

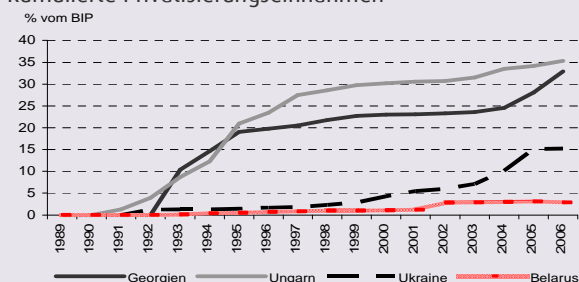
Privatisierung in Belarus: Wege aus der gegenwärtigen Stagnation

Ab Mitte der 90er Jahre bis Ende 2006 befand sich das Thema Privatisierung nicht auf der politischen Agenda von Belarus. Anfang 2007 änderte sich jedoch die Lage grundlegend. Seither gilt Privatisierung offiziell als ein wichtiges Instrument zur wirtschaftlichen Modernisierung des Landes und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Entsprechend sind in 2007/2008 zahlreiche Privatisierungsdeals abgeschlossen worden. Allerdings ist dieser Prozess 2009 ins Stocken geraten, da Entscheidungsträger wohl nicht bereit sind, Staatsunternehmen in der Krise „unter Wert“ zu verkaufen. Diese Blockade ist aber problematisch, da Privatisierung nicht nur aus fiskalischer, sondern auch aus ordnungspolitischer Sicht enorm wichtig ist. Um diesen Stillstand zu überwinden, empfehlen wir eine duale Strategie. Firmen, die relativ gering von der Krise getroffen sind, sollten rasch verkauft werden, auch wenn die Preise von 2008 gegenwärtig unrealistisch sind. Für stark von der Krise getroffene Firmen sollte eine sog. Pre-Privatisierung implementiert werden, bei welcher internationale Entwicklungsbanken einen Minderheitsanteil kaufen und mit der Umstrukturierung der Firmen anfangen. Später können die Firmen voll privatisiert werden. Diese duale Strategie kann Belarus helfen, keine Zeit bei anstehenden Reformen zu verlieren.

Rückblende: Die Zeit vor 2007

Nach anfänglichen Erfolgen Anfang der 90er Jahre wurde der Privatisierungsprozess in Belarus Mitte der 90er Jahre praktisch gestoppt. Die politische Führung setzte auf spezielle Wirtschaftsbeziehungen zu Russland, inkl. hoher Energiesubventionen, und auf eine starke Rolle des Staates in der Wirtschaft. Staatseigentum wurde zu einer der Säulen dieses Modells, entsprechend war 2006 der Anteil des Staates am BIP mit rund 75% sehr hoch (Russland und Ukraine jeweils 35%). Es verwundert daher nicht, dass Privatisierungen praktisch keine Rolle spielten, wie anhand der Einnahmen leicht zu erkennen ist.

Kumulierte Privatisierungseinnahmen



Quelle: EBRD

Die Jahre 2007/ 2008

Die Lage änderte sich signifikant Anfang 2007. Russland kündigte das Ende der hohen Energiesubventionen an und folglich musste das komplette Wirtschaftsmodell überdacht werden; dies galt insbesondere für die Privatisierungspolitik. Die Entscheidungsträger erklärten, dass von nun an die Privatisierung staatlicher Unternehmen ein zentrales Ziel sei. Es wurden zahlreiche Maßnahmen zur Liberalisierung der Wirtschaft bzw. zur Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas verabschiedet, die u.a. zu einer deutlichen Verbesserung beim "Doing-Business"-Index der Weltbank geführt haben (Top 10 Reformer in 2007/2008 und 2008/2009). Auch ein anspruchsvolles Privatisierungsprogramm für 2008 - 2010 wurde verabschiedet, welches rund 500 Firmen zur materiellen bzw. formellen Privatisierung beinhaltet. Darüber hinaus wurden Konferenzen organisiert, um internationale Investoren über den Standort Belarus zu informieren. Diese Aktivitäten haben Früchte getragen. Betrug die Privatisierungseinnahmen in 2006 nur 0,03 Mrd. USD, so lag die Zahl für 2007 bei 1,2 Mrd. USD und in 2008 bei 0,9 Mrd. USD. Zu den wichtigsten Privatisierungsdeals gehörten dabei Beltransgaz, Velcom und BeST (Mobilfunkanbieter) und die Belvnesheconombank.

Gegenwärtige Stagnation

Mit der Ankunft der internationalen Krise Ende 2008 in Belarus änderte sich die Lage dramatisch. Die Regierung hat zwar weiterhin Maßnahmen zur Deregulierung der Wirtschaft implementiert und auch immer wieder die Bedeutung von Privatisierung betont. Offiziell gibt es demnach keine Abkehr von der für belarussische Verhältnisse aggressiven Privatisierungspolitik in 2007/2008. Allerdings sprechen die Fakten eine andere Sprache: Seit Jahresanfang wurden praktisch keine neuen Transaktionen mehr abgeschlossen.

Wie ist diese Stagnation zu erklären bzw. warum ist der Privatisierungsprozess schlagartig zum Erliegen gekommen? Das Interesse ausländischer Investoren und ihr Appetit für riskante Vorhaben sind im Zuge der Krise sicherlich zurückgegangen. Dazu ist es heutzutage wesentlich schwieriger die erforderliche Übernahmefinanzierung zu bekommen. Folglich kann Belarus heute nicht annähernd die Preise für den Verkauf staatlicher Unternehmen erhalten, die noch bis Mitte 2008 möglich waren. Angesichts des deutlichen Preisverfalls scheint die Führung des Landes zurzeit nicht bereit zu sein, Staatsunternehmen zu verkaufen.

Duale Strategie als Ausweg

Auf dem ersten Blick erscheint diese Haltung nachvollziehbar. Niemand kann befürworten, Staats- bzw. Volksvermögen „unter Wert“ zu verkaufen! Allerdings kann mit Hilfe unterschiedlicher Argumente gezeigt werden, dass diese Position letztendlich so nicht haltbar ist. Erstens darf Privatisierung nicht allein aus einem fiskalischen, erlösmaximierenden Blickwinkel betrachtet werden. Bei der Privatisierung geht es in erster Linie um gewichtige ordnungspolitische Gründe. Konkret soll die Volkswirtschaft dadurch produktiver, effizienter und innovativer werden. Zweitens darf das Preisniveau, welches noch kurz vor dem Platzen der internationalen Preisblase herrschte, nicht als Benchmark herangezogen werden. Die Preise werden sich nur langsam erholen und erst in vielen Jahren (wenn überhaupt) das überhitzte Niveau von Mitte 2008 erreichen. Drittens sind nicht alle Branchen von der Krise gleich stark getroffen, d.h. eine differenzierte Betrachtung ist notwendig.

Aus Sicht von GET Belarus sollte das Land eine duale Strategie zur Überwindung des heutigen Stillstands verfolgen. Zum einen sollte die Privatisierung von Unternehmen in Branchen, die nur leicht von der Krise getroffen wurden, rasch fortgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Energie-, Land- und Ernährungswirtschaft, sowie die Telekommunikation. Zum anderen sollten in stark betroffenen Branchen (Maschinenbau, Fahrzeuge, Chemie) so genannte Pre-Privatisierungen durchgeführt werden: Eine internationale Entwicklungsbank (wie EBRD oder IFC) akquiriert beispielsweise 20% der Aktien im Rahmen einer Kapitalerhöhung und sorgt dann aktiv für die Implementierung der erforderlichen Umstrukturierung des Staatsunternehmens. Nach 2 bis 3 Jahren kann das reformierte Unternehmen dann an private Investoren verkauft werden. Dieses Modell, welches bereits mit Erfolg in vielen Ländern praktiziert wurde, hat mehrere Vorteile. Dem Unternehmen fließen heute Mittel zu einem „fairen“ Preis zu, der Staat kann zukünftig seine Beteiligung gewinnbringend veräußern (fiskalisches Vorteil) und das Land verliert keine Zeit bei der Umstrukturierung (ordnungspolitischer Vorteil).

Privatisierung und das IWF-Programm

Der Fortgang des Privatisierungsprozesses ist auch vor dem Hintergrund des IWF-Programms wichtig. Bis November 2009 soll Belarus 5 Privatisierungskandidaten identifizieren. Bis Februar 2010 sollen dann Kontrollpakete in einem internationalen, transparenten und kompetitiven Prozess verkauft werden. Gleichzeitig sollen Vorarbeiten für die (Teil-) Privatisierung von Banken geleistet werden.

All diese Forderungen lassen sich in idealer Weise anhand der oben beschriebenen dualen Strategie umsetzen. Allerdings ist es hierfür erforderlich, dass eine neue Privatisierungsagentur gegründet wird, wie mit dem IWF vereinbart. Momentan wird an einem Entwurf zur Gründung dieser Agentur gearbeitet, welcher bis Ende September dem Präsidenten vorgelegt wird. Hierbei entscheidend ist die Übertragung von umfassenden Kompetenzen an eine unabhängige Institution, damit der Privatisierungsprozess transparent und in eine objektive Art und Weise implementiert wird. Insbesondere sollen Fehler der Nachbarn Russland und Ukraine aus den 90er Jahren nicht wiederholt werden.

Fazit

Der gegenwärtige Stillstand im Privatisierungsprozess ist wirtschaftspolitisch sehr bedenklich. Die Übergabe von Entscheidungskompetenzen vom Staat auf den privaten Sektor ist von höchster ordnungspolitischer Relevanz. Eine rein fiskalische Argumentation greift zu kurz, statt dessen muss die Betonung auf die Mobilisierung mittel- und langfristiger Wachstumskräfte gelegt werden. Außerdem ist es fraglich, ob durch Warten bald deutlich höhere Preise erzielt werden können. Ein Reformstillstand wird wohl kaum zu höheren Preisen in der Zukunft führen, da die zu erzielenden Preise für Unternehmen in Belarus sehr stark von der staatlichen Regulierungs- und Wirtschaftspolitik abhängen. Anstatt zu warten, empfehlen wir daher die Umsetzung einer dualen Strategie. Dadurch kann der Privatisierungsprozess wieder Schwung gewinnen und damit auch die Bedingungen des IWF-Programms erfüllen, die für die makroökonomische Stabilisierung zentral sind.

Autoren

Dr. Ricardo Giucci, giucci@berlin-economics.com
Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com

German Economic Team in Belarus

Das German Economic Team in Belarus (GET Belarus) führt seit 2003 einen wirtschaftspolitischen Dialog mit reformorientierten Entscheidungsträgern der belarussischen Regierung. Es wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

German Economic Team in Belarus
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@get-belarus.de
www.get-belarus.de