Aus vielen Experimenten in fast allen europäischen Ländern konnte man lernen, dass die Privatisierung eine der großen Lebenslügen der Markt-Fundamentalisten ist. In Griechenland lief jedoch der klientilistische Missbrauch öffentlicher Güter auf eine „Privatisierung" der ganz besonderen Art hinaus. So hat es eine „heimliche" private Aneignung des staatlichen Grundbesitzes in großem Stil gegeben. Der öffentliche Sektor wurde von den Politikern der Altparteien vielfach „wie ein privater Klub" behandelt, dem sie nach Belieben neue Mitglieder zuführen konnten. Der Klientelstaat wurde so geradezu zum Feind des Sozialstaats. Die skeptische Einstellung der Mehrheit der Griechen zum öffentlichen Sektor bedeutet allerdings keineswegs eine pauschale Zustimmung der Bevölkerung zu jeder Art Privatisierung. So gibt es zum Beispiel eine klare Mehrheit gegen die Privatisierung der Wasserwerke.

Unter den nach wie vor herrschenden Bedingungen des Klientelismus ist die Wahrscheinlichkeit, dass „öffentliches Gut" verschleudert oder unter der Hand privatisiert wird groß. Der Verkauf von öffentlichen Werten inmitten einer ökonomischen Depression und einer abgrundtiefen Krise der öffentlichen Finanzen ist eine volkswirtschaftliche Untat. Das belegen etwa auch die Privatisierung des Glücksspiel-Unternehmens OPAP oder der gescheiterte Verkauf der Staatsanteile an dem Erdgas-Unternehmen DEPA. Von **Niels Kadritzke**.

Als Auftakt zu den komplexen Fragen, die sich beim Stichwort „Privatisierungen" im Fall Griechenlands stellen, will ich eine Geschichte zum Thema „parasitärer öffentlicher Sektor" erzählen. Sie ist an dieser Stelle überaus passend, weil sie den Zusammenhang zwischen beiden Themen aufs Anschaulichste illustriert.

Es geht um die Athener Straßenbahn, die knapp vor den Olympischen Spielen von 2004 fertig wurde. Das staatliche Unternehmen TRAM AE betreibt eine bescheidenes „Netz" von 26 Kilometer Länge (es handelt sich eigentlich nur um eine einzige gegabelte Linie, die das Athener Zentrum mit Piräus bzw. dem Küstenvorort Glyfada verbindet). 2004 geriet das Unternehmen, das mit einer Belegschaft von 190 Leuten gestartet war, in die Hände der Regierung von Kostas Karamanlis. In nur fünf Jahren ND-Regiment häufte die TRAM AE bis 2009 ein Defizit in Höhe eines dreistelligen Millionen-Betrags auf. Im selben Zeitraum erhöhte das Unternehmen seinen Personalbestand auf 690 Angestellte. Die Tram- Linie war in diesem Zeitraum um 690 Meter verlängert worden. Mit anderen Worten: Der Expansion des „Streckennetzes" um 2,5 Prozent stand eine Expansion des Personals um 363 Prozent gegenüber.

Die Geschichte hat kürzlich der Journalist Giorgos Papachristos in der Zeitung Ta Nea (vom 9. Juli) rekonstruiert. Er beruft sich dabei auf Zeitzeugen, die im Jahre 2009, als Karamanlis

auf vorzeitige Neuwahlen zusteuerte, die Expansion des Betriebs aus der Nähe erlebt haben. Demnach hat die ND ihre Leute in das Unternehmen „durch Fenster und Türen, durch Oberlichter und Lüftungsklappen“ eingeschleust, wie Papachristos ironisch schreibt. Die klientelistische Orgie zwang die Geschäftsführung sogar, zusätzliche provisorische Büroräume anzumieten, um all die überflüssigen „blauen Leute“ (blau ist die Farbe der ND) überhaupt unterbringen zu können.

TRAM AE ist eine Tochter der staatlichen Verkehrsgesellschaft Attiko Metro. Auch das Mutterunternehmen hat sein Personal in den Jahren vor der Krise aufgestockt, aber dem stand zumindest ein kontinuierlicher Ausbau der Metro-Strecken gegenüber. Dennoch ist auch Attiko Metro ein kommunaler Dienstleistungsbetrieb mit stark klientelistischen Zügen. In diesem Fall kann man sich ausnahmsweise sogar auf eine Analyse beziehen, die ein Unternehmensberater, nämlich der in Athen lebende Investment-Berater, Philipp Ammerman, verfasst hat (siehe den blog Philipp Atticus). Ammerman verweist zum Beispiel auf

- die mangelnde Aufsicht und Leistungskontrolle des Managements (das noch nie wegen einer negativen Erfolgsbilanz gefeuert wurde, sondern nur im Zuge eines Regierungswechsels);
- die mangelnde finanzielle Transparenz (keine öffentlich zugänglichen Informationen über Beschäftigte, Lohnstruktur, Ausgaben, Materialbeschaffung, geschweige denn über strategische Planung);
- unzureichende Maßnahmen gegen Schwarzfahrer (die Schwarzfahrerquote liegt in Athen bei 15 Prozent, in vergleichbaren Städten liegt sie zwischen 3 Prozent (Berlin) und 6 Prozent (Paris);
- unzureichende Kontrolle der Investitionen für Wartung und weiteren Netzausbau, was ein hohes Korruptionsrisiko bedeutet (Bestechung, kickbacks mittels überhöhter Rechnungen usw.).

Es lohnt sich, den ausführlichen Text im englischen Original zu lesen. Dabei wird man dem Autor gewiss nicht in allen Details zustimmen (z.B. erklärt sich die Schwarzfahrerquote keineswegs nur aus fehlenden Kontrollen, sondern vor allem aus der Verarmung gerade derjenigen Athener, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind). Aber das große Bild ist richtig gezeichnet und für viele öffentliche Betriebe repräsentativ. Am interessantesten wird die Lektüre jedoch am Schluss, wo uns der Unternehmensberater sein

Lösungsrezept serviert: Die Attiko Metro müsse privatisiert werden.

Im Klientelsystem sind staatliche Betriebe längst privatisiert

Ehe wir uns als redliche linke Leser über diese Rezeptur erregen, sollten wir uns ganz ernüchtert klar machen, dass eine solche Schlussfolgerung für viele Griechen ziemlich einleuchtend ist. Ammerman kann so nur argumentieren, weil Zustände wie bei der Tram für die Steuerzahler – und die Benutzer der öffentlichen Verkehrsdienste – tatsächlich unzumutbar sind. Aber natürlich kommt ein Unternehmensberater nicht auf die Idee, dass die beste Lösung des Problems der „dritte Weg“ wäre: weder Klientelbetrieb noch Privatisierung, sondern ein vernünftig organisiertes und sparsam wirtschaftendes öffentliches Unternehmen. Das sich den Ehrentitel „öffentlich“ dadurch verdient, dass es sowohl den Kunden zum „König“ macht, als auch den Steuerzahler.

Damit ist ein Aspekt der Privatisierungs-Debatte benannt, der häufig übersehen wird, im Fall Griechenland aber von besonderer Wichtigkeit ist. In den meisten kapitalistischen Ländern geht es bei der Frage, ob die Privatisierung eines öffentlichen Dienstes/Unternehmens unzumutbar, hinnehmbar oder gar sinnvoll ist, vor allem um die Abwägung zweier Aspekte – abgekürzt formuliert: Gemeinnützigkeit versus Finanzierbarkeit. Es läuft also in der Regel auf zwei Fragen hinaus.

1. Sind bestimmte Versorgungsleistungen so wichtig, oder sollen sie so „sozial verträglich“ gestaltet werden, dass sie nicht dem Profitmotiv unterworfen sein dürfen?
2. Wie steht es um die Finanzierbarkeit? Hat die öffentliche Hand genügend Geld (also ein ausreichendes Steueraufkommen), um einen bestimmten öffentlichen Dienst zu finanzieren/subventionieren, einschließlich größerer Investitionen, die laufend nötig sein werden?

Die Privatisierungswelle der letzten Jahrzehnte, die wir weltweit und verstärkt auch innerhalb des EU-Bereichs erlebt haben, wurde meist mit der Finanzierungsklemme der öffentlichen Haushalte begründet, die allerdings zuvor über Steuersenkungen gezielt herbeigeführt worden war. Wobei das Argument mit der Behauptung versüßt wurde, private Dienstleister könnten ihre Kunden grundsätzlich „billiger“ versorgen als öffentliche Unternehmen.

Diese Behauptung hat sich, wie wir aus vielen Privatisierungs-Experimenten in fast allen europäischen Ländern lernen konnten, als die große Lebenslüge der Privatisierungs-Fundamentalisten erwiesen. Deshalb erleben wir heute, wie reuevolle Kommunen ihre ehemaligen Stadtwerke zurückkaufen, und zwar unter dem Druck der Bürger, die ihre

bittere Privatisierungs-Lektion gelernt haben.

Soweit das große Bild. Nun zurück zum Fall Griechenland. Hier geht es nicht nur um die Kriterien der Gemeinnützigkeit und Finanzierbarkeit. Wobei klar ist, dass der zweite Aspekt für einen quasi bankrotten Staat, der nicht einmal mehr ein Minimum von Sozialstaat finanzieren kann, besonders stark ins Gewicht fällt. Wenn also ein Privatisierungsvorhaben zugleich Investitionen geriert, für die der Staat kein Geld hat, erscheint dies den meisten Griechen als eine durchaus vernünftige Lösung. Das erklärt zum Beispiel die hohe Akzeptanz der Vorstellung, dass ein ausländisches Unternehmen zu vernünftigen Konditionen in die marode griechische Eisenbahn investieren würde.

Entscheidend für das Thema Privatisierungs unter griechischen Bedingungen ist aber ein dritter Aspekt, der die beiden anderen überlagert und damit erheblich verzerrt. Wir sprechen natürlich vom Problem des Klientelismus. Ein öffentliches Unternehmen büßt nämlich seinen gemeinnützigen Charakter in dem Maße ein, in dem er zum „Versorgungsbetrieb“ für die Klientel der politischen Klasse wird. Dieser klientelistische Missbrauch eines öffentlichen Gutes läuft auf eine „Privatisierung“ der besonderen Art hinaus, wofür das Beispiel der Athener TRAM AE nur das extremste ist. Nick Malkoutzis bringt es auf den Punkt, wenn er den griechischen Politikern vorwirft, den öffentlichen Sektor „wie einen privaten Klub zu behandeln, dem sie nach Belieben neue Mitglieder zuführen können“ (Kathimerini vom 24. Januar 2013).

Bei vielen öffentlichen Betrieben zeigt sich also in besonders krasser Weise, was ich schon in einem anderen Zusammenhang dargelegt habe: dass nämlich der Klientelstaat der größte Feind des Sozialstaats ist (NachdenkSeiten vom 30. August 2012). Eine wachsende Mehrheit in Griechenland ist dabei, das mühsam zu lernen. Denn seitdem die personelle Überfrachtung des öffentlichen Sektors nicht mehr finanzierbar ist, seitdem also ein Großteil der ehemals in die klientilistische Korruption eingebundenen Bürger für sich und ihre Kinder nicht mehr auf gesicherte Jobs hoffen dürfen, können sie den alten Klientelismus mit neuen Augen sehen.

In diesen politisch korrupten Strukturen liegt auch eine Erklärung dafür, warum seit einigen Jahren bei Umfragen eine deutliche Mehrheit (von plus/minus zwei Dritteln) für Privatisierungen herauskommt. So erklärten im April 2011 drei von vier der Befragten, dass sie Privatisierungen „generell“ für notwendig halten. Diese Zustimmungsquote dürfte mittlerweile leicht zurückgegangen sein, weil das Privatisierungsprogramm dem Staat in Zeiten der Krise längst nicht die erwarteten Einnahmen bringt (dazu weiter unten mehr). Aber nach wie vor haben die meisten Griechen vom öffentlichen Sektor ein so negatives Bild, das sie Privatisierungen prinzipiell nicht falsch finden können. Diesem Meinungsbild

entspricht auch, dass etwa früher vollzogenen Privatisierungen von der öffentlichen Meinung gebilligt wurden. Nach der bereits zitierten Public-Issue-Umfrage war z.B. jeweils eine stattliche Mehrheit der Meinung, dass die ehemaligen Staatsunternehmen OTE (Telefongesellschaft) und Olympic (Fluggesellschaft) nach der Privatisierung besser funktionieren als vorher, gegenteiliger Meinung war nur ein Fünftel der Befragten.

Eine klare Mehrheit gegen die Privatisierung der Wasserwerke

Die skeptische Einstellung zum öffentlichen Sektor bedeutet allerdings keineswegs eine generelle Zustimmung zu jeder Art Privatisierung. Auch in Griechenland identifizieren die Bürger einen Bereich öffentlicher Dienstleistungen, den sie auf keinen Fall dem Zugriff privater Firmen ausliefern wollen. Der klassische Fall sind die Wasser- und Abwasserunternehmen von Athen/Piräus und Thessaloniki. Die Privatisierung der EYDAP (Athen-Piräus) und die EYTh (Thessaloniki) wird von einer Zwei-Drittel-Mehrheit abgelehnt. Dafür sprechen sich bei einer Umfrage von Mitte Juni 2013 nur 23 Prozent der Befragten aus. Und würde man nur die Betroffenen in den beiden Stadtregionen befragen, dürfte die Ablehnung noch klarer ausfallen.

Im Fall der öffentlichen Wasserwerke muss sich die Regierung Samaras auf harten Widerstand seitens der Bevölkerung einstellen. Dennoch stehen beide Projekte ganz oben auf der Privatisierungsliste: Die EYTh soll noch 2013, die EYDAP bis Mitte 2014 meistbietend verkauft werden. Welche Bedeutung die Regierung Samaras gerade diesem Vorhaben beimisst, zeigt ein personelles Detail: Im März berief sie zum Chef der staatlichen Privatisierungsagentur TAIPED ausgerechnet Stelios Stavridis, der zuvor Chef bei EYDAP war, also beim öffentlichen Wasser-und Abwasserunternehmen von Athen/Piräus. Als Nachfolger von Stavridies bei EYDAP wurde Antonis Vartholomaios eingesetzt, der zuvor im Direktorium der TAIPED saß. Damit ist die Gewähr gegeben, dass diese Beiden Hand in Hand die Privatisierung der Wasserwerke vorantreiben.

Und dies, obwohl sich auf EU-Ebene inzwischen ein Umdenken anbahnt. Denn die Initiativen vieler Bürger haben den zuständigen EU-Kommissar Michel Barnier gezwungen, sich von der über Jahre in Brüssel propagierten Politik zu verabschieden, die auch die Privatisierung der kommunalen Wasserwerke vorangetrieben hat. Trotz dieser „von unten“ durchgesetzten Korrektur fordert die EU-Kommission (im Rahmen der Troika) von der Athener Regierung keineswegs, den Verkauf der Wasserwerke von der Agenda abzusetzen. Absolute Priorität hat das propagierte Ziel, die Staatskasse durch „Privatisierungserlöse“ zu entlasten. Der Kommentator Nikos Xydakis sieht hier einen klaren Fall von Schizophrenie, weil Griechenland offenbar gezwungen wird, „gegen den Willen der EU“ und gegen die neuerdings geltende „gemeinsame Strategie zu verstoßen“ (Kathimerini vom 12. Juli).

Auf diesen Widerspruch verweisen auch die sehr aktiven Gruppen, die in Griechenland für die Erhaltung der kommunalen Wasserversorgung kämpfen (Informationen dazu über die Website). Ihren Widerstand, der vor allem in Thessaloniki schon sehr gut organisiert ist, beschreibt Hillary Wainwright in der Mai-Ausgabe der unabhängigen linken Zeitschrift „Red Pepper". Besonders aufschlussreich ist dabei der Verweis auf eine Bedingung, die für den Erfolg einer Anti-Privatisierungskampagne in Griechenland unabdingbar ist: Die an den Kampagnen beteiligten Gewerkschafter bemühen sich, ihren Bündnisgenossen klar zu machen, dass sie als Bürger engagiert sind, und nicht (nur) als Beschäftigte der EYTh, die um ihre Arbeitsplätze fürchten. Deshalb scheuen sie sich nicht, die Korruption im öffentlichen Bereich zu thematisieren und zuzugeben, dass es leider auch in ihren eigenen Reihen korrupte Elemente gibt.

Diese Selbstkritik ist auch unumgänglich, wenn die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors im Kampf gegen die Privatisierung gemeinnütziger öffentlicher Unternehmen eine Rolle spielen wollen. Denn die meisten Bürger hegen nach wie vor ein großes Misstrauen gegen die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors, die in der Vergangenheit häufig eher wie Berufsgilden agierten und deshalb nicht gerade als legitime Mitstreiter einer Bewegung der Krisenverlierer gesehen werden (die „Besonderheiten" der griechischen Gewerkschaften habe ich ausführlich auf den NachdenkSeiten vom 23. Dezember 2010 dargestellt).

Dazu nur ein Beispiel aus der Vergangenheit: Im Fall der staatlichen „Olympic Airways" (im Herbst 2009 vollzogen) war eine klare Mehrheit der Griechen für eine Privatisierung, weil der Betrieb der Gesellschaft mehr und mehr zu Lasten der Allgemeinheit ging. Obwohl die Olympic notorisch ein Riesendefizit machte, das aus dem Staatshaushalt ausgeglichen werden musste, konnten die Gewerkschaften der einzelnen Berufsgruppen mithilfe ihrer jeweiligen politischen Patrone ihre Privilegien ständig weiter ausbauen. Am dreistesten trieben es die Piloten, die per Streik sogar die Forderung durchsetzen wollten, einen festen Prozentsatz der Ausbildungsplätze von Nachwuchspiloten für ihre eigenen Sprösslinge zu reservieren. An solchen Beispielen haben die Griechen bitter erfahren müssen, dass nicht jedes „öffentliche Unternehmen" automatisch einen Beitrag zu einer gerechteren und solidarischen Gesellschaft leistet. Allzu oft haben sie das Gegenteil erlebt.

Staatlicher Grundbesitz – zweckentfremdet

Wie groß unter Bedingungen des Klientelismus die Wahrscheinlichkeit ist, dass „öffentliches Gut" verschleudert oder unter der Hand privatisiert wird, lässt sich auch am Beispiel des staatlichen Grundbesitzes aufzeigen. In Griechenland ist der Staat aus historischen Gründen, die mit der osmanischen Vorgeschichte zu tun haben, der größte Grundbesitzer

überhaupt. Zu Beginn der Krise hat der heutige Finanzminister Stournaras (als Direktor des Wirtschaftsforschungsinstituts IOEB) einmal ausgerechnet, dass der Staat vor Ausbruch der Krise allein durch die Veräußerung von Immobilien 200 Mrd. Euro hätte einnehmen können. Das war allerdings eine sehr abstrakte Kalkulation, denn das hätte vorausgesetzt, dass der Staat überhaupt eine Übersicht über seine eigenen Liegenschaften hat. Das war 2009 noch bei weitem nicht der Fall. Die Erfassung der Grundstücke ist bis heute noch nicht abgeschlossen.

Wie es um die Verfügung über das staatliche Eigentums tatsächlich bestellt ist, zeigt ein Beispiel, das in der vor einem Jahr in der Kathimerini beschrieben wurde. Im Juli 2012 begaben sich die Inspektoren der staatlichen Privatisierungsbehörde in das Hafenstädtchen Katakolo an der Westküste der Peleponnes (der Hafen lebt von den Kreuzfahrtschiffen, die hier anlegen, um den Passagieren einen Ausflug zum nahen Olympia zu bieten). Als die Inspektoren den staatlichen Grundbesitz taxieren wollten, erlebten sie eine böse Überraschung. Von den 2000 Hektar ausgewiesener öffentlicher Flächen waren nur noch 200 Hektar ungenutzt. Die allermeisten Grundstücke hatten sich alle möglichen Leute illegal angeeignet und mit Häusern, Geschäften, Pensionen, ja ganzen Siedlungen überbaut; und das natürlich zumeist ohne Baugenehmigung.

Paschos Mandravelis schrieb damals in einem bitteren Kommentar: „Während die ganze Nation sich gegen die verruchten ausländischen Investoren wappnet, die angeblich über uns herfallen und die griechische Landschaft verschandeln wollen, haben unser einheimischen Geier es bereits geschafft, fast jede Ecke des Landes illegal zu privatisieren, ohne dem Staat auch nur einen Cent zu zahlen… Während wir die Thermopylen gegen die neoliberalen Invasoren bewachen, werden hinter unserem Rücken von Privatleuten erstklassige Grundstücke und damit Staatsgelder aufgefressen.“ (Kathimerini, 18. Juli 2012)

Diese nicht einmal „heimliche“ private Aneignung ist an allen Ecken des Landes zu besichtigen. Und sie betrifft nicht nur Vermögenswerte des Staates, sondern auch der Kommunen. Ein krasses Beispiel für den Umgang mit öffentlichem Eigentum bietet die Athener Regierung selbst. Obwohl der Staat in der Hauptstadt eine Menge Immobilien besitzt, haben große Ministerien ganze Gebäudekomplexe zu teuren Preisen angemietet. Dabei wurde bis vor kurzem nie der Versuch unternommen, den staatlichen Immobilienbestand in der Weise zu nutzen, indem man etwa alle Ministerien in staatseigenen Gebäuden unterbringt. Viele dieser staatseigenen Immobilien wurden also nicht zur Minimierung der Staatsausgaben benutzt, sondern dem „klientelistischen“ Potential zugeschlagen, aus dem alle möglichen Gefälligkeiten verteilt wurden: die günstige Miete für den Klienten A, die kostenfreie Nutzung durch die Klientin B.

Den staatlichen Immobilienbesitz zu verkaufen, der für öffentliche Einrichtungen (oder im öffentlichen Interesse) nicht sinnvoll genutzt werden kann, wäre schon lange vor der Krise angesichts der wachsenden Staatsdefizite tatsächlich eine vernünftige Entscheidung gewesen. Und mit diesen Einnahmen hätte man, wären sie rechtzeitig geflossen, den Staatsbankrott – jedenfalls für einige Zeit – abwenden können. Dennoch wäre die oben zitierte Kalkulation von Stournaras nur realistisch gewesen, wenn man den Verkauf der Immobilienwerte über mehrere Jahre gestreckt hätte. Wenn hingegen ein Staat seine Werte auf einen Schlag verkaufen muss, kann er natürlich keine optimalen Erlöse mehr erzielen, weil er damit selbst zu einem Preisverfall beiträgt.

Privatisierung in der Depression – eine volkswirtschaftliche Untat

Dieses schlichte marktwirtschaftliche Gesetz gilt für das gesamte Privatisierungsprogramm, das dem griechischen Staat von der Troika aufgedrückt wurde. Griechenland steht seit 2010 unter Druck, seine „assets“ auf einem „Käufermarkt“ zu verschleudern. Allein deshalb schon ist der Verkauf von öffentlichen Werten inmitten einer ökonomischen Depression und einer abgrundtiefen Krise der öffentlichen Finanzen eine volkswirtschaftliche Untat. Und zwar völlig unabhängig von allen Überlegungen über die gesellschaftlichen Vor- und Nachteile oder die Finanzierbarkeit eines “öffentlichen Sektors“. Dass dieses Privatisierungs-Programm für das heutige Griechenland eine absurde Zumutung ist, zeigt sich schon darin, dass die Troika ihre Vorgaben für die angestrebten Erlöse aus den Privatisierungen ständig nach unten korrigieren musste.

Im Februar 2011 wurde den Griechen mitgeteilt, dass sie bis 2015 mittels Privatisierungen 19 Mrd. Euro, und bis 2020 sogar 50 Mrd. Euro zu erlösen hätten. Seitdem wurde diese Vorgabe schrittweise der „marktwirtschaftlichen“ Realität angepasst. Derzeit geht die Troika davon aus, dass Athen bis Ende 2016 nur noch 11 Mrd. Euro und bis 2020 rund 25 Mrd. Euro einnehmen kann (für das nach wie vor geltende Ziel von 50 Milliarden wird kein Termin mehr genannt).

Für das Jahr 2013 wurde die Zielmarke auf 2, 58 Mrd. Euro herabgesetzt, aber auch diese Summe ist nicht mehr zu erreichen, nachdem Anfang Juni die Privatisierung des Erdgas-Versorgers DEPA gescheitert ist, die knapp eine Milliarde Euro einbringen sollte. Deshalb haben sich Athen und die Troika informell darauf geeinigt, dass diese Milliarde Euro auf 2014 verschoben werden, sodass dieses Jahr nur 1, 6 Mrd. Euro Privatisierungserlöse dargestellt werden müssen.

Aber auch diese Summe ist noch längst nicht eingefahren. In diesem Jahr wurden bislang erst zwei Vorhaben umgesetzt: der Verkauf der staatlichen Lottogesellschaft OPAP und die

Veräußerung der staatlichen Anteile an dem Unternehmen DESFA, das die griechischen Haushalte mit Erdgas beliefert. Dagegen ist die Privatisierung des Erdgasunternehmens DEPA, das Erdgas en gros importiert und das griechische Pipelinenetz unterhält, in letzter Minute gescheitert.

Im Folgenden will ich diese drei Privatisierungsvorhaben genauer betrachten, weil sich an ihnen ganz unterschiedliche Probleme des ganzen Privatisierungs-Programms aufzeigen lassen. Allen dreien ist jedoch eines gemeinsam: Am Ende gab es am Ende nur ein einziges „verbindliches Angebot", das heißt: In keinem dieser Fälle konnte von einem Verkauf an einen „meistbietenden" Interessenten die Rede sein.

Der Fall OPAP

Der staatliche Anteil von 33 Prozent an dem Glücksspiel-Unternehmen OPAP ging für 652 Millionen Euro an ein Konsortium namens „Emma Delta", das zu zwei Dritteln dem Private-Equity-Fund des Tschechen Jiri Smejc und zu einem Drittel dem griechischen Reeder Giorgos Melissanides gehört. Emma Delta hatte als einziger (von anfangs acht Interessenten) ein verbindliches Angebot für die OPAP-Anteile abgegeben, das sich zunächst auf 622 Millionen Euro belief. Aber auch die am Ende erzielten 652 Millionen bewerteten die Wirtschaftsseiten der Medien angesichts des aktuellen Börsenwerts von 712 Millionen Euro als mageres Ergebnis. Nach Einschätzung der Kathimerini (vom 2. Mai), dürfte Emma Delta nämlich bei einem geschätzten Jahresumsatz von 4 Mrd. Euro seine Investition in nur wenigen Jahren wieder eingespielt haben. Damit sei der OPAP-Verkauf aus Sicht der griechischen Steuerzahler keine besonders clevere Entscheidung gewesen. Im Wirtschaftsdienst „Financial Mirror" war zu lesen, dass der Business Plan von Emma Delta schon für 2015 einen Nettogewinn von 213 Mill. Euro vorsehe, und danach einen weiteren steilen Anstieg, der aus der Einführung neuer Wett- und Glücksspiel- Angebote (insbesondere von Internet-Wetten und –Spielen) resultieren werde. Dazu muss man wissen, dass die technische Entwicklung dieser neuen Angebote wie auch die erforderlichen Patente, großenteils bereits von der alten halbstaatlichen OPAP finanziert worden sind.

Egal wie man zum Geschäft mit dem Glücksspiel steht, angesichts dieser Vorleistung wäre es für den griechischen Staat langfristig die weit bessere Lösung gewesen, die OPAP-Anteile zu halten und Jahr für Jahr an den steigenden Erträgen zu partizipieren. Im Sinne einer nachhaltigen Stabilisierung der Staatsfinanzen war der Verkauf einer so lukrativen Beteiligung jedenfalls die falsche Entscheidung. Dass sie dennoch getroffen wurde, geht ausschließlich auf den Druck der Troika zurück – und auf den Erfolgszwang, unter dem die griechische Privatisierungsagentur TAIPED stand, die eben bis Mai 2013 noch keinen einzigen „Erfolg" melden konnte (außer dem Verkauf von Immobilien im Wert von

kärglichen 110 Millionen Euro).

Im Übrigen ist die ganze Causa OPAP noch keineswegs abgeschlossen. Sie hängt im Gegenteil sogar noch am „seidenen Faden“, wie die Kathimerini vom 14. Juli meldet. Denn der tschechische Investor und sein griechischer Partner drohen den ganzen Privatisierungsvertrag zu wieder kündigen, wenn die OPAP nicht die alten Kooperationsverträge mit dem Unternehmen Intralot aufkündigt. Intralot ist Teil des Unternehmensimperiums von Sokratis Kokallis, der als größter Profiteur des griechischen Klientelsystems gilt, mit dem er seit über 30 Jahren eng vernetzt ist, bei besten Geschäftsverbindungen zu den Pasok- wie zu den ND-Regierungen. Intralot ist seit 2007 der zentrale Software-Provider von OPAP. Der damals geschlossene Vertrag soll für Intralot so vorteilhaft sein, dass die neuen Besitzer diese privilegierte Beziehung beenden wollen. Der tschechische Oligarch Jiri Smejc hat jetzt ultimativ erklärt, dass er OPAP nur übernehmen werde, wenn die Interlot-Verträge annulliert werden. Auch dieser erste „Erfolg“ der griechischen Privatisierungs-Saga droht also noch zu platzen.

Der Fall DEPA

Nur einen Monat nach dem Verkauf der OPAP-Anteile folgte ein herber Rückschlag: Am 10. Juni musste die TAIPED melden, dass die Privatisierung der Staatsanteile an dem Erdgas-Unternehmen DEPA vorerst gescheitert ist. Der einzige verbindliche Interessent, der russische Konzern Gazprom, hatte sein Kaufangebot zurückgezogen. Da die TAIPED als Erlös eine knappe Milliarde Euro einkalkuliert hatte (Gazprom soll 900 Millionen geboten haben), bedeutete der russische Rückzieher, dass die für 2013 anvisierten Einnahmen aus Privatisierungen von 2,58 Milliarden Euro nicht mehr zu erzielen sind.

Über die Gründe des Rückzugs von Gazprom wurde viel diskutiert und spekuliert. Eine gewisse Rolle spielte ganz sicher die Information aus Brüssel, wonach die EU-Kommission den Deal ohnehin verhindern werde. Dafür gab es sogar einen triftigen Grund: Die DEPA bezieht 60 Prozent ihrer Erdgaslieferungen von der Gazprom, der Einstieg des russische Staatskonzerns hätte also gegen das Gebot verstoßen, dass der Hauptlieferant nicht zugleich das Leitungsnetz kontrollieren soll.

Das Prinzip der Trennung von Produktion vom Leitungsnetzbetrieb ist im sogenannten Dritten EU Energie-Paket (von 2009) festgeschrieben. Allerdings ist sehr die Frage, ob Brüssel an dieser Regel festgehalten hätte und am Ende tatsächlich einen griechischen „Privatisierungserfolg“ verhindert hätte, nachdem man der Athener Regierung monatelang Dampf gemacht und der TAIPED fast schon Versagen vorgeworfen hatte. Zudem arbeitet die russische Regierung bereits an Methoden, um die neuen EU-Regeln durch Aufspaltung des

Gazprom-Konzerns zu erfüllen bzw. zu umgehen (siehe dazu hier) Deshalb spricht einiges dafür, dass es ganz andere Bedenken waren, die den DEPA-Deal aus Moskauer Sicht letzten Endes verhindert haben.

Das griechische Unternehmen sitzt nämlich auf unbezahlten Forderungen in Höhe von 380 Millionen Euro (siehe Reuters-Bericht vom 21. Mai 2013). DEPA ist verzweifelt bemüht, diese Außenstände zu reduzieren (wobei der größte Schuldner der staatliche Stromerzeuger DEI ist, der einige seiner Kraftwerke mit Erdgas betreibt). Und die griechische Seite war in den Verhandlungen bereit, bis zu 180 Millionen an nicht eintreibbaren Forderungen abzudecken, aber das hätte für Gazprom noch immer einen potentiellen Verlust von 200 Millionen bedeutet. Es hat ganz den Anschein, als sei der russischen Seite der ganze Deal am Ende zu undurchsichtig gewesen. Das gilt auch für die Frage, ob etwa der Großverbraucher DEI langfristig konstante Gasmengen abgenommen hätte, was wiederum vom ebenfalls ungeklärten Privatisierungsschicksal des Stromerzeugers abhängt.

Mit einer neuen Ausschreibung der DEPA-Anteile rechnet die Privatisierungsbehörde TAIPED frühestens in 18 Monaten. Bis dahin besteht die Chance, die Lehren dieses Falles gründlich aufzuarbeiten. Dabei ist der interessanteste – und lehrreichste – Aspekt des gescheiterten DEPA-Deals die Bereitschaft der griechischen Seite, dem einzigen Kaufinteressenten Gazprom bis zum Schluss in fast allen Punkten nachzugeben.

Hier zeigt sich in aller Klarheit, dass ein verzweifelter Verkäufer nicht nur beim Preis erpressbar ist. Die TAIPED musste nicht nur die ursprünglich vorgesehene Garantiesumme halbieren (das Geld also, das bei einem Scheitern des Deals für den Interessenten verloren ist), sie musste auch eine Klausel abzeichnen, wonach die Gazprom das ganze Geschäft rückgängig machen kann, wenn sich die Steuersätze für den Energiesektor ändern. Die Russen drückten sogar eine „Drachmen-Klausel“ durch, die ihnen den Ausstieg für den Fall eines „Grexit“ gestattet hätte. Das alles belegt nur die asymmetrische Verteilung der Verhandlungsmacht, die eine griechische Energie-Expertin so beschrieben hat: „Die harten Forderungen von Gazprom wurden noch härter, weil die Russen frühzeitig zwei Dinge erkannt haben: dass sie die einzigen player sind, und dass die griechische Seite unter starkem Druck steht, endlich Privatisierungseinnahmen vorzuweisen.“(Chrysa Liangou in Kathimerini vom 11. Juni).

Diesem Befund ist nichts hinzuzufügen. Außer der begründeten Vermutung, dass der geplatzte DEPA-Deal für die griechische Volkswirtschaft gar kein so schlechtes Ergebnis ist. Denn der Preis, den Gazprom für sein Erdgas von den Griechen verlangt, liegt inzwischen um 30 bis 40 Prozent höher als der Lieferpreis für die übrigen EU-Länder, erklärt der „Verband der energieverbrauchenden Unternehmen“ (EVIKEN). Sein Vorsitzender Kouklelis

warnt inzwischen, dass die griechische Wirtschaft durch die hohen Energiekosten erdrosselt würde (Kathimerini vom 12. Juli). Der Verband fordert von der Regierung Samaras seit langem, die (noch staatlich kontrollierte) DEPA müsse die Erdgaspreise senken. Das wurde aber, klagt der Verband, stets mit dem Hinweis auf die angestrebte Privatisierung abgelehnt (Kathimerini vom 21. Juni). Hier zeigt sich, dass die Fixierung auf eine „Privatisierung um jeden Preis" nicht nur finanziell unsinnig, sondern auch eine volkswirtschaftlich schädliche Strategie sein kann.

Der Fall DESFA

Die DESFA ist ein Tochterunternehmen der DEPA. Es unterhält das Leitungsnetz, das Erdgas an die griechischen Haushalte liefert und eine LNG-Anlage (Herstellung von Flüssiggas) betreibt. Nach einer Vereinbarung vom 19. Juni wird der 66-prozentige Staatsanteil des Unternehmen für 400 Millionen Euro vom aserbaidschanische Staatskonzern Socar erworben, der als einziger Bieter übrig geblieben war. Wie Panagis Galiatsatos in der FAZ vom 20. Juni schrieb, lag dieses Gebot aus Athener Sicht „deutlich unter den Erwartungen". Nach griechischen Pressemeldungen hatte Socar zunächst sogar nur 305 Mill. Euro geboten, diesen Preis aber nach einem Anruf von Regierungschef Samaras bei Staatspräsident Alijew in Baku aufgebessert.

Noch interessanter ist die Meldung (Ethnos vom 21. Juni 2013), wonach das erste Gebot der Aserbaidschaner, eingereicht im Januar 2013, immerhin bei 750 Millionen Euro lag. Wenn diese Zahlen stimmen, würden sie die These des Ethnos-Kommentators von einem „Ausverkauf" des griechischen Gasverteilers belegen. Wobei es sich beim Einstieg des Unternehmens Socar genau genommen gar nicht um eine „Privatisierung" handelt, denn „Socar" steht für „State Oil Company of Azerbaidjan Republic". Diesen Konzern als Staatsunternehmen zu bezeichnen, ist noch untertrieben: im Grunde ist Socar der aserbaidschanische Staat, denn mit seinen Exporterlösen deckt er 95 Prozent des dortigen Staatshaushalts ab (Zahlen von 2012). Man muss also eher sagen, dass Griechenland seine Gasgesellschaft, samt seiner einzigen LNG-Anlage, an eine keineswegs „lupenreine" demokratische Republik verkauft hat.

Um diesen Verkauf zu einem peinlich niedrigen Preis zu rechtfertigen, hat Regierungschef Samaras den DESFA-Verkauf als großen strategischen Coup dargestellt, der maßgeblich dazu beigetragen habe, dass die Regierung in Baku sich für den Bau der durch Griechenland führenden TAP-Gasleitung (und damit gegen das Konkurrenzprojekt Nabucco) entschieden habe, was einen großartigen „Vertrauensbeweis" für sein Land darstelle. Ich habe diese großmäulige These in meinem letzten Beitrag auf diesen Seiten bereits kommentiert (NachdenkSeiten vom 11. Juli). Die Entscheidung für TAP wurde natürlich von

der Regierung Alijew und dem internationalen TAP-Konsortium getroffen, und allein unter ökonomischen Kriterien. Dass der Verlauf der Trans-Adria-Pipeline den griechischen Wünschen entspricht, spielte dabei allenfalls eine minimale Rolle. Allerdings könnte es durchaus sein, dass das große Interesse an dem TAP-Projekt, das Samaras so demonstrativ an den Tag legte, das Regime in Baku auf die Idee brachte, dass man für den Erwerb der DESFA einen besonders günstigen Preis durchsetzen kann. Damit hätte Griechenland für die Beteiligung an den TAP-Investitionen bereits einen staatlichen Obulus entrichtet.

Allerdings kann sich Griechenland von dem Deal mit Baku einen gewichtigen Vorteil versprechen. Das aserbaidschanische Gas dürfte billiger kommen als die russischen Gazprom-Lieferungen. Die Frage ist nur, welche Mengen die Aserbaidschaner und ihre Partner aus der TAP (die das Gas ja vor allem nach Italien bringen soll) in das griechische Leitungssystem abzweigen wollen. Das dürfte auch von den zu erzielenden Preisen abhängen. In dem Zusammenhang ist interessant, dass die Socar bis heute – fast einen Monat nach der vorläufigen Einigung – noch keinen endgültigen Kaufvertrag mit der TAIPED unterschrieben hat. Nach den neusten griechischen Pressemeldungen gibt es einen „großen Haken“: Die Aserbaidschaner wollen sicherstellen, dass sie auf griechischem Boden eine „unabhängige Handelspolitik“ ausüben können (Kathimerini vom 15. Juli), womit die Festsetzung der Leitungsgebühren gemeint ist. In Athen existieren offenbar Zweifel, ob dieser Anspruch mit den Vorstellungen in Brüssel vereinbar ist.

Schuld sind die blöden Marktverhältnisse

Damit ist auch der dritte Privatisierungs-“Erfolg“ noch gefährdet. Aber selbst wenn der DESFA-Verkauf bald über die Bühne gehen sollte, bleibt die Bilanz für die TAIPED jedenfalls für dieses Jahr weit hinter den Erwartungen der Troika und dem Versprechen der griechischen Regierung zurück. Und wenig spricht dafür, dass das Rezept, mit dem TAIPED-Präsident Stilianidis diese Bilanz noch notdürftig aufbessern will, aufgehen könnte. Seine Ankündigung, man wolle jetzt beschleunigt den 51-prozentigen Staatsanteil an der Hafengesellschaft von Piräus (OLP) verkaufen, lebt von der Hoffnung auf die Investitionsbereitschaft der Chinesen. Zwar hat das chinesische Staatsunternehmen Cosco bereits sein Interesse angemeldet. Eine Cosco-Tochter betreibt in Piräus bereits zwei Container-Piers, und zwar mit beachtlichem Erfolg. Aber selbst in der Athener Regierung gibt es Zweifel, ob man sich mit einem Geschäftspartner, der die klamme Situation des griechischen Staates schon einmal optimal ausgenutzt hat, auf einen schnellen Deal einlassen sollte. Zumal wenn Cosco wieder als einziger Bieter auftritt.

Der gerüchteweise umlaufende Preis für die Übernahme des gesamten Hafens beträgt eine Milliarde Euro (Wall Street Journal vom 19. Juni). Das ist eine Summe, auf die sich keine

Athener Regierung zu Beginn der Privatisierungs-Euphorie eingelassen hätte. Aber so sind eben die Marktverhältnisse für ein Land, das " in einer Rezessionsspirale gefangen ist, die von dauernden Forderungen der Troika nach neuen Steuern und Sparmaßnahmen noch weiter verfestigt wird", um Galiatsatos (FAZ vom 21. Juni) zu zitieren. Noch klarer hat es TAIPED-Chef Stavridis ausgedrückt, als er dem Wall Street Journal am 10. Juni erklären wollte, warum die DEPA-Privatisierung am Ende nicht zustande kam: „Es war kein Scheitern, es lag an den Marktverhältnissen, und das ist nicht unsere Schuld." Frei ins Clinton-Amerikanische übersetzt: It's the market, stupid. Ein Satz, der seine volle Wahrheit erst ganz entfaltet, wenn man ihn auf das gesamte Privatisierungs-Abenteuer bezieht: Ein bankrotter Staat, der sich durch Privatisierungen retten will, muss an den Marktverhältnissen scheitern.