenverbände beim Policy-Making-Prozess stark widersprechen. Auf einer Seite befand sich das Argument der „Pluralists“. Sie behaupten, dass die Entscheidungen des Staates beim Policy-Making als Ergebnis des Konflikts der konkurrierenden Gruppen verstanden werden müssen. Auf diese Weise wird der Inhalt der Entscheidungen durch ein Parallelogramm aus Interessengruppen bestimmt, wobei der Staat ein reiner „Vollstrecker“ des Willens von Dritten ist. Im Gegensatz zum vorherigen Argument wird vorgeschlagen, dass der Staat als Institution betrachtet werden muss, die selbst fähig ist, Politiken zu bestimmen und sie durchzusetzen. Da die grundsätzlichen Argumente dieser zwei Ansätze sich deutlich widersprechen, werden die Ergebnisse der Arbeit bezüglich der Rolle beider Akteure (Staat und Interessengruppen) zusammen vorgestellt, um damit danach festzustellen, ob die Fälle diese Ansätze bestätigen oder nicht.

Im Falle Argentiniens wurde im Kap. 2 erklärt, dass, abgesehen von der starken Rolle, die die IFI in den ersten zwei Phasen des Policy Makings spielten (s.u.), die Entscheidung für einen (liberalen) Reformplan ebenfalls von der Haltung beeinflusst wurde, die die Unternehmerschaft gegenüber den Politiken der Regierung Menem haben konnte. Die neue Regierung wusste dank der Erfahrung Alfonsíns von Anfang an, dass es unabdingbar war, die Unterstützung der Unternehmer zu gewinnen, um in der Lage zu sein, das Land zu regieren. In diesem Rahmen war ihre Entscheidung für das Reformprogramm ebenfalls davon beeinflusst, dass dieses die Instrumente enthielt, um eine Allianz mit den wichtigsten Unternehmen zu bilden, und damit den notwendigen „politischen Frieden“ zu erreichen.

In Bezug auf die dritte Etappe des Policy-Makings lässt sich dennoch nicht feststellen, dass die Regierung ein reiner „Vollstrecker“ des Willens von Dritten war. Gutes Beispiel dafür ist zunächst das Ley de Reforma del Estado (Gesetz 23.696). Obwohl einige Inhalte des Gesetzes stark von externen Akteuren beeinflusst wurden (z.B. Elektrizitätsreform, Reform der Wasserwirtschaft), wurde ebenfalls gezeigt, dass die neuen Entscheidungsträger über eine nicht geringe Autonomie verfügten, um viele Bestimmungen des Entwurfes zu definieren, welche später ohne wichtige Modifizierungen vom Parlament beschlossen wurden (s. Kap. 3). Im selben Zusammenhang lässt sich auch erinnern, dass die Regierung, wie bei der Einführung des Konvertibilitätssystem der Fall war, wichtige Entscheidungen sogar gegen den Willen von Dritten treffen konnte. Außerdem ist der Fall der Reform der Stromwirtschaft (Gesetz 24.065) zu erwähnen, wobei es sich um einen Entwurf handelte, dessen zentrale

Bestimmungen vom SE definiert wurden und der ohne wichtige Modifizierungen (abgesehen von einigen Zugeständnissen zugunsten der Provinzen) im Parlament verabschiedet wurde.

Während der Implementierungsphase lässt sich ebenfalls beobachten, dass, obwohl sich diese Fall zu Fall ändert, die Regierung über eine relative Autonomie verfügte, um diese Privatisierungsprozesse zu führen. Erster Beleg dafür ist die Privatisierung von OSN, wobei die politischen Prioritäten der Regierung die zentralen Entscheidungen des Prozesses bestimmten. Diese betrafen nicht nur den Zeitplan, sondern auch andere wichtigere Bereiche, wie das Tarifsystem, die Privatisierungsform, die Ausschreibungsbedingungen und das Instrument, durch das der Regulierungsrahmen verabschiedet wurde. Diesbezüglich ist zu betonen, dass einige dieser Entscheidungen sogar gegen die Meinung anderer wichtiger Akteure, wie die Unternehmer und die WB, durchgesetzt wurden (s. Kap. 4). Die Implementierung der Reform der Elektrizitätswirtschaft beweist ebenfalls, dass der Staat über eine gewisse Autonomie verfügte, um sie zu führen. Diese Aussage wird zunächst durch die Tatsache bestätigt, dass das SE bei den Fällen von Segba und AE über einen großen Handlungsspielraum verfügte, um den Inhalt der Ausschreibungsbedingungen zu bestimmen (s. Kap. 5). In diesem Zusammenhang muss ebenfalls erwähnt werden, dass die Einführung von Klauseln, die auf das Anbieten von „attraktiveren“ Geschäften für die potentiellen Käufer (z.B. Versorgungsverträge der Erzeugungseinheiten von Segba mit Edenor und Edesur) abzielten, nicht notwendigerweise zu dem Schluss führen muss, dass in diesen Fällen die Regierung unter dem Druck der Unternehmer handelte. Dies, einerseits, weil diese Entscheidungen vom SE selbst getroffen wurden. Zweitens muss berücksichtigt werden, dass der Kontext, in dem die Privatisierungen durchgeführt wurden (sie waren die ersten), die Regierung dazu zwang, Maßnahmen zu ergreifen, um den Erfolg der Privatisierungen sicherzustellen. Trotz der oben erwähnten Beispiele, lassen die Ergebnisse des Falls Argentiniens nicht in jedem Fall zu dem Schluss kommen, dass der Staat immer in der Lage war, seine Interessen durchzusetzen. Erster Beleg dafür ist die Privatisierung von Hidronor, bei der der Regierung die politische Kraft fehlte, um ihre Kriterien durchzusetzen. Demzufolge musste sie am Ende bedeutende Zugeständnisse zugunsten der Provinzen und der Unternehmer machen, um die Privatisierungen vollstrecken zu können. Die Implementierung der Reform von OSN zeigt außerdem, dass einige Entscheidungen entweder ein Ergebnis vom Druck der Dritten (z.B. Investitionsplans) oder von Verhandlungen mit Dritten waren (z.B. juristischer Rahmen der neuen Regulierungsbehörde).

Der Fall Chiles zeigt ebenfalls, dass in bestimmten Phasen die Regierung in der Lage war, mit Autonomie zu handeln. Bezüglich der Aufnahme der Privatisierungen in die Agenda ist auf

einer Seite zu unterstreichen, dass trotz des starken Druckes der Unternehmerschaft die Regierung Aylwin dieses Thema aus der Agenda raushielt. Auf der anderen Seite beweist jedoch der Fall der Elektrizitätswirtschaft, dass es den Unternehmern und der Rechten, durch die Ausnutzung ihrer „Vetoposition“ innerhalb des politischen Systems gelang, das Thema der Reform des Regulierungsrahmens der Stromwirtschaft aus der Agenda rauszuhalten. Nur im Rahmen der Stromkrise von 1998, die der Regierung den politischen Raum öffnete, konnte die Regierung eine Regulierungsreform durchsetzen (s. Kap. 9).

In Bezug auf die zwei letzten Etappen des Policy-Making lässt sich ebenfalls beobachten, dass die Regierung mit Autonomie handeln konnte, aber ohne dass sie immer dazu fähig gewesen wäre. Der Gesetzgebungsprozess der Reform des Wassersektors (Gesetz 19.549) ist ein erster Beleg dafür. Erstens, da sie selbst den Inhalt des Entwurfes bestimmte und ihr am Ende die Verabschiedung eines Gesetzes gelang, welches nicht zu weit weg von ihrem ursprünglichen Entwurf war. Um dieses Ergebnis zu erreichen, musste die Regierung dennoch intensive Verhandlungen sowohl mit einigen Gruppen der CPPD als auch mit der Opposition führen und auf die Einführung einiger Normen verzichten (z.B. Tarifierungsmechanismus, Finanzierung der SISS). Ebenfalls muss unterstrichen werden, dass, unabhängig der Tüchtigkeit der Regierung, ihre Instrumente zu nutzen, ihre Verhandlungsfähigkeit deutlich von einem externen Faktor begünstigt wurde, nämlich der Krise des Unternehmens Lo Castillo. Die Reform des Regulierungsrahmens der Elektrizitätswirtschaft (Gesetz 19.613) führt ebenso zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Auf einer Seite war die Regierung nur dank der Stromkrise in der Lage, eine Reform des Regulierungsrahmens zu unternehmen. Auf der anderen Seite gelang ihr, durch die Ausnutzung dieser Situation und dank des „Bruchs“ der Allianz zwischen Unternehmern und der Rechten, die Verabschiedung eines Gesetzes, das fast keinen Unterschied zu dem ursprünglichen Entwurf der Regierung hat.

Die Implementierungsphasen der Privatisierungen im Wassersektor zeigen außerdem, dass die Regierung über einen nicht geringen Autonomiegrad verfügte. Dies wird zunächst dadurch bestätigt, dass die zentralen Entscheidungen bezüglich sowohl der Privatisierungsprozesse, als auch der Ausschreibungsbedingungen von den Regierungsinstanzen getroffen wurden. Zweitens muss man unterstreichen, dass, als diese Entscheidungen von Gruppen der CPPD kritisiert wurden, die Regierung genug Kraft hatte, um ihre Kriterien durchzusetzen. Nichtsdestotrotz müssen diesbezüglich zwei Präzisierungen gemacht werden. Erstens musste sich die Regierung nur im Falle von Essbío mit einer starken Opposition gegen die Privatisierung konfrontieren, während bei den anderen der Druck der Privatisierungsgegner

eher schwach war. Zweitens muss man berücksichtigen, dass im Falle von Esval die Bestimmung der zentralen Merkmale der Privatisierungsverträge (vor allem des Konsortialvertrages), die ebenfalls als Muster für die anderen Privatisierungen benutzt wurden, nach einem intensiven Meinungsaustausch zwischen der Regierung und den Teilnehmern erfolgte. Auf diese Weise versuchte man im voraus sicherzustellen, dass diese Privatisierungsbedingungen „attraktiv“ für die potentiellen Käufer seien und damit eventuelle Gründe für ein Scheitern der Ausschreibungen zu eliminieren. Die Implementierungsphase der Privatisierung im Elektrizitätssektor führt ebenfalls zu „gemischten“ Schlussfolgerungen. Einerseits kann man sagen, dass die Regierung über genug Autonomie verfügte, um ihre Kriterien bezüglich der Richtlinien der Ausschreibungsbedingungen durchzusetzen. Dies machte sie in eigenen Fällen sogar gegen die Meinung von unternehmerischen Sektoren, die für einige Änderungen der Ausschreibungsbedingungen plädierten. Andererseits muss man jedoch zwei Umstände berücksichtigen. Erstens musste sich die Regierung in den Fällen von CTT, Edelnor und Edelayés mit fast keiner wichtigen Opposition gegen die Privatisierung konfrontieren. Zweitens muss in Betracht gezogen werden, dass im Falle von Colbún Machicura die Handlungen von Privaten zum Scheitern des Ausschreibungsprozesses führten, und dass die Regierung nur durch eine außerordentliche Maßnahme die Privatisierung retten konnte.

Vergleicht man die Ergebnisse beider Fälle, können meiner Meinung nach folgende Schlussfolgerungen gezogen werden.

- a. Obwohl das Argument der Pluralists nicht durchaus auszuschließen ist, muss man dennoch seine vollständige Gültigkeit ausschließen. Dies, weil beide Fälle deutlich gezeigt haben, dass der Staat (in diesem Fall die Exekutive) dazu fähig war, mit Autonomie zu handeln. Ebenfalls muss man betonen, dass der Einfluss der Interessenverbände sich auch auf die ersten zwei Phasen des Policy-Making-Prozesses erstreckt.
- b. Dass das Argument der Pluralists nicht vollständig gültig ist, muss dennoch nicht zum Schluss führen, dass die Fähigkeit des Staates, mit Autonomie zu handeln, keine Grenze hat. Diesbezüglich ist zunächst zu behaupten, dass diese Fähigkeit des Staates sich je nach Policy-Bereich ändert. Dies, weil die Hindernisse, die eine Regierung für die Durchsetzung ihrer Pläne überwinden muss, sich je nach Policy-Bereich enorm ändern. Auf diese Weise geschieht es, dass die Stärke derjenigen, die in einem bestimmten Bereich gegen die Regierungspläne auftreten, viel stärker als die Stärke sein kann, die die Gegner eines Regierungsplans, in einem anderen Bereich, aufzeigen. Gutes Beispiel dafür

ist der Fall Argentiniens, wenn man die Erfolge der Regierung im Bereich Reform des Arbeitsrechts (wobei die Pläne der Regierung nur teilweise durchgesetzt werden konnten) mit denen im Bereich Elektrizität (wo die Stromwirtschaft vollständig umstrukturiert wurde) vergleicht.

- c. Im Zusammenhang mit dem vorigen Punkt lässt sich feststellen, dass die Fähigkeit des Staates, mit Autonomie zu handeln, auch sich je nach Phase des Policy-Making-Prozesses ändert. Dies ist ebenfalls darauf zurückzuführen, dass die Hindernisse, mit denen sich eine Regierung in einer Etappe des Policy-Making konfrontiert, größer sein können als in einem anderen. Im Fall Argentiniens lässt sich z.B. beobachten, dass die Regierung bei der Entscheidung für ein breites Privatisierungsprogramm über einen geringeren Handlungsspielraum verfügte als bei seiner Implementierung. Im Falle von Chile wurde ebenfalls erklärt, dass die Regierung viel mehr Schwierigkeiten hatte, die Reform des Wassersektors zu verabschieden als sie umzusetzen.

1.2. Das institutionelle System.

Im Kapitel 1 wurde der Ansatz Halls (1986) vorgestellt, der sich auf die Rolle des institutionellen Systems als Raum konzentriert, in dem die politische Auseinandersetzung stattfindet. Laut Hall spielen die Institutionen zwei wesentliche Rollen. Die erste ist, dass die Organisation des Policy-Making-Prozesses die Macht bestimmt, die jeder Akteur über das Ergebnis der politischen Auseinandersetzung hat. Zweitens wird die Definition der eigenen Interessen der Akteure von seiner eigenen Position im institutionellen System beeinflusst. Demzufolge ist der Einfluss zweierlei: Die Institutionen betreffen den Druck, den jeder Akteur ausüben kann und die Richtung dieses Drucks. Die in dieser Arbeit analysierten Fälle haben gezeigt, dass institutionelle Faktoren, eine wichtige, obwohl nicht entscheidende, Rolle beim Policy-Making-Prozess spielen können.

Im Falle Argentiniens lässt sich eine Reihe von Situationen feststellen, die zur Bestätigung dieser Aussage beitragen. Erstens lässt sich feststellen, dass die zahlreichen Befugnisse, die beim Gesetzgebungsprozess der Präsident besitzt, zusammen mit seiner soliden Führung innerhalb der PJ, der Regierung erlaubten, in den meisten Fällen die Verabschiedung von ihren Gesetzentwürfen zu erlangen (und dies ohne große Zugeständnisse zu machen). Diese Befugnisse erlaubten ihr auch, die Einführung einiger Normen zu vermeiden, die ihre Autonomie bei der Umsetzung der Privatisierungen deutlich eingeschränkt hätten (z.B. Veto auf Gesetz 24.065) (s. Kap. 5). In Bezug auf den selben Punkt lässt sich ebenfalls im Falle Argentiniens feststellen, dass nicht nur die formellen Regeln, sondern auch die

„Unklarheiten“ (Lücke) des institutionellen Systems vom Präsidenten ausgenutzt werden konnten, um seine Macht zu vergrößern und die von den Gegnern des Reformprozesses zu schwächen. Ein erstes Beispiel hat mit den NDV zu tun. Obwohl die Regierung bei der Privatisierungspolitik nicht massiv auf sie zurückgriff, wurde in dieser Arbeit gezeigt, dass die Regierung sie in anderen Bereichen hauptsächlich in zweifacher Weise benutzte. Erstens wandte sie die NDV als Druckmittel auf das Parlament an. So benutzte man sie es, um das Parlament davor zu warnen, dass, wenn es die von der Regierung vorgeschlagenen Reformen nicht verabschiedet, die Regierung diese Reformen durch eine NDV verabschieden würde. Zweitens griff sie tatsächlich mehrmals auf dieses Instrument zurück, um wichtige Reformen durchzusetzen (z.B. Plan Bonex, Deregulierungsverordnung 2284/91). Das zweite Beispiel bezog sich auf die „Potestad Reglamentaria“, die die Regierung ebenfalls benutzte, um ihren Handlungsspielraum auszuweiten. Gutes Beispiel dafür ist die Verordnung 575/90, durch die der Zahlungsmechanismus durch Titel der Auslandsschuld reglementiert wurde, obwohl das Gesetz 23.696 diesen Mechanismus nicht vorsah, aber doch den Gesetzentwurf. Ein anderes Beispiel bezieht sich auf die Verordnungen über die Privatisierung von OSN, wodurch man sie auf Bereiche erweiterte, die das Gesetz 23.696 nicht vorsah (s. Kap. 4).

Zuletzt muss man dennoch sagen, dass das institutionelle System nicht immer zugunsten der Regierung wirkte, sondern auch zugunsten anderer Akteure. In diesem Rahmen ist die föderale Struktur Argentiniens hervorzuheben. Im Fall der Reform der Stromwirtschaft war sie von besonderer Bedeutung, da dank ihr die Provinzen einige wichtige Zugeständnisse erlangen konnten, welche sie, in Abwesenheit dieser föderalen Struktur, sicher nicht erhalten hätten. In diesem Kontext ist auch zu erwähnen, dass im Falle der Reform der Wasserwirtschaft (vor allem der Bestimmung des juristischen Rahmens der ETOSS) die Provinz Buenos Aires, gerade wegen der föderalen Struktur des Landes, einen nicht geringen Einfluss ausüben konnte.

Der Fall Chiles trägt ebenfalls zur Bestätigung der Rolle des institutionellen Systems bei. Erstens hat man gezeigt, dass die Befugnisse des Präsidenten beim Gesetzgebungsprozess von besonderer Bedeutung sind, da damit der Präsident über ein sehr wichtiges Instrument verfügte, um die Agenda des Parlamentes zu bestimmen und das Ergebnis der Gesetzverfahren zu beeinflussen. Darunter sind zunächst die Normen über ausschließliche Gesetzinitiative zu erwähnen, da er damit entscheiden kann, ob über ein bestimmtes Thema Gesetze verabschiedet werden oder nicht. Dank dieser Normen verfügt der Präsident außerdem über eine zusätzliche Macht bei parlamentarischen Verhandlungen. Gutes Beispiel dafür ist die Verhandlung über die Reform der Wasserwirtschaft, wobei die ausschließliche

Gesetzinitiative der Regierung im Bereich Veräußerung der Staatsgüter ein Faktor war, der die Verhandlungsmacht der Regierung deutlich stärkte. Zweitens ist es zu unterstreichen, dass die Organisation des Gesetzgebungsprozesses (wobei das Abgeordnetenhaus und der Senat ähnliche Befugnisse besitzen) und die Regeln der Zusammensetzung des Senates der Rechten eine wichtige Vetomacht einräumen. Dies führte dann dazu, dass die Regierung in einigen Fällen auf die Vorlage einiger Reformen (z.B. Reform des Regulierungsrahmens des Elektrizitätssektors (bis 1998)) verzichten oder wichtige Zugeständnisse machen musste (Reform des Wassersektors).

Vergleicht man die Ergebnisse beider Fälle, lässt sich bezüglich dieser Variable Folgendes feststellen: a) Das institutionelle System spielt eine wesentliche Rolle beim Policy-Making-Prozess, da dies die Einflussmöglichkeiten jedes Akteurs in jeder Phase dieses Prozesses in großem Maße bestimmt, b) Durch die Bestimmung der Macht, die jeder Akteur beim Policy-Making besitzt, beeinflusst das institutionelle System ebenfalls, wie jeder Akteur seine Interessen definiert. Dies vor allem, weil die institutionelle Machtverteilung die verschiedenen Akteure dazu zwingt, ihre Forderungen zu flexibilisieren oder zu ändern, somit Vereinbarungen mit anderen Akteuren, die Vetopoints innerhalb des Systems besitzen, erreicht werden können; c) Trotz dieser Situation, ist notwendig anzumerken, dass das institutionelle System nicht der einzige Faktor ist, dass der „Einflussmacht“ jedes Akteurs bestimmt. Es gibt andere Faktoren (z.B. Krise), die diese Einflussmacht jedes Akteurs stärken oder schwächen können und dadurch die Durchsetzung von Reformen ermöglichen können, die im Rahmen der „normalen“ Machtverteilung nicht durchsetzbar wären.

1.3. Die politische Führung, das Wirtschaftsteam und die Merkmale des Parteiensystems.

Im Kapitel 1 wurde drittens die Rolle hervorgehoben, die diese drei Variablen beim Policy Making spielen können. Da sie getrennt analysiert werden können, wird hier auf diese Weise vorgegangen und somit eine bessere Erklärung über ihre Rolle abgeben zu können.

1.3.1. Die Politische Führung.

Haggard und Kaufman (1995) behaupten, dass eine erfolgreiche Durchsetzung eines Reformprozesses von Präsidenten abhängt, die: a) den Policy-Making-Prozess persönlich kontrollieren; b) ein „Reformteam“ rekrutieren und unterstützen, und c) die politische Autorität haben, um die politische und bürokratische Opposition zu überwinden.

Der Fall Argentiniens bestätigt die Aussage der Autoren. Wie in verschiedenen Teilen dieser Arbeit hervorgehoben wurde, spielte der Präsident Menem eine entscheidende Rolle beim Reformprozess. Seine Rolle war nicht nur wichtig bei der Entscheidung zugunsten der Einleitung der Reform, sondern auch, und insbesondere, während der Implementierungsphase. Erstens zeigte er ständig eine sehr starke Kompromissbereitschaft gegenüber dem Reformplan, vor allem in den Momenten, als seine Ergebnisse eher schlecht waren (1989-1991). Zweitens unterstützte er in jedem Moment die Teams, die im Namen der Regierung für die Durchsetzung der Reformen zuständig waren. Drittens erstreckte sich seine Tätigkeit nicht nur auf eine allgemeine Unterstützung des Planes, sondern auch auf direkte Interventionen, um, durch die Nutzung seiner institutionellen und politischen Instrumenten, die Hindernisse bei der Implementierung der Reformen aufzuheben.

Obwohl es sich im Falle Chiles nicht um einen umfangreichen Reformprozess handelte, lässt sich dennoch ebenfalls beobachten, dass der Präsident eine entscheidende Rolle bei einer erfolgreichen Implementierung der Reformen spielte. Ein Beispiel dafür ist erstens die Privatisierung der Wasserunternehmen, wobei der Präsident in jedem Moment die Arbeit der Comités-PSP unterstützte und höchstpersönlich mehrmals auftrat, um die Kontinuität des Prozesses zu bestätigen und die Forderungen der Gegner abzulehnen. Der Fall von Colbún Machicura bestätigt ebenfalls dieses Argument, weil die Einstellung des Präsidenten entscheidend war, um das Scheitern des Prozesses zu vermeiden.

Aus dem Vergleich der Ergebnisse beider Fälle kann man dann schließen, dass, obwohl sich die Regierungschefs nicht in jede Einzelheit der Prozesse einmischen, ihre Rolle von Bedeutung ist, sowohl bei den Entscheidungen über die Einführung von Reformen und ihrer Richtung, als auch bei ihrer Implementierung.

1.3.2. Die Wirtschaftsteams.

Die Rolle der ökonomischen Mannschaften bei den Reformprozessen ist von Waterbury (1992) hervorgehoben worden. Er unterstreicht insbesondere die Wichtigkeit einiger Merkmale dieser Teams (interne Einigkeit und Kohäsion), die zusammen mit der Abschirmung des politischen Anführers, eine zentrale Rolle für die Erstellung eines kohärentes Reformprogramms und seiner Durchsetzung spielen.

Der Fall Argentiniens zeigte einerseits, dass die Führung beim Entwurf und Implementierung des Reformplans erst im Jahr 1991 von einem Team übernommen wurde, das die von Waterbury erwähnten Merkmale besaß. Bis dahin war die Leitung des Reformprozesses zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für öffentliche Arbeiten geteilt.

Das letztere hatte hauptsächlich die Leitung des Privatisierungsprozesses, obwohl auch in einigen Fällen die Interventores einen großen Handlungsspielraum besaßen, um die Privatisierungen zu führen (z.B. ENTel). Wie gesagt, charakterisierte sich die erste Etappe des Reformprozess (auch die des Privatisierungsprozesses) durch eine Reihe von Konflikten und mangelhafter Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen zuständigen Beamten, was die Qualität der Reformen beeinträchtigte. Nichtsdestotrotz verhinderte diese Situation nicht, dass am Ende die Reformen konkretisiert werden konnten. Der Einsatz des Teams von IEERAL, welches ebenfalls mit der Absicherung durch den Präsidenten rechnen konnte, trug einerseits enorm zu der Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen bei den Privatisierungen bei, die in weiteren ordentlicher (en forma más ordenada) ausgeführt wurden und wenige Änderungen während der Prozesse erleiden mussten. Zweitens trug der Einsatz des Teams dazu bei, dass in einigen Fällen die Prioritäten auch auf andere Zwecke gesetzt wurden, wie die Entwicklung von wettweerblichen Märkten (z.B. Elektrizität) oder die Einführung von Regulierungsrahmen, die dem Staat bessere Regulierungsinstrumente einräumten. Zuletzt leistete das Team einen wichtigen Beitrag zu der Kohärenz des Reformprogramms.

Im Falle von Chile kann man die Rolle dieser Variable nicht eindeutig einschätzen, da die Führung der Wirtschaftspolitik von einem Wirtschaftsteam, das die von Waterbury erwähnten Merkmale besaß, nur während der Regierung Aylwin übernommen wurde. Obwohl das Wirtschaftsteam der Regierung Frei, während derer Amtszeit die hier analysierten Reformen durchgeführt wurden, nicht diese Merkmale besaß, lassen sich einige wichtige Aspekte hervorheben. Erstens, obwohl der Entwurf und Implementierung der Reformen in einer einzigen Instanz nicht konzentriert waren, zeigten die verschiedenen zuständigen Instanzen einerseits eine effektive Koordinierung ihrer Arbeit. Zweitens, und trotz Diskussionen über spezifische Aspekte, zeigten die Gruppen, die im Namen der Regierung die Reformen durchführen mussten (z.B. Comités-PSP), einen hohen Grad von interner Kohäsion. Dies war von großer Bedeutung, da damit man das Entstehen von „Räumen“ verhinderten, die die Gegner der Reformen hätten ausnutzen können, um mehr Druck gegen die Implementierung der Reformen auszuüben.

Vergleicht man die Ergebnisse beider Fälle, lässt sich bezüglich der untersuchten Variablen Folgendes feststellen: a) Die Übernahme der Führung eines Reformprozess durch ein Team, das sich durch eine starke interne Kohäsion charakterisiert, ist von großen Bedeutung für Erstellung eines Reformplans, insbesondere für die Kohärenz zwischen seinen Teilen. Trotzdem ist es nicht daraus zu schließen, dass ihre Anwesenheit absolut notwendig für eine erfolgreiche Umsetzung der Reformen ist; b) Die interne Einigkeit der zuständigen Instanzen

ist entscheidend für eine erfolgreiche Implementierung der Reformen, da damit die Regierung an Stärke gegenüber den Reformgegnern gewinnen kann.

1.3.3. Das Parteiensystem.

Laut Haggard und Kaufman (1995) sind beim Policy-Making-Prozess zwei Eigenschaften des Parteiensystems von zentraler Bedeutung. Die erste ist die Fragmentierung des Parteiensystems. Laut diesen Autoren hat eine hohe Fragmentierung des Parteiensystems negative Effekte auf die notwendige Koordinierung innerhalb der Regierungskoalition sowie zwischen den Regierungsbehörden. Im Gegensatz dazu haben andere Parteiensysteme, die nicht einen niedrigen Fragmentierungsgrad aufzeigen, den Vorteil, dass die Regierungen eine stabilere Unterstützung sowohl unter der Bevölkerung, als auch im Parlament haben. Die zweite ist die Polarisierung des Parteiensystems. Laut den Autoren erschwert eine hohe Polarisierung des Parteiensystems die Durchsetzung von Reformen, weil sie große Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb hat (es reizt opportunistisches Verhalten an) und wegen der Möglichkeit, dass wichtige Sektoren (Linke Parteien, Gewerkschaften) starken Druck gegen die Reformen ausüben.

1989 hatte Argentinien ein Parteiensystem, das sich durch die Präsenz von zwei großen Parteien charakterisierte, die auf sich zusammen zwischen 1989 und 1995 mehr als 77% der Sitze des Abgeordnetenhauses konzentrierten. Daneben existierte eine Reihe von kleinen Parteien, die verschiedene programmatische Orientierungen (liberale, nationalistische, linke) haben. Keine von ihnen besaß mehr als 5% der Sitze des Abgeordnetenhauses zwischen 1989 und 1995. In diesem Rahmen, obwohl die Anzahl der Parteien groß war, hatte das Parteiensystem eine eher niedrige Fragmentierung, gerade wegen der Abwesenheit von wichtigen dritten Parteien. Bezüglich der Polarisierung lässt sich behaupten, dass beide große Parteien, zumindest bis Ende der 1980er Jahren für eine starke Präsenz des Staates in der Wirtschaft, nicht nur bezüglich der Bestimmung der Richtlinien der Wirtschaftspolitik, sondern auch als Produzent, waren. Auf diese Weise, mindestens in Bezug auf diesen Punkt, war die ideologische Distanz zwischen den beiden eher niedrig.

Um die Rolle der Fragmentierung des Parteiensystems zu bewerten, muss man zunächst zwei Etappen unterscheiden. Die erste erstreckt sich von Juli 1989 bis Dezember 1990, d.h. während der Gültigkeit des Paktes zwischen der UCR und der PJ, der als „Klausel 75“ bekannt wurde. Aufgrund des Paktes spielte die Fragmentierung des Parteiensystems in dieser Phase in der Tat keine Rolle. Ebenfalls verschwand damit die Möglichkeit, dass die UCR eine ideologische Offensive gegen die ersten Reformen der Regierung hätte einleiten können. Diese Situation verlegte den Kern des Konfliktes zur PJ. Trotz der starken Haltung der PJ

gegen die Privatisierungen während der Regierung Alfonsín, lösten die ersten großen Reformen (Gesetze 23.696 und 23.697) keine wichtige Konflikte innerhalb der PJ aus. Entscheidende Faktoren dafür waren die starke Führungsposition, die Menem zu dieser Zeit in der Partei inne hatte, und die Bereitschaft, die innerhalb der PJ herrschte, die Durchführung von Reformen zu akzeptieren (s. Kap. 2).

In der zweiten Etappe, d.h. ab 1990, konnte Menem eine solide Führung innerhalb der PJ aufrechterhalten. Dies, zusammen mit der Benutzung zahlreicher „Disziplininstrumente“, erlaubte der Regierung, weiter die Unterstützung der PJ für ihre wichtigsten Projekte (mit der Ausnahme der Reformen des Arbeitsrechts) zu haben. Daneben konnte die Regierung auf die Unterstützung von kleinen (liberalen) Parteien zählen, womit man die Verabschiedung der Reformen sichern konnte. Ihrerseits befand sich die UCR, in einer sehr schlechten Position, um eine „ideologische“ Verteidigung des alten Modells zu unternehmen. Deswegen betrieb sie, besonders was die Privatisierungen anging, nur eine schwache Opposition gegen die vorgeschlagenen Reformen, wobei sie auch nicht in der Lage war, einen „alternativen Plan“ zu präsentieren. Im selben Zusammenhang befanden sich die kleinen Parteien, die links- oder nationalistisch orientiert waren, auch in einer sehr schwachen Position. Sie hatten keinen „alternativen Plan“ und waren auch nicht in der Lage, Allianzen mit anderen Sektoren (z.B. den Gewerkschaften) zu bilden, um gegen die Reformpläne der Regierung zu kämpfen. Entscheidender Faktor dafür war die Strategie der Regierung, durch die ihr es gelang, dass die Gewerkschaften (oder zumindest die Mehrheit von ihnen) am Ende den Reformplan akzeptierten und damit nicht Allianzen mit anderen Akteuren bildeten.

In diesem Kontext belegt der Fall Argentiniens einerseits, dass ein Parteiensystem mit zwei großen Parteien und zahlreichen kleinen Parteien eher zugunsten des Interesses der Regierung wirkte, da damit man, zusammen mit der Aufrechterhaltung einer relativen hohen Disziplin innerhalb der Regierungspartei, die „Räume“ finden konnte, um die Verabschiedung der Entwürfe zu sichern. Andererseits, obwohl die neue Wirtschaftspolitik die ideologischen Diskussionen sowohl innerhalb der PJ, als auch zwischen den Parteien auslöste, die Zunahme der „ideologischen Distanz“ zu einem wichtigen Hindernis der Reformpolitik nicht wurde. Dieses Ergebnis ist zunächst darauf zurückzuführen, dass Menem eine hohe Disziplin innerhalb der PJ aufrechterhalten konnte. Zweitens waren die Gegner des Reformprozesses in einer „ideologische“ schwachen Position, vor allem wegen des Scheiterns des alten Modells, des Mangels an einem alternativen Plan, und ihrer Unfähigkeit, Allianzen mit anderen wichtigen Akteuren zu bilden.

In Chile existiert ein System mit fünf wichtigen Parteien, die zwei definierte Koalitionen bilden (CPPD und Alianza por Chile). In Bezug auf die Polarisierung des Systems lassen sich zwei Bereiche unterscheiden. Der erste bezieht sich auf die politische-institutionellen Themen und die Menschenrechtspolitik. Hierbei lässt sich eine große Distanz zwischen beiden Koalitionen feststellen, was, wie erwähnt, die Durchsetzung von Reformen für die Demokratisierung des politischen Systems verhinderte. Der zweite Bereich umfasst die ökonomischen Themen. Obwohl Meinungsunterschiede zwischen beiden Koalitionen existieren, lässt sich behaupten, dass es einen Grundkonsens zwischen den beiden bezüglich der Richtlinien der Wirtschaftspolitik gibt. In diesem Rahmen lagen die großen Diskrepanzen in der Sozial- und in der Regulierungspolitik (s. Kap. 5).

In diesem Kontext, obwohl die Anzahl der Parteien relativ hoch ist, zeigten beide Koalitionen eine sehr hohe interne Disziplin bei den Abstimmungen im Parlament. Dank dieser Situation führte die Fragmentierung innerhalb der CPPD zu keinem großen Konflikt und die Regierung konnte fast in jedem Moment auf die Unterstützung der Parlamentarier zählen. Nichtsdestotrotz gab es einige Situationen, in denen Parlamentarier der CPPD, die verschiedenen Parteien gehörten, diese interne Disziplin gebrochen haben und damit den Erfolg der Initiative in Gefahr brachten (z.B. Reform des Wassersektors). Dennoch lässt sich diesbezüglich erstens sagen, dass die Abweichler nur eine Minderheitsposition vertreten haben und dass diese keinen zwischenparteilichen Konflikt innerhalb der CPPD auslöste. Zweitens wurden diese Konflikte gelöst und am Ende unterstützten die Abweichler die Reformen oder akzeptierten sie zumindest. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen der CPPD und der Rechten bezüglich der Regulierungspolitik führte ebenfalls zu heftigen Diskussionen. Dennoch handelte es sich hier um ein „breites“ Thema, in dem die Räume existieren, um Vereinbarungen zwischen den Seiten zu erreichen. Dies, plus die Hilfe der Krisen, schuf die notwendigen politischen Räume, um Lösungen zu finden und die Meinungsverschiedenheiten zu überwinden.

Auf diese Weise, wenn man die Ergebnisse beider Fälle vergleicht, lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: a) Die Fragmentierung selbst ist nicht ein entscheidender Faktor, da die Herausforderungen, die die Fragmentierung des Parteiensystems darstellt, durch eine hohe Disziplin innerhalb der Koalitionen überwunden werden kann.; b) Die Hypothese über die Polarisierung kann hier leider nicht vollständig getestet werden, da in dieser Arbeit um Fälle ging, bei denen entweder die Polarisierung niedrig war (Chile) oder den Parteien, die aus ideologischen Gründen einen Kampf gegen die Reformen hätten einleiten können

(Argentinien), die notwendige Kraft dafür fehlte und sie demzufolge keinen richtigen Widerstand leisteten.

1.4. Die politischen und ökonomischen Ideen.

Im Kapitel 1 wurde das Argument von Hall vorgestellt, nach dem die politischen und ökonomischen Ideen eine wichtige Rolle beim Policy-Making-Prozess spielen können. Erstens wurde gesagt, dass sie wichtig für die Bildung eines großen Konsenses über bestimmte Lösungen einer Krise sein können. Sie spielen die Rolle eines „binding agent“, der die Wahrnehmung der Akteure sehr stark beeinflusst, verschiedene Elemente in einer neuen Weise integriert sowie Kohäsion und Unterstützung für bestimmte Entscheidungen gibt (Hall, 1989 und 1992). Zweitens werden sie als eine hilfreiche Variable berücksichtigt, um radikale Wandel in den Politiken zu erklären. Daneben wurde hervorgehoben, dass laut Hall ihre „Einflussfähigkeit“ von mehreren Faktoren abhängt: a) Wie sie auf die aktuellen ökonomischen Probleme eines Landes eingehen; b) Wie sie interpretiert werden, und; c) Ob sie die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger gewinnen. Demzufolge ist die Existenz von Ideen nicht das Wichtigste, sondern die Beziehung zwischen Erfindung, Verbreitung und Implementierung. Die Verbreitung von Ideen unter den Entscheidungsträgern hängt von ihrer Durchführbarkeit in drei Bereichen ab: a) Administrative: Sie müssen im Lichte der Implementierungskapazitäten des Staates durchsetzbar sein; b) Politische: Sie müssen kompatibel mit den Interessen der relevanten Parteien sein; c) Ökonomische: Es handelt sich darum, ob sie eine Lösung für die Probleme anbieten.

Das Beispiel Argentinien bestätigt, im Allgemeinen, das Argument von Hall. Wie im Kapitel 3 erklärt wurde, verfolgte das Reformprogramm die Richtlinien der damals dominierenden Denkschule, d.h. des Washington Consensus. Daneben muss man berücksichtigen, dass, obwohl die Entscheidung für diese Option stark von den IFI beeinflusst wurde, andere Aspekte, die mit diesem theoretischen Ansatz verbunden sind und von Hall auch betrachtet werden, bei der Entscheidung für die „Option Washington Consensus“ eine wichtige Rolle spielten. Der erste bezieht sich auf die Durchsetzbarkeit der Lösung, die dieser Ansatz anbietet. Wie gesagt, schien der Washington Consensus, angesichts der damaligen Steuerfähigkeiten des argentinischen Staates, eine sehr angemessene Option zu sein. Zweitens muss erinnert werden, dass das Rezept des Washington Consensus besonders attraktiv war, da es der Regierung eine Reihe von Instrumenten anbot, um Allianzen mit anderen Akteuren zu bilden. Drittens hatte die „Option Washington Consensus“ den Vorteil, dass er nicht nur als Plan kohärent war, sondern auch eine Lösung für eine ganze Reihe von Problemen vorschlug.

Obwohl der Fall Chile andere Merkmale hat, bestätigt er ebenfalls im Allgemeinen die These von Hall. Wie erwähnt, begann die Militärregierung Mitte der 1970er Jahre ein neues Wirtschaftsmodell durchzusetzen, das man Anfang 1990 fast vollendet hatte. Ebenfalls hatte man die Basis des Systems in die Verfassung von 1980 eingeführt. Während der 1980er Jahre hatte sich auch unter den Meinungsführern der Parteien, die später die CPPD bildeten, ein Konsens über die Basis des neuen Modells entwickelt. In diesem Kontext konsolidierte sich innerhalb der CPPD die Idee, dass die Richtlinien des neuen Modells nicht geändert werden sollten, sondern aufrechterhalten werden. Trotzdem gab es auch einen Konsens darüber, dass einige Änderungen eingeführt werden sollten, besonders im Bereich Sozialpolitik und Verstärkung der Regulierungsfähigkeiten des Staates. Demzufolge richtete sich die Wirtschaftspolitik der CPPD, nicht nur aus strategischen, sondern hauptsächlich aus ideologischen Gründen, auf die „Verbesserung“ des neuen Modells. Auf diese Weise ist daraus zu schließen, dass die Präferenz der Entscheidungsträger der CPPD für ein (liberales) Wirtschaftsmodell eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Wirtschaftspolitik der CPPD spielte.

Aus den Ergebnissen beider Fälle und ihrem Vergleich lässt sich dann folgendes feststellen: a) Die ökonomischen Ideen können einen erheblichen Einfluss in den zwei ersten Phasen des Policy-Making-Prozesses ausüben, da sie eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung der Richtlinien spielen, nach denen die Wirtschaftspolitik einer Regierung entwickelt wird; b) Der Einfluss der Ideen ist deutlich geringer in den letzten zwei Phasen des Policy-Making-Prozesses. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sie nur Grundlinien für die Steuerung der Wirtschaftspolitik sind. Auf diese Weise öffnen sie breite Räume für die Bestimmung der spezifischen Mechanismen, durch die eine bestimmte Politik durchgesetzt wird. Beispiel dafür sind die Privatisierungen, die durch verschiedene Mechanismen konkretisiert werden können.

1.5. Internationale Faktoren.

Im Kapitel 1 wurde das Argument von Stallings (1992) vorgestellt, nach dem internationale Faktoren einen wichtigen Einfluss auf das ökonomische Policy-Making ausüben. Darunter wurde besonders die Rolle der IFI hervorgehoben, bezüglich derer man sagte, dass ihr Einfluss vor allem auf die drei ersten Etappen des Prozesses sehr wichtig sei, während in der letzten Etappe ihr Einfluss deutlich geringer sei. Ebenfalls wurde gesagt, dass dieser Einfluss von anderen Bedingungen abhängig ist, wie die Time Period, der Policy-Bereich und die Merkmale des Landes.

Wie im Kap. 2 erklärt wurde, ist die Entscheidung der Regierung Menem für die Implementierung eines umfangreichen (liberalen) Reformplanes stark von der Haltung beeinflusst worden, die die IFI bezüglich der notwendigen Maßnahmen besaß, die Argentinien ergreifen sollte, um seine kritische wirtschaftliche Situation zu überwinden. Demzufolge kann man sagen, dass sowohl die Bildung der Agenda, als auch die Bestimmung der möglichen Alternativen stark von der IFI beeinflusst wurde. Bezüglich des ersten Punktes, obwohl das Thema Privatisierung bereits seit Mitte der 1980er Jahre in die Agenda aufgenommen wurde, war die Haltung der IFI von besonderer Bedeutung für die Aufnahme eines Reformprogramms, das nicht nur Privatisierungen, sondern auch alle ökonomischen Bereiche umfassen sollte. Bezüglich der Formulierungsphase ist ebenfalls der Einfluss der IFI sehr stark, da gegen Mai- Juni 1989, als die Entscheidung getroffen wurde, den neuen Entscheidungsträgern klar war, dass die IFI Argentinien nur helfen würden, wenn die Regierung einen Reformplan „a la Washington Consensus“ umsetze. Auf diese Weise trugen die IFI entscheidend dazu bei, den Handlungsspielraum der neuen Entscheidungsträger gering zu machen, um über die Richtung des Reformplans zu entscheiden.

Es lässt sich feststellen, dass ihr Einfluss in der dritten Phase ebenfalls von Bedeutung war. Nichtsdestotrotz müssen diesbezüglich einige Präzisierungen gemacht werden. Dies, weil, obwohl der Einfluss der IFI entscheidend für die Einführung eines breiten Privatisierungsprogramms war, hatte es nicht zur Folge, dass sie die Details der Privatisierungsprogramme bestimmt haben. Ein Beispiel dafür ist zunächst das Gesetz 23.696, dessen spezifische Bestimmungen nicht von den IFI bestimmt wurden. Im Gegensatz dazu, spielten andere Akteure in einigen Fällen, wie bei den Normen über die Reform der Elektrizitätswirtschaft der Fall war, eine viel wichtigere Rolle. Dies führte ebenfalls dazu, dass einige der geplanten Reformen andere Merkmale hatten, als die die IFI forderten. Im Falle der Umformulierung der Reform des Elektrizitätssektors (Gesetz 24.065) lässt sich auch feststellen, dass, obwohl die WB beim Entwurf des Reformplans mitwirkte, die entgeltlichen Entscheidungen in diesem Bereich vor allem vom Team des SE getroffen wurden.

Zuletzt lässt sich behaupten, dass der Fall Argentinien die Aussage von Stallings bestätigt, dass in der Implementierungsphase die Rolle der IFI nicht entscheidend ist. Dies wird zunächst durch den Fall der Privatisierung von OSN bestätigt, wobei, obwohl die WB an deren Implementierung teilnahm, sie die zentralen Entscheidungen nicht traf. Im Gegensatz dazu, wurden sogar einige wichtige Entscheidungen (z.B. Investitionsplan) gegen ihre Meinung getroffen. Im Falle der Implementierung der Reform der Elektrizitätswirtschaft war die Rolle anderer Akteure von Bedeutung, vor allem vom SE, das die Kernentscheidungen

traf. Die Implementierung der Regulierungspolitik bestätigt ebenfalls das Argument von Stallings. Denn, wenn der Einfluss der IFI stärker gewesen wäre, hätte man eine höhere Konvergenz zwischen den zentralen Merkmalen der verschiedenen Regulierungsrahmen und den Regulierungsbehörden feststellen können. Im Gegensatz dazu, wie im Kapitel 3 gezeigt wurde, lassen sich zwischen ihnen große Unterschiede bezüglich wichtiger Aspekte beobachten (z.B. Tarifsysteme). Nichtsdestotrotz kann man die Rolle der IFI in dieser Phase nicht als vollständig irrelevant bezeichnen, da sie durch die Vergabe von Krediten für die Finanzierung bestimmter Politiken (Verpflichtung der Beratungsfirmen, PRV) einen wichtigen Beitrag leisteten, um eine weniger problematische Implementierung zu ermöglichen.

Im Falle von Chile, wie im Kap. 7 erklärt wurde, spielten die IFI, aufgrund der damaligen wirtschaftlichen Situation des Landes und der Tatsache, dass das Land bereits seit den 1970er Jahren eine umfangreiche (liberale) Reform des Wirtschaftssystems eingeleitet hatte, keine Rolle bei der Privatisierungs- und Regulierungspolitik der CPPD. In diesem Rahmen lässt sich dann feststellen, dass, genauso wie Stallings behauptet, die Rolle der IFI ebenfalls von der internen Situation des Landes, vor allem der wirtschaftlichen, abhängig ist.

In Anbetracht dieser Ergebnisse lässt sich folgendes schließen: a) Der Einfluss der IFI ist sehr stark in beiden ersten Phasen des Policy-Making-Prozesses, vor allem in Ländern, die aufgrund ihrer Wirtschaftslage einen Reformplan durchsetzen müssen; b) In der dritten Phase wird ihr Einfluss deutlich, obwohl immer noch von Bedeutung; c) In der Implementierungsphase ist die Rolle anderer Akteure (Staat oder Interessenverbände) von größerer Bedeutung, wodurch die IFI weiter an Einfluss verlieren, aber ohne dass sie eine absolut unbedeutende Rolle spielen.

2. Einflussfaktoren des Erfolgs oder des Scheiterns bei Durchsetzung von Reformen.

Auf der Basis der in Punkt 1 vorgestellten Schlussfolgerungen und der Beispiele von Argentinien und Chile lassen sich folgende Faktoren feststellen, die entscheidend für den Erfolg oder das Scheitern der Politiken sind, die eine Regierung betreibt .

- a. Interne Kohäsion der Regierung. Wie die verschiedenen analysierten Einzelfälle belegen, ist die interne Kohäsion sowohl innerhalb der Regierung, als auch der Institutionen, die in ihrem Namen die Reformen durchsetzen müssen, von großer Bedeutung. Dies, weil damit die Entstehung interner „Spalten“ verhindert wird, die von den Reformgegnern ausgenutzt werden kann, um die Stärke der Regierung zu unterminieren und dadurch die Durchsetzung der Reformen zu verhindern. Damit ist selbstverständlich nicht gemeint,

dass man die Diskussionen innerhalb der Regierung über den Inhalt der Reformen vermeiden sollte. Im Gegenteil geht es hier darum, dass sobald der Inhalt und die Ziele der Politiken innerhalb der Regierung definiert sind, man an den getroffenen Entscheidung festhalten muss und sie nicht ständig in Frage stellen oder sie ändern.

- b. Kohäsion der Regierungskoalition. Im Zusammenhang mit dem vorherigen Punkt lässt sich feststellen, dass wenn eine Regierung eine bestimmte Politik durchsetzen will, sie zunächst die Unterstützung der Parteien der Regierungskoalition sichern muss. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Parlament und die Parteien eine sekundäre Rolle spielen sollten, sondern dass, zumindest mit den Parteien der Koalition vor dem Anfang des Gesetzgebungsprozesses, die Richtlinien der geplanten Reformen diskutiert und vereinbart werden. Dies, weil es verhindert werden muss, dass während der Diskussion im Parlament oder während der Implementierung Auseinandersetzungen innerhalb der Koalition entstehen, die von den Reformgegnern ausgenutzt werden, um die Durchsetzung der Reformen zu verhindern.
- c. Kompromissbereitschaft des Regierungschefs. Beide Fallstudien haben deutlich gezeigt, dass die Kompromissbereitschaft der Chefs der Exekutive mit den Reformen von zentraler Bedeutung ist, um ihren Erfolg zu sichern. Erstens, weil sie als „Garanten“ handeln können, dass die definierten Grundlinien der Politiken aufrechterhalten und nicht ständig geändert werden. Zweitens ist seine Rolle sehr wichtig, um eine effiziente Arbeit der Regierungsinstitutionen, die für die Umsetzung der Reformen zuständig sind, zu ermöglichen. Denn wenn der Regierungschef ihre Arbeit unterstützt, haben diese Institutionen eine gewisse „Garantie“, dass ihre Entscheidungen nicht ständig geändert werden. Im selben Zusammenhang ist die Abschirmung, die diese Regierungsinstanzen durch die Exekutive bekommen können, von Bedeutung, da damit sie getrennt vom externen Druck arbeiten können und damit die Reformprojekte auf der Basis ihrer Überzeugungen entwerfen können.
- d. Anwendung von Ausschaltungsmechanismen. Die analysierten Fallen haben auch gezeigt, dass beim Entwurf der Reformpläne die potentiellen Schwierigkeiten identifiziert werden müssen, die aufgrund der Ankündigung von Reformen entstehen und ihre erfolgreiche Durchsetzung erschweren können. Im Einklang damit müssen die Mechanismen vorgesehen werden, die dazu beitragen, die Entstehung dieser Schwierigkeiten zu verhindern oder sie schnell in den Griff zu bekommen. Damit soll vermieden werden, dass sie danach an Bedeutung gewinnen und die Durchsetzung der Reformen in Gefahr bringen.

Im Lichte der hier analysierten Fälle lässt sich schließlich die Rolle der Krisen, sowohl derjenigen, die die verschiedenen Sektoren der Wirtschaft betreffen, als auch derjenigen, die die spezifischen Bereiche betreffen, hervorheben. Erstens kann eine Krise von großer Bedeutung bezüglich der zwei ersten Etappen des Policy-Making-Prozesses sein. Dies, weil sie den „politischen Raum“ öffnen können, um das Thema Reformen, von einem bestimmten Bereich oder des ganzen Wirtschaftssystems, in die Agenda aufzunehmen, welche, in Anwesenheit der Krise, vor allem aufgrund des Vetos einiger Akteure oder des mangelnden Konsenses über ihre Notwendigkeit, nicht einmal betrachtet werden würden. Zweitens lässt sich feststellen, dass eine Krisensituation für eine Regierung sehr hilfreich sein kann, da sie die Krise ausnutzen kann, um die Stärke der Reformgegnern zu unterminieren und damit ihre Reformvorschläge „einfacher“ durchzusetzen. In Zusammenhang damit ist drittens hervorzuheben, dass die Krisen einen wichtigen Effekt auf die Macht haben, die jeder Akteur ausüben kann. Wie gezeigt, tragen sie entscheidend dazu bei, die Machtposition einiger Akteure zu stärken und die von anderen zu schwächen, wodurch sie die Machtbilanz ändern und die Durchsetzung von Reformen ermöglichen. Diesbezüglich ist jedoch zu behaupten, dass die Tatsache, dass einige Akteure aufgrund der Krise an Einfluss verlieren und deswegen die Durchsetzung von Reformen (die gegen ihre Interessen stehen) akzeptieren müssen, nicht notwendigerweise dazu führt, dass sie ihre Interesse bei Seite legen und den Kampf um ihr Interesse aufgeben.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abdala, Manuel und Spiller, Pablo (1999): Instituciones, Contratos y Regulación en Argentina. (Temas Grupo Editorial, Buenos Aires).
- Acuña, Carlos (1994): „Politics and Economics in the Argentine of the Nineties (Or, Why the Future No Longer is What it Used to Be?)“, in: Smith, William; Acuña, Carlos und Gamarra, Eduardo (Hrsg.): Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico. (North-South Center Press, Miami), S. 31-73.
- Acuña, Carlos (1995): La Burguesía Industrial como Actor Político. Doctoral Thesis, Department of Political Science, University of Chicago, June 1995, (nicht veröffentlicht).
- Acuña, Carlos (Hrsg.) (1995): La Nueva Matriz Política Argentina. (Nueva Visión, Buenos Aires)
- Acuña, Carlos und Smulovitz, Catalina (1995): „Militares en la Transición Argentina: Del Gobierno a la Subordinación Constitucional“, in Acuña, Carlos (Hrsg.): La Nueva Matriz Política Argentina. (Nueva Visión, Buenos Aires), S. 153-202.
- Aedo, Cristián (2000): „Las Reformas en la Salud en Chile“, in: Larráin, Felipe und Vergara, Rodrigo (Hrsg.): La Transformación Económica de Chile (Centro de Estudios Públicos, Santiago), S. 607-641.
- Aguas Argentinas (1994): Memoria y Estados Contables al 31 de Diciembre de 1993 (Aguas Argentinas, Buenos Aires).
- Aguas Argentinas (1999): Memoria y Balance 1998 (Aguas Argentinas, Buenos Aires), in: <http://www.aguasargentinas.com.ar>
- Aguas Argentinas (2001): Memoria y Balance 2000 (Aguas Argentinas, Buenos Aires), in: <http://www.aguasargentinas.com.ar>
- Ahumada Gabriela (1998): „Indicadores de Regulación. Servicios de Utilidad Pública“, in: <http://www.economía.cl>
- Alcázar, Lorena; Abdala, Manuel und Shirley, Mary (2000): „The Buenos Aires Water Concession“, in: World Bank, Working Paper No. 2311, in: <http://econ.worldbank.org/docs/1065.pdf>
- Allamand, Andrés (1999a): „Las Paradojas de un Legado“, in: Drake, Paul und Jaksic, Ivan (Hrsg.): El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. (LOM, Santiago), S. 169-190
- Allamand, Andrés (1999b): La Travesía del Desierto, (Aguilar, Santiago).
- Almond, Gabriel (1988): „The Return to the State“, in American Political Science Review, Vol. 82 N°3, September 1988, S. 853-874.
- Alonso, Guillermo (1998): „Democracia y Reformas: Las Tensiones entre Decretismo y Deliberación. El Caso de la Reforma Previsional Argentina“, in: Desarrollo Económico, vol. 38, Nr. 150 (Juli-September), S. 595-626.
- Andrade, Carlos (1991): Reforma de la Constitución Política de la República de Chile (Editorial Jurídica, Santiago).

- Arredondo, M un Mansilla, L (2000): „Características de la Industria Sanitaria“ in: Oxman, Sergio un Oxer, J. Paul (Hrsg.): Privatización del Sector Sanitario Chileno. Análisis de un Proceso Inconcluso. (Cesoc, Santiago), S. 55-73.
- Artana, Daniel; Navajas, Fernando und Urbiztondo, Santiago (2000): „Gobernabilidad y Regulación: la Historia de dos Concesiones en Argentina“, in: Spiller, Pablo und Savedoff, William (Hrsg.): Agua Perdida: Compromisos Institucionales para el Suministro de Servicios Públicos Sanitarios (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington), S. 219-276.
- Azpiazu, Daniel (1997): „El Nuevo Perfil de la Elite Empresaria. Concentración del Poder Económico y Beneficios Extraordinarios“, in: Realidad Económica, Nr. 145, S. 7-32.
- Azpiazu, Daniel (1999): „Edesur, Apagón y Después“, in: Realidad Económica, N° 162, S. 8-22.
- Bachrach, Peter und Baratz, Morton (1963): „Decisions and Nondecisions“, in American Political Science Review, Vol 57, 1963, S. 632-642.
- Baeza, Sergio und Manubens, Rodrigo (Hrsg.) (1988): Sistema Privado de Pensiones en Chile (Centro de Estudios Públicos, Santiago).
- Baeza, Sergio und Margozzini, Francisco (Hrsg.) (1995): Quince Años Después: Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones (Centro de Estudios Públicos, Santiago).
- Bambaci, Juliana, Saront, Tamara und Tomassi Mariano (1999): „The Political Economy of Economic Reforms“, Documento de Trabajo No. 28, CEDI, (CEDI, Buenos Aires).
- Barrios, Harald (1999): Die Außenpolitik jünger Demokratien in Südamerika: Argentinien, Brasilien, Chile, Uruguay. (Leske-Budrich, Opladen).
- Basañes, Federico; Saavedra, Eduardo und Soto, Raimundo (1999): „Post- Privatization Renegotiation and Disputes in Chile“, in: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Working Paper No. IFM-116 in: <http://www.iadb.org/sds/doc/ifm-FBasanes2E.pdf>
- Bastos, Carlos (1991): „Marco Regulatorio. Programa de Privatizaciones del Sector Eléctrico“, in: BIE (Bureau de Investigaciones Economicas) (Hrsg.): Privatizaciones en Argentina. (BIE, Buenos Aires).
- Bastos, Carlos und Abdala, Manuel (1995): Transformación del Sector Eléctrico Argentino (Pugliese-Seiena, Córdoba).
- BCN (Biblioteca del Congreso Nacional) (1998): Historia de la Ley 19.542. (Mimeo, Santiago).
- BCN (Biblioteca del Congreso Nacional) (1998): Historia de la Ley 19.613. (Mimeo, Santiago).
- Ben, Carlos (1997): „Programa de Propiedad Participada“, in: Weltbank-Fentos: Los Trabajadores y la Transformación de las Empresas Prestadoras de Servicios Sanitarios, (Weltbank-Fentos, Buenos Aires), S. 133-143.
- Benavente, F (2000): „Sistema de Precios: El Modelo Chileno“, in: Oxman, Sergio und Oxer, J. Paul (Hrsg.): Privatización del Sector Sanitario Chileno. Análisis de un Proceso Inconcluso. (Cesoc, Santiago), S. 137-169.
- Bernstein, Sebastián (1991): „Electrical Industry“, in: Larroulet, Cristian (Hrsg.): Private Solutions to Social Problems. (Libertad y Desarrollo, Santiago), in: <http://www.lyd.cl>

- Bernstein, Sebastián (1999): „Racionamiento Eléctrico: Causas y Posibles Soluciones“, in: Puntos de Referencia, N° 209, Mai, (Centro de Estudios Públicos, Santiago), in: <http://www.cepchile.cl>
- Bidart, Germán (1993): „El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la Actualidad“, in: Carmagnani, Marcelo (Hrsg.): Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. (Fondo de Cultura Económica, Mexico), S. 363-396.
- Bidart, Germán (1997): Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo IV, La Reforma Constitucional de 1994. (Ediar, Buenos Aires).
- BIE (Bureau de Investigaciones Economicas) (Hrsg.) (1991): Privatizaciones en Argentina. (BIE, Buenos Aires).
- Birle, Peter (1995) Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie (Vervuert, Frankfurt a. M).
- Birle, Peter (2002): „Parteien und Parteiensystem in der Ära Menem – Krisensymptome und Anpassungsprozesse“ in: Birle, Peter und Carreras, Sandra (Hrsg.): Argentinien nach zehn Jahren Menem. (Vervuert, Frankfurt am Main), S. 213-242.
- Birle, Peter und Carreras, Sandra (Hrsg.) (2002): Argentinien nach zehn Jahren Menem. (Vervuert, Frankfurt am Main).
- Bitrán, Eduardo und Serra, Pablo (1998): „Regulation of Privatized Utilities: The Chilean Experience“, in; World Development 26, N° 6, S. 945-962.
- Blanlot, Vivianne (1993): „La Regulación del Sector Eléctrico: La Experiencia Chilena“, in Muñoz, Oscar (Hrsg.), Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador. (Cieplan, Santiago), S. 283-321.
- Blutman, Gustavo (1998): Aproximaciones a la Reforma del Estado en Argentina entre 1989-1992, (Eudeba, Buenos Aires).
- Bocco, Arnaldo und Minsburg, Naum (Hrsg.) (1991): Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la Sociedad. Del Plan Pinedo a los Alsogaray. (Letra Buena, Buenos Aires).
- Bodemer, Klaus; Pagni, Andrea und Waldmann, Peter (Hrsg.) (2002): Argentinien Heute. (Vervuert, Frankfurt),
- Boeckh, Andreas (2002) „Alte und neue Formen der Armut“, in: Bodemer, Klaus; Pagni, Andrea und Waldmann, Peter (Hrsg.): Argentinien Heute. (Vervuert, Frankfurt), S. 297-316.
- Boeninger, Edgardo (1997): Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad. (Andres Bello, Santiago).
- Bonifaz, Rodolfo und Bravo, David (1998): „Mercado del Trabajo e Institucionalidad Laboral en Chile durante los Gobiernos de la Concertación“, in: Cortázar, René und Vial, Joaquín (Hrsg.): Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo. (Dolmen-Cieplan, Santiago), S. 319-360.
- Botto, Marcela (1999): La Relación Partido/Gobierno en la Nueva Democracia Argentina. Estudio Comparativo de las Gestiones de Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos S. Menem (1989-1995), European University Institute, Florencia (Thesis submitted for assesment with a view to obtaining the Degree of Doctor of the EU Institute).
- Bouille, Daniel; Dubrowsky, Hilda und Maurer, Crescencia (2001): „Reform of the Electric Power Sector in Developing Countries: Case Study of Argentina“. Institute of Energy

- Economics, Bariloche Foundation:
<http://www.wri.org/wri/governance/pdf/argentina.pdf>
- Butera, Mauricio (2000): Desregulación y Fomento de la Competencia en el Mercado Eléctrico Argentino, in: http://www.aep.org.ar/espa/anales/pdf_00/butera.pdf
- Calvo, Pedro (2000): „Privatización de las Sanitarias“ in: El Mercurio, 15.9.2000.
- Camara de Diputados (Chile) (1996): Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 11, 2 de Julio 1996. (Cámara de Diputados, Valparaíso).
- Camara de Diputados (Chile) (1999): Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 4, 8 de Junio 1999. (Cámara de Diputados, Valparaíso).
- Cámara de Diputados (Chile) (1999): Informe de la Comisión de Minería y Energía sobre la Investigación de los Hechos que han motivado el Racionamiento de Energía Eléctrica en el País (Cámara de Diputados, Valparaíso).
- Cámara de Diputados de la Nación (Argentina) (1989): Diario de Sesiones, Reunión 14, 8 und 9 August, S. 1812-2102.
- Cámara de Diputados de la Nación (Argentina) (1989a): Diario de Sesiones, Reunión 15, 9 und 10 August, S. 2103-2191.
- Cámara de Diputados de la Nación (Argentina) (1989b): Diario de Sesiones, Reunión 16, 10 und 11 August, S. 2341-2443.
- Cámara de Diputados de la Nación (Argentina) (1989c): Diario de Sesiones, Reunión 17, 16 und 17 August, S. 2453-2479.
- Cámara de Diputados de la Nación (Argentina) (1991), Diario de Sesiones, Reunión 58, 18 und 19 November, S. 5548-5669.
- Cámara de Senadores de la Nación (Argentina) (1989): Diario de Sesiones, Reunión 9, 19. Juli 1989, S. 1088-1101.
- Cámara de Senadores de la Nación (Argentina) (1989a): Diario de Sesiones, Reunión 10, 26-27 Juli 1989, S. 1290-1427.
- Cámara de Senadores de la Nación (Argentina) (1991): Diario de Sesiones, Reunión 40, 8. November, S. 3864-3931.
- Cámara de Senadores de la Nación (Argentina) (1991a): Diario de Sesiones, Reunión 52, 20. December, S. 5394- 5403.
- CAMMESA (2001): Informe Anual del Mercado Eléctrico Mayorista de Argentina 2000, in: www.cammesa.com.ar
- Canitrot, Adolfo (1994): „Crisis and Transformation of the Argentine State (1978-1992)“, in Smith, William; Acuña, Carlos und Gamarra, Eduardo (Hrsg.): Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico, (North-South Center Press, Miami), S. 75-102.
- Cardoso, Oscar: „¿Dónde Encaja Ubalini?, in: Clarín 3.7.89.
- Carmagnani, Marcelo (Hrsg.) (1993): Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. (Fondo de Cultura Económica, Mexico).
- Cavallo, Ascanio (1998): La Historia Oculta de la Transición (Grijalbo, Santiago).
- CDEC- SIC (2002): Anuario Estadístico 1992-2001, in: <http://www.cdec-sic.cl>

- CDEC-SING (2000): Estadísticas de Operación 1993-1999 (CDEC-SING, Antofagasta).
- Cea, José (1993): „Fiscalización Parlamentaria del Gobierno“, in: Revista Chilena de Derecho, Vol. 20, S.7-20.
- Centeno, Miguel A und Silva, Patricio (1998): „The Politics of Expertise in Latin America: Introduction“, in: Centeno, Miguel und Silva, Patricio (Hrsg.): The Politics of Expertise in Latin America. (Mc Millian, London), S. 1-12.
- Centeno, Miguel und Silva, Patricio (Hrsg) (1998): The Politics of Expertise in Latin America. (Mc Millian, London)
- Cevallo, Eduardo (1997): „Concesión, Control y Regulación en Capital Federal y Cono Urbano“, in: Weltbank-Fentos (Hrsg.): Los Trabajadores y la Transformación de las Empresas Prestadoras de Servicios Sanitarios, (Weltbank-Fentos, Buenos Aires), S. 93-108.
- Chama, Roberto (1991): „Estrategia y Desarrollo del Programa de Privatización de O.S.N“, in: BIE (Hrsg.): Privatizaciones en Argentina (BIE, Buenos Aires).
- Charún, Rafael und Morandé, Felipe (1996): „El Sector Eléctrico en Chile. Aspectos Principales“, in: Morandé, Felipe (Hrsg.): La Industria Eléctrica Chilena. Aspectos Económicos. (Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, Santiago), S. 19-53.
- Charún, Rafael und Morandé, Felipe (1996a): „Transmisión-Generación Eléctrica: La Experiencia Internacional y el Caso Chileno“, in: Morandé, Felipe (Hrsg.): La Industria Eléctrica Chilena. Aspectos Económicos. (Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, Santiago), S. 55-95.
- CIEPLAN (1983): Reconstrucción Económica para la Democracia (Editorial Aconcagua - Cieplan, Santiago).
- Clausen, Hartmut und Scheele, Ulrich (2001): „Benchmarking und Yardstick Competition. Ansätze vergleichenden Wettbewerbs in der Wasserwirtschaft“, in: <http://www.arsu.de>.
- CNE (Comisión Nacional de Energía) (2000): Crisis Eléctrica, (CNE, Santiago)
- CNE (Comisión Nacional de Energía): Memoria Anual de la Comisión Nacional de Energía 1998-1999. (CNE, Santiago).
- Coloma, Germán; Gerchunoff, Pablo und Olmos, M (1992): „Caso 2: Aerolíneas Argentinas“, in: Gerchunoff, Pablo (Hrsg.): Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa (Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires), S. 288-315.
- Comisión Bicameral de la Reforma del Estado (1998): Versión Taquigráfica de la Reunión del 10.11.1998.
- Comisión Resolutiva (2001): “Resolución 611”, in: http://www.elmostrador.cl/c_economia/varios/ctc/ctc.htm
- Conte, Mariana (2000): „Regulation of Water Distribution in Argentina“, in: Stilpon, N und Ladan, N. (Hrsg.): Privatization, Competition and Regulation, (OECD), S. 193-205.
- Contraloría General de la República (2000): Dictamen no. 16221, 9.5.2000 (Santiago)
- Contraloría General de la República (2000): Dictamen no. 279, 5.1.2000 (Santiago)
- Contraloría General de la República (2000): Dictamen no. 42656, 8.11.2000 (Santiago)

- Cook, Paul und Kirkpatrick, Colin (Hrsg.) (1988): Privatisation in Less Developed Countries (Wheatsheaf Books, Brighthon)
- CORFO (1992): Resolución n° 501: Autoriza Aumento de Capital y División EDELNOR. (CORFO, Santiago)
- CORFO (1993): Resolución n° 408: Aprueba Adjudicación de Licitación de Acciones en EDELNOR SA a SEI CHILE SA (vom 8.11.1993). (CORFO, Santiago).
- CORFO (1995): Noticias. Edición especial, Junio 1995. (CORFO, Santiago).
- CORFO (1997): Acuerdo 1903. Venta de Acciones de Propiedad de Corfo en Edelaysén SA (21.4.1997). (CORFO, Santiago)
- CORFO (1998): Acuerdo n° 1976 Consejo de CORFO (31.7.1998). (CORFO, Santiago).
- CORFO (1998): Resolución n° 150 (29.9.1998). (CORFO, Santiago).
- CORFO (1999): Acuerdo n° 2017 Consejo de CORFO (12.3.1999). (CORFO, Santiago).
- Corrales, Javier (1999): „¿Contribuyen las Crisis Económicas a la Implementación de Reformas de Mercado?. La Argentina y Venezuela en los Noventa.“, in: Desarrollo Económico, vol. 39, N° 153 (abril-junio), S. 3-29.
- Cortázar, René und Vial, Joaquín (Hrsg.) (1998): Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo. (Dolmen-Cieplan, Santiago).
- CPPD (Concertación de Partidos Por la Democracia) (1989). Programa de Gobierno (CPPD, Santiago).
- CPPD (Concertación de Partidos por la Democracia) (1993): Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación. (CPPD, Santiago).
- CPrC (Comisión Preventiva Central) (1993): Dictamen 874. Consulta de CORFO sobre Licitación de acciones de Edelnor SA.
- CRA (Comisión Resolutiva Antimonopolios) (1997): Resolución N° 488.
- CTP (o.J./a). Actas de Sesiones de las Comisión Técnica para la Privatización de Obras Sanitarias de la Nación. Sitzungen 1-110.
- CTP (o.J./b) Expediente Dictado Marco Regulatorio.
- Dahl, Robert (1956): A Preface to a Democratic Theory. (The University of Chicago Press , Chicago).
- Dahl, Robert (1961): Who Governs? (Yale University Press, New Haven).
- Dahl, Robert (1978): „Pluralism Revisited“, in Comparative Politics 10 (2) (January), S. 191-203.
- De Leon, Peter (1999): „The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?“, in: Sabatier, Paul (Hrsg): Theories of the Policy Process. (Westview Press , Boulder, Colorado), S. 19-32.
- Del Favero, Gabriel und Katz, Ricardo (2000): „Gestión Ambiental en Chile“, in: Larraín, Felipe und Vergara, Rodrigo (Hrsg.): La Transformación Económica de Chile (Centro de Estudios Públicos, Santiago), S. 247- 291.

- Deleveau, G (2000): „Marco Legal e Ingreso de Capital Privado“ in: Oxman, Sergio und Oxe, J. Paul (Hrsg.): Privatización del Sector Sanitario Chileno. Análisis de un Proceso Inconcluso. (Cesoc, Santiago), S. 93-136.
- Di Toffino, Tomás; Canelo, Hilario; Montoya, Hugo; Bonetto, Rodolfo und Burni, Norberto (1999): La Privatización de la Energía Eléctrica en Argentina. La Experiencia de los Trabajadores de Córdoba, in: <http://www.sindluzyfuerzacba.com.ar/>
- Díaz, Carlos; Galetovic, Alexander; Soto, Raimundo (2000): „La Crisis Eléctrica de 1998-1999: Causas, Consecuencias, Lecciones“, in: Estudios Públicos 80, S. 149-192.
- Díaz, G. (1994): „Análisis de las Privatizaciones Eléctricas“ in: Desarrollo y Energía (Marzo), S. 51-94.
- Dobek, Mariuz Mark (1993): The Political Logic of Privatization. Lessons from Great Britain and Poland. (Prager, London).
- Domenicone, Héctor (1997): „La Reforma del estado en Argentina. Primera Etapa 1989-1991. Segunda Etapa- 1996“, in: La Reforma del Estado: Actualidad y Escenarios Futuros (Clad, Buenos Aires), S. 160-205.
- Drake, Paul und Jaksic, Ivan (Hrsg.) (1999): El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. (LOM, Santiago).
- Dromi, Roberto (1997): Empresas Públicas. De Estatales a Privadas. (Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires)
- Duarte, Marisa (2001): „Los Efectos de las Privatizaciones Sobre la Ocupación en las Empresas de Servicios Públicos“, in: Realidad Económica, N° 182, in: <http://www.iade.org.ar>
- Dupré, Edmundo und Lentini, Emilio (2000): „Experiencia en América Latina“, in Oxman, Sergio und Oxe, J. Paul (Hrsg.): Privatización del Sector Sanitario Chileno. Análisis de un Proceso Inconcluso, (Cesoc, Santiago), S.313- 374.
- Eaton, Kent (2001): „Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999“, in: Journal of Latin American Studies 33, S. 1-28.
- ECLAC (1992): Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1990. Vol. II (United Nations, Santiago).
- ECLAC (1997): Economic Survey of Latin America the Caribbean 1996-1997 (United Nations, Santiago).
- EDELNOR (1997): Memoria Anual 1996.
- ELECTROANDINA (1997): Memoria Anual 1997.
- Emos, Memorandum Informativo (Santiago, Mimeo).
- ENRE (1994): Informe Anual 1993, in: www.enre.gov.ar
- ENRE (2001): Informe Anual 2000, in: www.enre.gov.ar
- Essal, Memorandum Informativo (Santiago, Mimeo).
- Essbio, Memorandum Informativo (Santiago, Mimeo).
- Essel, Memorandum Informativo (Santiago, Mimeo).

- Estache, Antonio und Rodríguez-Pardina, Martín (2000): „Reforming the Electricity Sectors in the Southern Cone: The Chilean and Argentine Experiments“, in: Manzetti, Luigi (Hrsg.): Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities, (North South Center Press, University of Miami, Miami), S. 171-187.
- ESVAL (2000): Acta de la Decima Junta Extraordinaria de Accionistas de ESVAL S.A. (31.7.2000) (Santiago, ESVAL).
- ESVAL, Memorandum Informativo (Santiago, Mimeo).
- ESVAL: Bases de Acuerdo con Trabajadores Sindicatos no. 1 y no. 2. Proyecto PSP-ESVAL S.A.
- Etchemendy, Sebastián (2001): „Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina’s Economic Liberalization“, in: Latin American Politics and Society, Vol. 43, N°3, S.1-35.
- Etchemendy, Sebastián und Palermo, Vicente (1998): „Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem (1989-1995)“, in: Desarrollo Económico, Vol. 37, Nr. 148 (Januar-März), S. 559-590.
- ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) (1994): Memoria y Balance 1993 (ETOSS, Buenos Aires).
- Evans, P, Rueschemeyer, D und Skocpol, T (Hrsg) (1985): Bringing the State Back In. (Cambridge University Press, Cambridge)
- Evans, Peter (1992): „The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change“, in: Haggard, S und Kaufman, R (Hrsg.): The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. (Princeton University Press , Princeton New Jersey), S. 139-181.
- Evans, Peter, Rueschmeyer, Dieter und Skocpol, Theda (1985): „On the Road toward a More Adequate Understanding of the State“, in: Evans, P, Rueschemeyer, D und Skocpol, T (Hrsg): Bringing the State Back In. (Cambridge University Press, Cambridge) S. 347-367.
- Feigenbaum, H, Henig, J y Hamnett, C (1998), Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization. (Cambridge University Press, Cambridge).
- Felder, Ruth (1994): „El Estado se Baja del Tren: La Política Ferroviaria del Gobierno Menemista. La Reestructuración de los Ferrocarriles: Particularidades y Perspectivas“, in: Realidad Económica, Nr. 123, S. 53-78.
- Fernández, Mario (1996): „Der Wandel des politischen Systems in Chile seit 1990“, in: Hofmeister, Wilhelm und Thesing, Josef (Hrsg.): Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika, (Vervuert, Frankfurt a. M.), S. 173-195.
- Ferreira, Delia und Goretti, Matteo (1996): „Cuando el Presidente Governa Solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989-Agosto 1994)“, in: Desarrollo Económico, vol 36, N° 141, April-Juni, S. 443-474.
- Ferro, Gustavo (2000): „El Servicio de Agua y Saneamiento en Buenos Aires: Privatización y Regulación“, Texto de Discusión CEER Nr. 17 (Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires), in: <http://www.uade.edu.ar/economia/ceer>.

- Ferro, Gustavo (2000a): „Los instrumentos legales de la renegociación del contrato de Aguas Argentinas (1997-1999)“, Texto de Discusión CEER N°23 (Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires), in: <http://www.uade.edu.ar/economia/ceer>
- Ffrench-Davis, R; Stallings, B (Hrsg.) (2001): Reformas, Crecimiento y Políticas Sociales en Chile desde 1973 (Cepal- Lom, Santiago).
- Ffrench-Davis, Ricardo (1997): „El Efecto Tequila, sus Orígenes y su Alcance Contagioso“, in: Desarrollo Económico, Vol. 37, Nr. 146 (Juli-September), S. 195-213.
- FGYS- Fundación Gobierno y Sociedad (1999): Mapa del Estado Argentino. Poder Ejecutivo Nacional 1999 (FGYS, Buenos Aires).
- FIEL (1999): La Regulación de las Competencia y de los Servicios Públicos. Teoría y Experiencia. Argentina Reciente. (FIEL, Buenos Aires).
- FIEL (1999a): El Diseño Institucional de la Regulación de Servicios Públicos en la Argentina, Mimeo.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1991): Argentina: La Reforma Económica 1989-1991. Balance y Perspectivas. (Manantial, Buenos Aires).
- Flasco (1999): „El Papel de las Privatizaciones en el Proceso de Concentración y Centralización Económica. Una Aproximación a través del Comportamiento de las Grandes Firmas y las Estrategias de los Grupos Económico y los Conglomerados Extranjeros“, Documento de Trabajo Nr. 6. Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina.
- FNE (Fiscalía Nacional Económica) (1994): Requerimiento del Fiscal Nacional Económico en contra de la Empresas ENDESA SA, TRANSELEC SA und CHILECTRA SA.
- Foxley, Alejandro (1985): Para una Democracia Estable (Editorial Aconcagua, Santiago)
- Frank, Volker (2002): „The elusive goal in democratic Chile: Reforming the Pinochet Labor Legislation“, in: Latin American Politics and Society, Vol 44 N° 1, S. 35-68.
- Fuentes, José (1993): „La Alternativa Proporcional con Barreras de Entrada“, in: Estudios Públicos N°51, S. 269-301.
- Gaggero, Jorge; Gerchunoff, Pablo; Porto, Alberto und Urbiztondo, Santiago (1992): „Algunas Consideraciones sobre la Privatización de Obras Sanitarias de la Nación“, in: Estudios, Jahrgang XV, Nr. 63, Juli-Dezember, S. 97-104.
- García, Americo (1998): „La Renegociación del Contrato de Aguas Argentinas“, in: Realidad Económica 159, S. 69-90.
- Garson, G. David (1974): „On The Origins of Interest-Group Theory: A Critique of a Process“, in: American Political Science Review, Vol. 68, S. 1505-1519.
- Gerchunoff, Pablo (Hrsg.) (1992): Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa (Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires).
- Gerchunoff, Pablo und Cánovas, Guillermo (1995): „Privatizaciones en un Contexto de Emergencia Económica“, in: Desarrollo Económico, Vol. 34, Nr. 136, Januar-März, S. 483-512.
- Gerchunoff, Pablo und Torre, Juan (1992): „What Role for the State in Latin America?“, in: Teitel, S (Hrsg.): Towards a New Development Strategy for Latin America: Pathways from Hirschmann's Thought (IDB- Johns Hopkins, Washington), S. 259-280.

- Gerchunoff, Pablo und Torre, Juan (1996): „La Política de Liberalización Económica en la Administración Menem“, in: Desarrollo Económico 143 (octubre-diciembre), S. 733-767.
- Gerosi, Luis; Rima, Juan und Yanes, Luis (1994): „Dos Años de Sistema de Peaje en Rutas Nacionales“, in: Realidad Económica Nr. 121, S. 131-144.
- Godoy, Oscar (1994): „Las Elecciones de 1993“, in: Estudios Públicos N°54, S. 301-337.
- Gómez-Lobo, Andrés (2001): „Incentive-Based Subsidies“, in: Note Nr. 232, Public Policy for the Private Sector, in: <http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/>
- González, Santiago und Bosoer, Fabián (Hrsg.) (1999): El Sindicalismo en Tiempos de Menem. Los Ministros del Trabajo en la Primera Presidencia de Menem (1989-1995). (Corregidor, Buenos Aires).
- Gourevitch, Peter (1985): Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises. (Cornell University Press, New York)
- Graziano, Ricardo (1989): La Gestión Sindical en Segba (Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires)
- Greenstein, Fred und Polsby, Nelson (Hrsg) (1975): Handbook of Political Science, Volume 2, Micropolitical Theory. (Addison-Wesley, Reading, Massachusetts).
- Greenstone, David (1975): „Group Theories“, in: Greenstein, Fred und Polsby, Nelson (Hrsg): Handbook of Political Science, Volume 2, Micropolitical Theory. (Addison-Wesley, Reading, Massachusetts:), S. 243-318.
- Guzmán, Eugenio (1993): „Reflexiones sobre el Sistema Binominal“, in: Estudios Públicos N°51, S.303- 324.
- Hachete, Dominique (2000): „Privatizaciones: Reforma Estructural pero Inconclusa“, in: Larraín, Felipe und Vergara, Rodrigo (Hrsg.): La Transformación Económica de Chile (Centro de Estudios Públicos, Santiago) S. 113-154.
- Hachete, Dominique und Lüders, Rolf (1994): La Privatización en Chile, (Cinde, Bogotá).
- Haggard, S und Kaufman, R (Hrsg.) (1992): The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. (Princeton University Press , Princeton, New Jersey)
- Haggard, S y Kaufman R (1995), The Political Economic of Democratic Transitions. (Princeton University Press, Princeton).
- Haggard, Stephan und McCubbins, Mathew (Hrsg.) (2001): Presidents, Parliaments and Policy (Cambridge University Press, New York)
- Hall, P (Hrsg) (1989): The Political Power of Economic Ideas (Princeton University Press, Princeton).
- Hall, Peter (1985), Governing Economy. The Politics of State Intervention In Britain and France. (Oxford University Press, New York).
- Hall, Peter (1989a): „Introduction“, in: Hall, P (Hrsg): The Political Power of Economic Ideas (Princeton University Press, Princeton), S. 3-26.
- Hall, Peter (1989b): „Conclusions: The Politics of Keynesian Ideas“, in : Hall, P (Hrsg): The Political Power of Economic Ideas (Princeton University Press, Princeton:), S. 361-391.

- Handelwang, Christian v.(1994): Dezentralisierung und Anpassung in Lateinamerika. Argentinien und Kolumbien (LIT, Hamburg).
- Held, David (1987): Models of Democracy (Polity Press, Cambridge).
- Henríquez, Helia (1999): „Las Relaciones Laborales en Chile: ¿Un Sistema Colectivo o un Amplio Espacio para la Dispersión?“, in: Drake, Paul und Jaksic, Iván (Hrsg.) (1999): El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. (LOM, Santiago), S. 93-123.
- Herrera, Alejandra (1992): „La Privatización de la Telefonía Argentina“, in: Revista de la Cepal, Nr. 47, August, S. 163-176.
- Hofmeister, Wilhelm und Thesing, Josef (Hrsg.) (1996): Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika, (Vervuert, Frankfurt a. M.).
- Huneus, Carlos (1998): „Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina (1983-1995)“, in: Centeno, Miguel und Silva, Patricio (Hrsg.): The Politics of Expertise in Latin America, (McMillian Press, London), S. 177-195.
- Huneus, Carlos (2000): El Régimen de Pinochet (Editorial Sudamericana, Santiago).
- ICHEH (1995): La Reforma del Estado, (ICHEH, Santiago)
- Idelovitch, Emanuel und Ringskog, Klas (1995): Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America (World Bank, Washington).
- Ilades (1999). Crisis Eléctrica, Informe TASC , N°88, Juli.
- Imbusch , Peter (1985): Unternehmer und Politik in Chile (Vervuert, Frankfurt).
- IRELA (1999): El Mercosur en la Encrucijada: Dimensiones y Perspectivas de la Crisis. (IRELA, Madrid).
- Isuani, A. und Filmus, D. (Hrsg) (1998): La Argentina que viene, (Norma, Buenos Aires)
- Jadresic, Alejandro (1999): „Investment in Natural Gas Pipelines in the Southern Cone of Latin America“, in: <http://econ.worldbank.org/docs/1069.pdf>
- Jones, Mark (2001): „Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget“, in: Haggard, Stephan und McCubbins, Mathew (Hrsg.): Presidents, Parliaments and Policy (Cambridge University Press, New York) S. 149-182.
- Kamerman, S und Kahn, A (Hrsg) (1993): La Privatización y el Estado Benefactor. (Fondo de Cultura Económica, Mexico).
- Kingdon, John (1995): Agendas, Alternatives and Public Policies. (Harper Collins, New York)
- Krasner, Stephen (1984) „Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics“, in Comparative Politics, 16, 1984. S. 223-246.
- Laranson, Anne und Igram, Helen (1997): Policy Design for Democracy. (University of Kansas Press, Lawrence).
- Larraín, Felipe und Vergara, Rodrigo (2000): „Chile en Pos del Desarrollo. Veinticinco Anos de Transformaciones Económicas“ in: Larraín, Felipe und Vergara, Rodrigo (Hrsg.): La Transformación Económica de Chile (Centro de Estudios Públicos, Santiago), S. 3-26.

- Larraín, Felipe und Vergara, Rodrigo (Hrsg.) (2000): La Transformación Económica de Chile (Centro de Estudios Públicos, Santiago).
- Le Fort, Guillermo (2000): „Los Resultados Macroeconómicos del Gobierno de Eduardo Frei RT: Una Evaluación Comparativa“, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 81, in: www.bcentral.cl.
- Lentini, Emilio (2000): Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema. Beitrag vorbereitet für das internationale Seminar „Faire parler les reseaux“: L'eau Europe-Amerique Latine, Paris 20-21 Januar 2000.
- Lingeri, José (1997): „Experiencia en Capital Federal y Gran Buenos Aires: Aguas Argentinas S.A.“, in: Weltbank-Fentos (Hrsg.): Los Trabajadores y la Transformación de las Empresas Prestadoras de Servicios Sanitarios, (Weltbank-Fentos, Buenos Aires), S. 155-167.
- Lira, Elizabeth und Loveman, Brian (1999): „Derechos Humanos en la Transición “Modelo”: Chile 1988-1999“, in: Drake, Paul und Jaksic, Ivan (Hrsg.) (1999): El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. (LOM, Santiago), S. 339-374.
- Llanos, Mariana (1998): „El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)“, in: Desarrollo Económico, vol. 38, Nr. 151, Oktober-Dezember, S. 743-770.
- Llanos, Mariana (2002 Im Erscheinen): Privatisation and Democracy. A Case Study of President – Congress Relations in Democratic Argentina.
- Lodola, Germán (1995): „La Modalidad de la Relación Estado-Sindicatos en la Recta Final del Menemismo: Juegos en Dos Arenas“, in: Sidicaro, Ricardo und Mayer, J (Hrsg.): Política y Sociedad en los Años del Menemismo (EDIT, Buenos Aires), S. 155-173.
- Longueira, Pablo (1995): „Las Sanitarias: Un Parto Difícil“ in: Estrategia, 16 de Mayo 1995.
- Lowi, Theodore (1964): „American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory“, in World Politics 16, S. 676-715.
- LyD (Instituto Libertad y Desarrollo) (1997): Temas Públicos, N° 362 (Noviembre).
- LyD (Instituto Libertad y Desarrollo) (1999a): „La Crisis Eléctrica y su Solución“: Temas Públicos, N° 430 (April).
- Macridis, R und Brown, B (Hrsg) (1977): Comparative Politics. (Dorsey, New York).
- Macridis, Roy (1977): „Groups, Parties, and Elections“, in: Macridis, R und Brown, B (Hrsg): Comparative Politics. (Dorsey, New York), S. 322-327.
- Maia, José (1993): „El Ingreso Argentino al Plan Brady“, in: Boletín Informativo Techint Nr. 274, April-Juni, S. 57-68.
- Majone, Giandomenico (1994): „The Rise of the Regulatory State in Europe“, in: Western European Politics, Vol 17: 3, July, S. 77-101.
- Majone, Giandomenico (1996a): „Regulation and its Modes“, in: Majone, G (Hrsg) Regulating Europe (Routledge, London), S. 9-27.
- Majone, Giandomenico (1996b): „Theories of Regulation“, in: Majone, G (Hrsg) Regulating Europe (Routledge, London), S. 28-46.
- Majone, Giandomenico (Hrsg) (1996): Regulating Europe. (Routledge, London).

- Manzetti, Luigi (Hrsg.) (2000): Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities, (North South Center Press, University of Miami, Miami)
- Manzetti, Luigi und Dell'Aquila, Marco (1988): „Economic Stabilisation in Argentina: the Austral Plan“, in: Journal of Interamerican Studies, 20, S. 1-26.
- Marcel, Mario (1989): „Privatización y Finanzas Públicas: el Caso de Chile, 1985-1988“, in: Colección de Estudios Cieplan N°26, S. 5-60.
- Mardones, José (2000): Concesiones Portuarias en Chile: Una Reforma para Crear Valor (n.V.).
- Marfán, Manuel (1998): „El Financiamiento Fiscal en los Años 90“, in: Cortázar, René und Vial, Joaquín (Hrsg.): Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo. (Dolmen-Cieplan, Santiago), S. 545-573.
- Margheritis, Ana (1999): Ajuste y Reforma en Argentina (1989-1995). La Economía Política de las Privatizaciones (Nuevohacer, Buenos Aires).
- Marino, Geraldina (1991): „La Privatización de Entel“, in: Boletín Informativo Techint, Nr. 268, Januar-März, S. 55-62.
- Marshall, Jorge und Montt, Felipe (1988): „Privatisation in Chile“, in: Cook, Paul und Kirkpatrick, Colin: Privatisation in Less Developed Countries (Wheatsheaf Books, Brighthon), S. 281-307.
- Matsushita, Hiroshi (1999): „Conclusión: Un Análisis de las Reformas Obreras en la Primera Presidencia de Menem: la Perspectiva de Opción Estratégica“, in: González, Santiago und Bosoer, Fabián (Hrsg.): El Sindicalismo en Tiempos de Menem. Los Ministros del Trabajo en la Primera Presidencia de Menem (1989-1995). (Corregidor, Buenos Aires), S. 165-193.
- McFarland, Andrew (1987): „Interests Groups and Theories of Power in America“, in British Journal of Political Science 17, S. 129-147.
- McGuire, James (1996): „Strikes in Argentina: Data Sources and Recent Trends“, in: Latin American Research Review Vol. 31, N°3. S. 127- 150.
- Melo, José und Serra, Pablo (1998): „Competencia y Regulación en Telecomunicaciones: La Experiencia Chilena“, in: Perspectivas, N°2, Vol 1, S. 215- 247.
- Méndez, Enrique (1995): „La Gestión de Empresas Públicas“, in: ICHEH: La Reforma del Estado, (ICHEH, Santiago), S. 211-240.
- Menem, Carlos (1989): Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. (Buenos Aires).
- Mettenheim, Kurt von und Malloy, James (Hrsg.) (1998): Deepening Democracy in Latin America, (University of Pittsburg Press, Pittsburg).
- Meyer, Adolfo (1999): Proceso Privatizador Sector Sanitario. Exposición en el Primer Seminario de Privatizaciones de la Empresa de Servicios Sanitarios Zona Norte, La Serena, 5 November 1999.
- MIDEPLAN (2001): Pobreza e Indigencia e Impacto del Gasto Social en la Calidad de Vida 2000, in: www.mideplan.cl.
- Ministerio de Economía (1996): Informe sobre la Instrumentación de los Programas de Propiedad Participada de las Areas de Energía, Gas y Transporte Aerocomercial (Buenos Aires, n.V.)

- Ministerio de Economía (Chile) (2000): Experiencias Regulatorias de una Década, (LOM, Santiago).
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994): Argentina. A Growing Nation. (Ministerio de Economía, Buenos Aires)
- Miranda, E (Hrsg.) (1994): La Salud en Chile, Evolución y Perspectivas, (Centro de Estudios Públicos, Santiago).
- Moguillansky, Graciela (1998): „Las Reformas del Sector de telecomunicaciones en Chile y el Comportamiento de la Inversión“: Serie reformas Económicas N° 4, CEPAL, Santiago.
- Molinelli, Guillermo, Palanza, Valeria und Sin, Gisela (1999): Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina (CEDI-Temas Grupo Editorial, Buenos Aires).
- Morales, Joaquín (1989): „Un Intento Frustrado“, in Clarín, 2.7.1989.
- Morandé, Felipe (Hrsg.) (1996): La Industria Eléctrica Chilena. Aspectos Económicos. (Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, Santiago).
- MOYSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos) (1990): Privatizaciones en Argentina. (MOYSP, Buenos Aires)
- MTT (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones) (2000): Memoria del Proceso de Modernización Portuaria en Chile (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Santiago).
- Muñoz, Oscar (1993): „Hacia el Estado Regulador“, in: Muñoz, Oscar (Hrsg): Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador. (Cieplan, Santiago), S. 19-47.
- Muñoz, Oscar (Hrsg) (1993): Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador. (Cieplan, Santiago)
- Muñoz, Oscar und Arriagada, Ana María: „Orígenes Políticos y Económicos del Estado Empresarial en Chile“, in: Estudios Cieplan 16, S. 5-57.
- Murillo, María Victoria (1997): „La Adaptación del Sindicalismo Argentino a las reformas de Mercado en la Primera Presidencia de Menem“, in: Desarrollo Económico, vol. 37, Nr. 147 (Oktober-Dezember), S. 419-446.
- Mustapic, Ana (2000): El Partido Justicialista. (n.V.)
- Natale, Alberto (1993): Privatizaciones en Privado. El Testimonio de un Protagonista que desnuda el laberinto de las Adjudicaciones, (Planeta, Buenos Aires).
- Nogueira, Humberto (1997): „El Control Parlamentario en Chile“, in: Contribuciones, N° 4, S. 7-33.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1993): Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa, America del Sur. (Síntesis, Caracas).
- Nolte, Detlef (1995): „Ein Volk von Menemisten?. Argentinien nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Mai 1995.“ Lateinamerika Analysen-Datens-Dokumentation, Hamburg 12 (1995) 28, S. 9-24.
- Nordlinger, Eric (1981): On the Autonomy of the Democratic State. (Harvard University Press, Cambridge).
- OGH (Oberster Gerichtshof) (1992): Sentencia recaída en la Causa Rol N° 7.810.

- OSN (1991): Obras Sanitarias de la Nación (Informationsbroschüre für die Privatisierung), (OSN, Buenos Aires).
- Otano, Rafael (1995): Crónica de la Transición (Planeta, Santiago).
- Oxman, Sergio und Oxer, J. Paul (Hrsg.) (2000): Privatización del Sector Sanitario Chileno. Análisis de un Proceso Inconcluso, (Cesoc, Santiago).
- Ozlak, Oscar und Feder, Ruth (1998): „La Capacidad de Regulación Estatal en la Argentina, quis custodiet custodes?“, in: Isuani, A. und Filmus, D. (Hrsg): La Argentina que viene, (Norma, Buenos Aires), S. 165-204.
- Palermo, Vicente und Novaro, Marcos (1996): Política y Poder en el Gobierno de Menem (Norma, Buenos Aires).
- Palominos, Maria C (1996): La Regulación y Sistema de Tarifas en Chile. Ponencia presentada en el Seminario: Las Experiencias y el Futuro en el Sector Agua y Saneamiento. Cartagena de Indias, Colombia, September 1996.
- Petracci, Mónica (1998): „La Calidad de los Servicios Públicos Privatizados- Luz, Agua, Gas, Teléfono- Evaluada por el Ciudadano-Usuario“, in: <http://www.inap.com.ar>.
- Philippi, Bruno (1992): Consideraciones Acerca del Diseño y Puesta en Marcha de la Nueva Política Eléctrica Chilena. Exposiciones del profesor Bruno Phillipi en el curso de política económica de la Universidad Finis Terrae, Santiago, 10 y 17 de Noviembre de 1992, mimeo.
- Piñera, José (1990): La Revolución Laboral en Chile (Zig Zag, Santiago)
- Pistonesi, Hector (2001): Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, in: <http://www.cepal.cl>
- Rainieri, Ricardo (1999): Buscando el Control Corporativo: El Ingreso de Endesa España a la Propiedad de Enersis. (Ediciones Universidad, Santiago).
- Ramanadham, V.V (Hrsg.) (1993): Constraints and Impacts of Privatization (Routledge, New York).
- Ranis, Peter (1998): Argentine Privatization under Peronism: Consequences for and Responses from Argentine Labor. Paper prepared for Delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, September 1998, in: <http://lasa.international.pitt.edu/lasa98/Ranis.pdf>
- Rausch, Alejandro (1993): „Privatization in Argentina“, in: Ramanadham, V.V (Hrsg.): Constraints and Impacts of Privatization (Routledge, New York), S. 166-177.
- Rehren, Alfredo (1995): „Empresarios, Transición y Consolidación Democrática en Chile“, in: Revista de Ciencia Política Vol. XVII N° 1-2, S. 5-61.
- Revista Colbún (1996). N°1, Mai.
- Rivera, Eugenio (1999): „Problemas de la competencia y regulación en Chile. Los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública“, in: <http://www.iigov.org>.
- Rocca, Agostino und de Oromi Escalada, Miguel (1996): Privatizaciones, experiencia y oportunidades. Trabajo presentado en el II Encuentro entre los capítulos brasileño y argentino del CEAL, Sao Pablo, 24 de Mayo de 1996.

- Rodríguez Chirillo, Eduardo (1995): Privatización de la Empresa Pública y Post Privatización. Análisis Jurídico. (Abeledo-Perrot, Buenos Aires).
- Romero, Carlos (1998): “Regulación e Inversiones en el Sector Eléctrico Argentino”. Serie Reformas Económicas, N°5. (CEPAL, Santiago).
- Romero, José (1998): „La Privatización de SEGBA SA“, in: Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, Jahrgang 31, Nr 181-184, S. 35-117.
- Rozas, Patricio (1999): „La Crisis Eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria“, CEPAL: Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 5, in: <http://www.cepal.cl>
- Rubiolo, Mónica (2000): Argentinien: Gesellschaft, Staat und Steuerpolitik. Vergleichende Analyse der Steuerreformen unter den Regierungen Alfonsín und Menem, (Verlag für Entwicklungspolitik, Saarbrücken).
- Rueschmeyer, Dieter und Evans, Peter (1985): „The State and Economic Transformation: Toward and Analysis of the Conditions underlying Effective State Intervention“, in: Evans, P, Rueschmeyer, D und Skocpol, T (Hrsg): Bringing the State Back In. (Cambridge University Press, Cambridge), S. 44-77.
- Sabatier, Paul (1999): „The Need for Better Theories“, in: Sabatier, Paul (Hrsg): Theories of the Policy Process. (Westview Press, Boulder, Colorado), S. 3-17.
- Sabatier, Paul (Hrsg) (1999): Theories of the Policy Process. (Westview Press, Boulder, Colorado)
- Sabsay, Daniel (1993): „El Federalismo Argentino y la Descentralización“, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa, America del Sur. (Síntesis, Caracas).
- SAE (2000): Gestion de Empresas Santarias. SAE, mimeo.
- SAE-FENATRAOS (1997): Acuerdo Marco Comité SAE-FENATRAOS. (Santiago).
- Sáez, Raúl (1993): „Las privatizaciones de empresas en Chile“, in: Muñoz, Oscar (Hrsg): Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador. (Cieplan, Santiago), S. 75-110.
- Saiz, Alejandro (1997): „Forma de Gobierno y Estructura del Poder Ejecutivo: El Presidencialismo Argentino tras la Revisión Constitucional de 1994“, in: Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), Nr. 97, Julio-Septiembre, S. 195-221.
- Sánchez, Miguel (1991): „El Fondo Monetario Internacional, El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo Financian la Reestructuración del Estado y las Privatizaciones en la Argentina“, in Bocco, Arnaldo und Minsburg, Naum (Hrsg.): Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la Sociedad. Del Plan Pinedo a los Alsogaray. (Letra Buena, Buenos Aires), S. 123-153.
- Sangmeister, Harmut (2001): Zehn Jahre Mercosur . Eine Zwischenbilanz, in: www.argentinische-botschaft.de/docu/heft%209.pdf
- Santoro, Daniel (1993): El Hacedor. Una Biografía política de Domingo Cavallo. (Planeta, Buenos Aires).
- Sartori, Giovanni (1976): Parties and Party Systems: A Framework Analysis (Cambridge, Univ. Press Cambridge).

- Scheele, Ulrich (1997): „Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft“, in: Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 20, Heft 1, S. 35-57.
- Schmitter, P und Lembruch, G (Hrsg) (1979): Trends Toward Corporatist Intermediation. (SAGE, London)
- Schmitter, Philippe (1979) „Still the Century of Corporatism?“, in: Schmitter, P und Lembruch, G (Hrsg): Trends Toward Corporatist Intermediation. (SAGE, London), S. 7-50.
- Schulthess, Walter E. und Demarco, Gustavo C. (1994): Reforma Previsional en Argentina. (Adeledo-Perrot, Buenos Aires).
- Schvarzer, Jorge (1993): „El Proceso de Privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema“, in: Realidad Económica, Nr. 120, S. 79-143.
- Secretaría de Energía (1994): Informe del Sector Eléctrico.
- Sepúlveda, Basilio (1996): „Federación de Luz y Fuerza: Un Sindicato Empresario en Argentina“, in: Participación de Capital público y privado en las empresas del sector eléctrico. Memorias Seminario Internacional, Bogotá, 18-19 Julio 1995 (Ediciones Línea Viva, Bogotá), S. 89-103.
- Serra, Pablo (2000): „Evidence from Utility and Infrastructure Privatization in Chile“ in: Stilpon, N und Ladan, N. (Hrsg.): Privatization, Competition and Regulation, (OECD)
- Sevilla, Rafael und Zimmerling, Ruth (Hrsg.) (1997): Argentinien, Land der Peripherie? (Horlemann, Tübingen).
- Siavelis, Peter (2000): The President and Congress in Postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation, (Pennsylvania State University Press, University Park).
- Sidicaro, Ricardo und Mayer, J (Hrsg.) (1995): Política y Sociedad en los Años del Menemismo (EDIT, Buenos Aires).
- Silva, Alejandro (1997): Tratado de Derecho Constitucional, Band 3 (Editorial Jurídica de Chile, Santiago).
- Silva, Patricio (1992): „Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks“, in: Journal of Latin American Studies, Vol. 23, S. 385-410.
- Skocpol, Theda (1985) „Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Researchs“, in: Evans, P, Rueschemeyer, D und Skocpol, T (Hrsg): Bringing the State Back In. (Cambridge University Press, Cambridge), S. 3-37.
- Smith, William (1989): Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy. (Stanford University Press, Stanford).
- Smith, William (1991): „State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment“, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, S. 45-82.
- Smith, William; Acuña, Carlos und Gamarra, Eduardo (Hrsg.) (1994): Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico. (North-South Center Press, Miami).

- Sottoli, Susana (2002): „Sozialpolitische Reformen und soziale Entwicklung“ in: Birle, Peter und Carreras, Sandra (Hrsg.): Argentinien nach zehn Jahren Menem. (Vervuert, Frankfurt am Main), S. 125-152.
- SPEyR (Secretaría de Programación Económica y Regional) (2000): „El Proceso de Privatizaciones en la Argentina desde una Perspectiva del Balance de Pagos“, in: <http://www.mecon.com.ar>
- Spiller, Pablo und Savedoff, William (Hrsg.) (2000): Agua Perdida: Compromisos Institucionales para el Suministro de Servicios Públicos Sanitarios (Banco Interamericano de Desarrollo, Washington)
- Stallings, Barbara (1992): „International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural reform“, en: Haggard, S y Kaufman, R: The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. (Princeton University Press, Princeton New Jersey), S.. 41-88.
- Starr, Paul (1993): „El Significado de la Privatización“, in: Kamerman, S und Kahn, A (Hrsg): La Privatización y el Estado Benefactor. (Fondo de Cultura Económica, Mexico), S. 27-64.
- Steinmo, S; Thelen, K und Longstreth (Hrsg): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. (Cambridge University Press, New York).
- Stepan, Alfred (1978): The State and Society. Peru in a Comparative Perspective. (Princeton University Press, Princeton).
- Stilpon, N und Ladan, N. (Hrsg.) (2000): Privatization, Competition and Regulation, (OECD)
- Superintendencia de AFP (1995): El Sistema Chileno de Pensiones, (Superintendencia de AFP, Santiago)
- Teichman, Judith (2001): The Politics of Freeing Markets in Latin America. Chile, Argentina and Mexico (The University of North Carolina Press, Chapel Hill).
- Teitel, S (Hrsg.) (1992): Towards a New Development Strategy for Latin America: Pathways from Hirschmann's Thought (IDB- Johns Hopkins, Washington)
- Terragno, Rodolfo (2001): „Aerolíneas: un capital dilapidado“, in: La Nación, 30 Mai 2001.
- Thelen, Kathleen und Steinmo, Steven (1992): „Historical Institutionalism in Comparative Perspective“, in: Steinmo, S; Thelen, K und Longstreth (Hrsg): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. (Cambridge University Press, New York).
- Thibaut, Bernard (1997): „Parteisystem und Regierbarkeit im argentinischen Präsidentialismus“, in: Sevilla, Rafael und Zimmerling, Ruth (Hrsg.): Argentinien, Land der Peripherie? (Horlemann, Tübingen), 137-156.
- Thompson, Andrés (1987): „Sindicatos y Estado en la Argentina: El Fracaso de la Concertación Social desde 1983“. Boletín Informativo Techint.
- Toloza, Cristian und Lahera, Eugenio (Hrsg.) (1998): Chile en los 90. (Dolmen, Santiago).
- Tomic, Tonci und Toledo, Fernando (1998): „Modernización, Desarrollo y Medio Ambiente“, in Toloza, Cristian und Lahera, Eugenio (Hrsg.): Chile en los 90. (Dolmen, Santiago), S. 253-282.
- Tommasi, Mariano und Spiller, Pablo T. (2000): Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional. (Eudeba-Pnud, Buenos Aires).

- Truman, David (1962): The Governmental Process. (Alfred A. Knopf , New York).
- Tussie, Diana (1995): The Inter- American Development Bank (Lynne Rienner Publishers, Boulder).
- Vacs, Aldo (1998): „Between Reestructuring and Impasse. Liberal Democracy, Exclusionary Policy Making, and Neoliberal Programs in Argentina and Uruguay“, in: Mettenheim, Kurt von und Malloy, James (Hrsg.): Deepening Democracy in Latin America, (University of Pittsburg Press, Pittsburg), S. 137-172.
- Verdugo, Mario; Pfeffer, Emilio, und; Nogueira, Humberto (1994): Derecho Constitucional, Band 2, (Editorial Jurídica de Chile, Santiago).
- Vicaría de la Solidaridad (1995): „Situación de los Derechos Humanos durante el Segundo Semestre de 1995“, erreichbar in (bei): www.iglesia.cl/santiago/vicariásolidaridad .
- Waterbury, John: „The Heart of the Matter ? Public Enterprise sand the Adjustment Process“, in: Haggard und Kaufman (1992), S. 182-217.
- Weir, Margaret und Skocpol Theda (1985): „State Structures and The Possibilities for ”Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States“, in Evans, P, Rueschemeyer, D und Skocpol, T (Hrsg): Bringing the State Back In. { Cambridge University Press, Cambridge), S. 107- 157.
- Weltbank (2000): „Un Pueblo Pobre en un País Rico. Informe de la Pobreza en Argentina“, in: www.bancomundial.org.ar
- Weltbank: Jahresberichte , Jahrgänge 1989 bis 1996.
- Weltbank-Fentos (Hrsg.) (1997): Los Trabajadores y la Transformación de las Empresas Prestadoras de Servicios Sanitarios. (Weltbank-Fentos, Buenos Aires).
- Williamson, John (1994): „In Search of a Manual for Technopols“, in: Williamson, J (Hrsg): The Political Economy of Policy Reform (Institute for International Economics, Washington), S. 11- 34.
- Williamson, John (Hrsg) (1994): The Political Economy of Policy Reform (Institute for International Economics, Washington)
- Williamson, John und Haggard, Stephan (1994): „The Policial Conditions for Economic Reform“, in Williamson, John (Hrsg): The Political Economy of Policy Reform (Institute for International Economics, Washington), S. 527-596.

PERIODIKA

El Mercurio
 La Tercera
 El Diario
 El Sur
 El Mercurio de Valparaíso
 Estrella de Valparaíso
 Estrategia

La Segunda
 La Nación
 El Clarín
 Ambito Financiero

INTERVIEWS

Dr. Manuel Abdala (Berater im Bereich Elektrizität).
 Dr. Carlos Acuña (Professor an der Universität San Andrés).
 Darío Arrué (Abteilungsleiter von ENRE).
 Dr. Daniel Azpiazu (Forscher von FLACSO- Argentinien).
 Dante Bacigalupo (ehemaliger Geschäftsführer von Esval).
 Pedro Calvo (Mitglied der Kommission für die Privatisierung von Emos).
 Eduardo Cevallo (Vorsitzende vom ETOSS).
 Lic. Roberto Chama (Mitglied der Kommission für die Privatisierung von OSN).
 Eduardo Epzteyn (Mitglied des Vorstandes vom ETOSS).
 Ester Fandiño (Mitglied des Vorstandes von ENRE).
 Eduardo Frei (Präsident von Chile 1994-2000).
 Octavio Jara (Mitglied der Kommission für die Privatisierung von Essbío).
 Oscar Landerretche (ehemaliger Energieminister Chile).
 Marcos Lima (ehemaliger Vorstandsvorsitzender von CODELCO- Chile).
 Juan Pablo Lorenzini (ehemaliger Chef von SEC).
 José Luis Mardones (ehemaliger Geschäftsführer von Colbún Machicura).
 Dr. Ana Margheritis (Professor an der Universität DiTella).
 Adolfo Meyer (Vorsitzender von FENATRAOS).
 Alberto Natale (Abgeordnete Argentinien).
 Marcos Novaro (Professor an der Universität General San Martín).
 María Concepción Palominos (Chef of Staff des Chefs von SISS).
 Ricardo Paredes (Professor an der Universidad de Chile).
 Dr. Jorge Rais (Mitglied der Kommission für die Privatisierung von OSN).
 Luis Manuel Rodríguez (Abteilungschef von SAE).
 Felipe Sandoval (Vorsitzender von SAE).
 Víctor Selman (Abteilungschef von SAE).
 Dr. Santiago Urbiztondo (Forscher bei FIEL- Argentinien).
 Adolfo Vispo (Professor an der Universität General Sarmiento).