



Strukturanpassung und Eisenbahnprivatisierung

Die Politik der Weltbank und der
Regierungen in der Republik
Elfenbeinküste und in Ghana

von Brendan Martin und Marc Micoud - Public World, London

Strukturanpassung und Eisenbahnprivatisierung

Die Politik der Weltbank und der Regierungen in der Republik Elfenbeinküste und in Ghana

Einführung

Die Internationale Transportarbeiter-Föderation finanziert gemeinsam mit dem Institut für Wirtschaftsentwicklung (EDI) der Weltbank eine Reihe von Forschungsprojekten. In dem vorliegenden Papier sind die Ergebnisse eines dieser Projekte zusammengefasst. Dabei geht es um die Umstrukturierung der Eisenbahnen im Kontext der Strukturanpassungsprogramme und Weltbankstrategien, wobei die jüngsten Erfahrungen zweier westafrikanischer Staaten, der Elfenbeinküste und Ghanas, im Mittelpunkt stehen. Die Texte unter Punkt 2 sind größtenteils Veröffentlichungen der Weltbank entnommen, ansonsten basiert das Papier auf - teils inoffiziellen - Befragungen von Regierungsbeamten, Führungskräften bei den Bahnen und Gewerkschaftsfunktionären aus Ghana und der Republik Elfenbeinküste durch Marc Micoud sowie auf Dokumenten, die während eines Besuchs in den beiden Ländern im September 1997 zusammengetragen wurden.

Zunächst wird ein kurzer Überblick über die Strategien der Weltbank bei den Strukturanpassungsprogrammen gegeben. Dann folgt ein Abriss der Haltung gegenüber Eisenbahnen im Allgemeinen und staatlichen Unternehmen in Afrika im Besonderen. Anschließend werden jüngste Erfahrungen in der Republik Elfenbeinküste und Ghana beleuchtet. Während die Bahn in der Elfenbeinküste bereits privatisiert wurde, scheint die Weltbank nun auch in Ghana nach einigen Umstrukturierungen der staatlichen Eisenbahngesellschaft, die zu einem umfassenden Stellenabbau führten, eine Privatisierung zu empfehlen. Das Dokument schließt mit einigen vorsichtigen Schlussfolgerungen auf der Grundlage der beiden genannten Fälle und anderen Erfahrungen.

Die Weltbank, Afrika und die Bahnen

Die Weltbank entwickelte die Strukturanpassungsprogramme (SAP), um die wirtschaftlichen Probleme von Entwicklungsländern infolge des starken Ölpreisanstiegs und der internationalen Schuldenkrise in den Siebzigern zu meistern. Die Weltbank selbst beschreibt die Strukturanpassungen wie folgt: "Die Reformprogramme, die viele afrikanische Staaten Mitte der 80er Jahre mit Hilfe des Interna-

tionalen Währungsfonds, der Weltbank und weiterer Geldgeber starteten, spiegeln eine neue Wirtschaftsphilosophie wider. Die Reformen sollten zum Rückzug des Staates aus dem produzierenden Gewerbe führen und die staatliche Regulierung privatwirtschaftlicher Aktivitäten eindämmen. Der Schwerpunkt lag auf der Förderung der Ausfuhren, insbesondere im stark vernachlässigten landwirtschaftlichen Sektor. Ferner wurde Wert darauf gelegt, die makroökonomische Stabilität zu erhalten und eine Überbewertung der Währung zu vermeiden. Die Neuordnung des politischen Rahmens in Übereinstimmung mit diesen neuen Wirtschaftsstrategien wurde als Strukturanpassung bekannt.”¹

Strukturanpassung und öffentliche Versorgungsunternehmen und Verkehrsbetriebe

Die Weltbank veröffentlicht einmal jährlich den *Weltentwicklungsbericht*, an dem eine große Zahl von Weltbank-Mitarbeiter/innen und externen Fachleuten mitwirkt. Er erscheint in einer Auflage von etwa 100.000 Exemplaren und wird international verteilt. Die Kosten dafür belaufen sich auf rund 3 Millionen US-Dollar. Jeder Bericht konzentriert sich auf ein bestimmtes Thema - 1994 etwa lautete es “Infrastruktur und Entwicklung”.

In dem Bericht wird zwar der Nutzen öffentlicher Investitionen und die Bereitstellung von Versorgungsunternehmen und Verkehrsbetrieben durch den Staat gewürdigt, gleichzeitig wies man jedoch darauf hin, dass Unternehmen der öffentlichen Hand und staatliche Betriebsführung mit “betrieblicher Ineffizienz, unzureichender Wartung, übermäßiger Abhängigkeit von Steuergeldern, mangelnder Anpassungsfähigkeit an die Bedürfnisse der Benutzer, geringem Nutzen für die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten und unzureichendem Umweltbewusstsein” gleichgesetzt werden.² Um diese Vorwürfe zu entlasten, seien drei “umfassende Maßnahmen” erforderlich: “die Anwendung privatwirtschaftlicher Prinzipien”, “die Erhöhung des Wettbewerbsdrucks durch angemessen regulierte Dienstleister aus dem privaten Sektor” und “die verstärkte Einbindung von Benutzern und weiteren Beteiligten an der Planung sowie der Bereitstellung und Überwachung der Infrastrukturdienste”.³ Zur Umsetzung dieser Maßnahmen wurden vier Strategien vorgeschlagen: die Führung des Betriebs nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten, was z. B. die Inanspruchnahme privater Subunternehmen einschließt; die Privatisierung des Betriebs durch Konzessionen oder Pachtverträge; die Privatisierung der Eigentümerschaft und des Betriebs und die Einbindung von Kommunen und Benutzern.

Strukturanpassung und Privatisierung

Die Privatisierung war in ihren verschiedenen Ausprägungen von jeher ein wesentlicher Bestandteil der Strukturanpassungsprogramme. In letzter Zeit haben die Privatisierungsaktivitäten als Teil der Weltbankstrategien und -projekte überdies eine Art Eigenleben entwickelt. Verschiedene Institutionen der Weltbank-Gruppe bieten politische und technische Unterstützung, aber auch Finanzhilfen zur Umsetzung von Privatisierungsprogrammen und -maßnahmen. In der Praxis scheint die Weltbank zunehmend eine weitestmögliche Abdeckung des Privatisierungsspektrums zu bevorzugen. Grob gesagt: Es scheint ein Faustregel zu geben, wonach Privateigentum in einem deregulierten, wettbewerbsorientierten Umfeld die beste Lösung und reguliertes Privateigentum die zweitbeste Lösung seien. Als

weitere Alternativen kommen der private Betrieb innerhalb staatlicher Unternehmen, die Geschäftsführung durch nichtstaatliches Management und schließlich die staatliche Geschäftsführung nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten in Frage.

Die treffendste Charakterisierung der diesen Strategien zugrunde liegenden politischen Haltung stammt von John Nellis, einer hochrangigen Führungskraft in der Weltbank-Abteilung für die Entwicklung des privaten Sektors. Er schrieb: "Ist Privatisierung notwendig? Die Antwort ist ein entschiedenes 'Ja'. Privatisierung ist notwendig, und zwar nicht nur, um die Leistungsfähigkeit staatlicher Unternehmen zu steigern - wenngleich sich verblüffend viele Beweise dafür finden lassen, dass dies tatsächlich der Fall ist. Das große Plus der Privatisierung liegt darin, dass sie die bereits zuvor durch Reform des staatlichen Unternehmens oder die Vorbereitung für den Verkauf erzielten Gewinne 'konsolidiert', den Betrieb vom politischen Geschehen unabhängig macht und ihn vor dem ebenso häufigen wie tödlichen Schwachpunkt staatlicher Unternehmen bewahrt: der Einmischung von Eigentümern, die nicht nur gewinnorientiert denken."⁴

Die Weltbank und die Bahnen

Der Nutzen der oben genannten politischen Lösungsvorschläge variiert je nach dem betroffenen Sektor und den Gegebenheiten im jeweiligen Land. Im *Weltentwicklungsbericht 1994* empfahl die Weltbank die Entbündelung öffentlicher Dienstleistungsaktivitäten und entwickelte ein Modell, mit dem sich einschätzen ließ, inwieweit eine Überführung der einzelnen Elemente in die Privatwirtschaft machbar war. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schienenanlagen und Bahnhöfe wurde gering eingestuft, ihr Potential bei der Kostendeckung über die Benutzergebühren indes bewertete man als "hoch", sodass sich auf einer Skala von 1,0 bis 3,0 eine "Marktfähigkeit" von insgesamt 2,0 ergab. Das Potential der Güter- und Personenverkehrsdienste im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Kostendeckung wurde als "hoch" eingestuft. Ebenso wurde angenommen, dass gute Dienstleistungsqualität am besten durch ein privates Unternehmen gewährleistet sei. Deshalb bewertete man ihre "Marktfähigkeit" mit 2,6. Die Stadtbahnen bekamen die niedrigere Note 2,4, da ihr Potential zur Umlegung der vollen Kosten auf die Benutzer nur als "mittelmäßig" bewertet wurde. In dem Bericht wurden Unterschiede zwischen "Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und bescheidener Kapazität" und "Ländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen und guter Kapazität" eingeräumt, gleichzeitig aber wurde darauf hingewiesen, dass für erstere Länder "Konzessionen oder Pachtvereinbarungen bewährte Möglichkeiten" seien, "ausländisches Know-how anzuziehen".

Der Stellenwert der oben genannten Strategien in Afrika lässt sich deutlich anhand kürzlich abgeschlossener oder laufender Projekte bemessen, wie etwa den Privatisierungsplänen im Kongo und in Gabun oder den Umstrukturierungen der kenianischen Eisenbahnen, bei denen der Güter- und Personenverkehr getrennt wurden und dadurch 8.000 Arbeitsplätze verloren gingen. Und auch in den im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchten Ländern sind ihre Auswirkungen zu spüren.

Hintergrund der Entwicklungen in der Republik Elfenbeinküste und in Ghana

Wirtschaftliche und historische Bedeutung der Eisenbahnen

Das Eisenbahnsystem in der Republik Elfenbeinküste und in Ghana entstand wie auch in den anderen an die Sahara angrenzenden Ländern während der Kolonialzeit und spiegelte die Prioritäten der Kolonialherren wider. In beiden Fällen wurde die Eisenbahninfrastruktur vor allem für den Transport von natürlichen Ressourcen und Arbeitskräften geschaffen. Die Rohstoffe mussten zu den Häfen und weiter zu den zentralen Absatzmärkten Europas gelangen, während man die Arbeiterinnen und Arbeiter vom Norden der Kolonien zu Plantagen oder Minen weiter südlich beförderte.

In beiden Ländern war vor allem der Kakaoexport für die Entstehung der Bahnen von großer Bedeutung und ist auch heute noch für die Wirtschaft vorrangig: Die Elfenbeinküste und Ghana sind die beiden wichtigsten Kakaoausfuhrländer der Welt. Darüber hinaus ist die Elfenbeinküste der größte afrikanische Kaffeeproduzent, in Ghana wiederum zählen neben Kakao noch Mangan, Gold und Bauxit zu wichtigen Rohstoffen. Da die Ausfuhrorientierung für die Strukturanpassungsprogramme in beiden Ländern von zentraler Bedeutung ist, nimmt auch das Verhältnis zwischen dem Schienentransport und dem Export von Rohstoffen, bei der die Länder einen "vergleichenden wirtschaftlichen Vorteil" haben, im heutigen Kontext der Globalisierung einen ebenso hohen Stellenwert ein wie zu Zeiten der Kolonialisierung. In Ghana können Mangan und Bauxit nur auf den Schienen zu den Häfen transportiert werden.

Entwicklung der Infrastruktur und der Verwaltungsbehörden

Die Eisenbahn der Elfenbeinküste wurde zwischen 1905 und 1954 gebaut, als das Land zusammen mit Burkina Faso eine französische Kolonie bildete. Mit Hilfe der Bahn konnte sich Abidjan als konkurrenzfähiger Seehafen etablieren. Heute führt die 1.264 km lange Eisenbahnlinie von Abidjan in der Republik Elfenbeinküste bis nach Kaya nördlich von Ougadougou in Burkina Faso. Ghanas 947 km langes Schienennetz wurde während der britischen Herrschaft in drei Abschnitten zwischen 1898 und 1956 errichtet. Es bildet eine Art Dreieck und verbindet Kumasi im Norden mit den Seehäfen Takoradi und Accra im Süden.

Bis 1989 wurde das Bahnwesen der Elfenbeinküste von der Bahnbehörde Regie Abidjan Niger (RAN) verwaltet, die den Regierungen der beiden Staaten Elfenbeinküste und Burkina Faso auch nach Erlangung der Unabhängigkeit gemeinsam unterstand. 1989 wurde RAN in zwei nationale Unternehmen aufgeteilt, die Société Ivoirienne de Chemin des Fer (SICF) und die Société des Chemins de Fer du Burkina Faso (SCBF).

Das ghanaische Eisenbahn- und Hafenwesen war zunächst einer einzigen kolonialen Verwaltungsbehörde unterstellt, der Ghana Railway and Harbour Authority. Nach Erlangung der Unabhängigkeit benannte man sie in Ghana Railway and Port Authority um. 1977 schließlich bildete man zwei getrennte Verwaltungen und übertrug die Verantwortung für die Eisenbahn der Ghana Railway Corporation (GRC).

Gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmer

Die wichtigste Eisenbahngewerkschaft in der Republik Elfenbeinküste ist nunmehr die Syndicat des Travailleurs du Rail (SYNTRARAIL), die nach der Privatisierung im Jahr 1995 die Syndicat National de la SICF (SYNASICF) ablöste. Sie ist dem Gewerkschaftsdachverband Union Générale des Syndicats de Côte d'Ivoire (UGTCI), nicht aber der ITF angeschlossen. Die wichtigsten Eisenbahngewerkschaften in Ghana, die Railway Enginemen's Union und Railway Workers' Union, sind beide dem nationalen Dachverband Ghana Trade Union Congress und der ITF angegliedert.

Der Verlauf der Krise in der Republik Elfenbeinküste und in Ghana

Der Verlauf der Wirtschaftskrise sowohl in der Republik Elfenbeinküste als auch in Ghana unterschied sich kaum von den Krisen in vielen anderen Ländern: Die Regierungen hatten zu viele Kredite bei den internationalen Banken aufgenommen, da diese zu viele Gelder gegeben hatten. Verschiedene Faktoren führten dazu, dass beide Länder in einen Strudel aus Schulden und Haushaltsdefiziten hineingezogen wurden. Mitverantwortlich war unter anderem eine Änderung der Handelsbedingungen für Kakao und weitere Produkte, obgleich man sich über die Bedeutung dieses Faktors uneins ist. Hinzu kamen Probleme als Folge des Staatsmonopols und Defizite in der staatlichen Unternehmensführung, wie etwa politisch motivierte Ernennungen und Korruption, die sich direkt und indirekt auf die Bahnen auswirkten.

In der Republik Elfenbeinküste gelang es der Bahnbehörde Anfang der 80er Jahre nicht, das Rollmaterial und die Infrastruktur zu erneuern, was wiederum die Betriebskosten in die Höhe trieb. Gleichzeitig begann der Straßentransport von den früheren Investitionen in das ghanaische Straßennetz zu profitieren, das bis heute als eines der besten Afrikas gilt. Es war nicht als Ergänzung der Bahnen, sondern parallel dazu entwickelt und gebaut worden. Auf dem Höhepunkt ihrer wirtschaftlichen Entwicklung in den 70ern transportierte die Bahn nahezu 900.000 Tonnen Güter jährlich. 1989 war das Güteraufkommen auf 260.000 Tonnen gesunken.

Eine ähnliche Reihe zusammenhängender Probleme und Missstände stürzte die ghanaische Bahn in eine vergleichbare Krise. Es ist umstritten, inwieweit die Bahndirektion dafür verantwortlich ist. Einem Gutachten zufolge war Missmanagement die Ursache des Niedergangs, während ein weiteres, vom ghanaischen Gewerkschaftsdachverband in Auftrag gegebenes Gutachten zu dem Schluss kommt, dass die schlechte Leistung der Belegschaft von untergeordneter Bedeutung war. "Zwar war bei der GRC durchaus eine gewisse Disziplinlosigkeit zu beobachten, dennoch wäre es falsch, dies als wesentliche Ursache zu deuten", so heißt es in dem Bericht von Dr. A. F. Gockel. Und weiter: "Vielmehr dürfte die Krise auf eine Qualitätsverschlechterung der grundlegenden GRC-Infrastruktur zurückzuführen sein." Wie dem auch sei, das Güteraufkommen fiel von 1,6 Millionen Tonnen im Jahr 1970 auf 350.000 Tonnen im Jahr 1983. Im gleichen Zeitraum gingen die Fahrgastzahlen von 8 auf 3,3 Millionen zurück.

Umstrukturierung und Privatisierungen in der Republik Elfenbeinküste

Umstrukturierung und Stellenabbau von 1985 bis 1992

RAN beschäftigte während seiner Blütezeit über 6.000 Arbeitnehmer. Ihre Arbeitsbedingungen waren besser als die der meisten Beamten (obwohl die Staatsdiener in der Regel schlechter dastanden als der Durchschnittsarbeitnehmer in der Privatwirtschaft). Nach der Ernennung des ehemaligen Weltbankmitarbeiters K. J. Budin zum Direktor des Unternehmens allerdings wurden zwischen 1985 und 1988 etwa 600 Stellen abgebaut. Nachdem der gemeinsame Betrieb der beiden Länder Elfenbeinküste und Burkina Faso in zwei getrennte Unternehmen aufgesplittet worden war, schlug die Bahn in der Republik Elfenbeinküste unter der Leitung ihres neuen Geschäftsführenden Direktors Yao Koukaou, eines ehemaligen Autofuhrparkbetreibers ohne Erfahrung im Eisenbahnwesen, einen stärker wettbewerbsorientierten Kurs ein.

Koukaou startete eine Umstrukturierung der Eisenbahn ohne Absprache mit den Gewerkschaften, die dafür auch nicht gerüstet waren. Im Zuge dieser Umstrukturierung wurde die Belegschaft um etwa ein Drittel reduziert. Bald indes wurde deutlich, dass in einigen Schlüsselbereichen - insbesondere bei der Signalsteuerung und im Sicherheitsbereich - zu viele Arbeitskräfte entlassen worden waren, was zu betrieblichen Engpässen führte. Zudem brachte die Umstrukturierung nicht das, was die Bahn am dringendsten benötigte: Investitionen in das Rollmaterial und die Infrastruktur. Da sich Missstände im Infrastrukturbereich nur mit hohem Personaleinsatz beheben lassen, musste das Unternehmen der restlichen Belegschaft zum Teil Überstunden bezahlen.

Im März 1993 wurde eine neue Stufe der Umstrukturierung eingeleitet, die nach Auffassung der Gewerkschaft die bislang wirkungsvollste war. Im Tätigkeitsbericht des Unternehmens für das Jahr 1993 wird eine Änderung des Wettbewerbsgebarens, eine Reduzierung der Fälle von Veruntreuung um 30 Prozent und eine Steigerung der Verfügbarkeit von Lokomotiven um 60 Prozent vermerkt, Letzteres ein Zeichen für effizienten Wartungsbetrieb. Diese Verbesserungen zeigen, was das Unternehmen als staatlicher Betrieb zu leisten imstande gewesen wäre, doch der Privatisierungsprozess war bereits angelaufen.

Der Verlauf der Privatisierung von 1992 bis 1995

Im Oktober 1992 wurde der erneute Zusammenschluss und die Privatisierung der Eisenbahnen der Republik Elfenbeinküste und Burkina Fasos angekündigt. Die Ausschreibung erfolgte im Dezember desselben Jahres. Drei Angebote gingen ein: Das erste reichte ein kanadisches Unternehmen ein, es zog das Angebot jedoch zurück, als sich herausstellte, dass die Partner vor Ort, von denen die Entscheidung abhing, bereits eine Abmachung mit dem Hauptbeteiligten bei einem der anderen Angebote getroffen hatten. Ein zweites Angebot kam aus Belgien, das Unternehmen erfüllte jedoch die bei der Ausschreibung gestellten Anforderungen nicht, da es einen Geschäftsführungsvertrag und keine Konzession anstrebte. Das dritte Angebot wurde von einem französischen transnationalen Unternehmen namens SAGA in Zusammenarbeit mit örtlichen Investoren eingereicht. SAGA, eine Tochter der Bollere-Gruppe ist überwiegend im Speditionsbereich tätig. Das Unternehmen kontrolliert über 50 Prozent des Import- und Exportgeschäfts in

Burkina Faso.

Die Angebote wurden im März 1993 entgegengenommen. Das Auswahlverfahren bzw. die Verhandlungen mit dem einzigen verbleibenden Anbieter, dem von SAGA geführten Konsortium Société Internationale de Transports Africains par Rail (SITARAIL), zogen sich jedoch zweieinhalb Jahre hin. Im August 1995 erhielt SITARAIL die Konzession zum Betrieb der Bahndienste und zur Erneuerung der Infrastruktur auf der Grundlage von Bedingungen, die beträchtlich von den in der ursprünglichen Ausschreibung enthaltenen Vorgaben abwichen. Der schließlich zustande gekommene Vertrag sieht vor, dass SITARAIL die Infrastruktur, das Rollmaterial und die Bahnhöfe für eine an den Gewinn gekoppelte Benutzergebühr leaset. Die Infrastruktur bleibt Eigentum der neuen staatlichen Gesellschaft Société de Gestion du Patrimoine Ferroviaire (SIPF) in der Republik Elfenbeinküste und der Société de Patrimoine Ferroviaire du Burkina Faso (SOPAFER-B) in Burkina Faso, und auch die Verantwortung für die Verwaltung der Konzession liegt bei diesen beiden Gesellschaften. Mit der Konzession sind ferner Verpflichtungen zur Berücksichtigung des öffentlichen Interesses verbunden, worin diese bestehen, war jedoch während der Untersuchung vor Ort noch nicht bekannt gegeben worden. Zudem ist unklar, wie die Einhaltung der Vorgaben gewährleistet werden soll.

SAGA ist zu 32,65 Prozent an SITARAIL beteiligt. Die Staaten Burkina Faso und Elfenbeinküste haben jeweils 15 Prozent Anteile, die transnationalen und nationalen Unternehmen Maersk, SICC, Transurb und Sofrerail teilen sich rund 18 Prozent, 16 Prozent der Aktien wurden an der Börse von Abidjan veräußert, und 3 Prozent blieben für Mitarbeiter reserviert.

Was während der außergewöhnlich langen Verhandlungen, bei denen ja nur ein Anbieter im Spiel war und damit kein Auswahlprozess stattfand, alles vorging, ist nicht genau bekannt. Fest steht, dass SAGA, aus dessen Speditionsgeschäft über die Hälfte der SICF-Einnahmen stammten, eine gewichtige Marktstellung innehatte. Dies gab Anlass zu Spekulationen über die Ursache eines fast 30-prozentigen Rückgangs des SICF-Frachtgeschäfts 1994, also exakt in dem Jahr, in dem das Unternehmen eigentlich den Nutzen aus der erhöhten Verfügbarkeit des im Vorjahr erworbenen Rollmaterials ziehen hätte müssen. Dieser Rückgang könnte zu niedrigeren Konzessionszahlungen geführt haben. Besorgt äußerte man sich auch über die Nähe des Unternehmens zum Verhandlungsausschuss der Regierung: Ein Mitglied des Ausschusses quittierte während der Verhandlungen den Dienst und trat eine Stelle bei SAGA an.

Eine der Konzessionsbedingungen, die während der Verhandlungen geändert wurden, regelte die Erneuerung der Infrastruktur. Ursprünglich hätte die alleinige Kostenverantwortung dafür beim Konzessionär liegen sollen, was ja auch der Hauptgrund für die Privatisierung und den langen Konzessionszeitraum gewesen war, der dem privaten Betreiber angemessene Einnahmen hätte sichern sollen. Die endgültigen Konzessionsbedingungen indes verpflichteten SITARAIL zu nur wenig Investitionen. Beamten des Privatisierungsausschusses zufolge steuert SITARAIL zu den geplanten Investitionen für die Erneuerung der Eisenbahnen in Höhe von 40 Milliarden CFA-Francs nur 8 Milliarden CFA-Francs bei; 3,5 Milliarden davon sind ein Kredit der Caisse Française de Développement (CFD), der bilateralen französischen Entwicklungshilfeorganisation. Der Rest stammt aus Krediten von weiteren bilateralen sowie multilateralen Hilfsorganisationen, für die die Regierung der Republik Elfenbeinküste die Bürgschaft übernommen hat.

Regulierung des privatwirtschaftlichen Marktes

Die Weltbank, die der Privatisierung auf politischer Ebene den Weg bereitet hat, bot auch technische Unterstützung bei der Erarbeitung der endgültigen Konzessionsbedingungen. Einige Kritiker weisen darauf hin, dass die Bedingungen deshalb liberaler ausgefallen sind. Bemängelt wurde insbesondere die fehlende Tarifregulierung. Dem steht die Behauptung gegenüber, dass der Wettbewerbsdruck seitens des Straßenverkehrs einen Missbrauch des Monopols verhindern wird. Weiter könnte man einwenden, dass sich die Tarife 1996, im ersten Konzessionsjahr, nur unwesentlich erhöht haben.

Ein Grund, warum man sich beim Schutz der Verbraucher statt auf eine staatliche Regulierung auf den Wettbewerb verläßt, sind die begrenzten Mittel des Staates. Als Regulierungsbehörden für SITARAIL fungieren die beiden nationalen Organe SIPF und SOPAFER-B. SIPF-Beamte räumen ein, dass es sehr schwierig für sie ist, die Aktivitäten von SITARAIL wirkungsvoll zu kontrollieren. Ihrer Ansicht nach hat die Behörde vor allem in personeller Hinsicht nicht die Ressourcen zu überprüfen, ob SITARAIL korrekte Informationen über die Einnahmen vorlegt, auf deren Grundlage die vom Unternehmen zu zahlenden Benutzergebühren errechnet werden. Sorge jedoch bereitet vor allem die marktbeherrschende Stellung von SAGA sowohl im Eisenbahnkonzessions- als auch im Speditionsgeschäft. Da die Kosten für den Transport auf der Straße rund 15 Prozent höher als die Kosten für den Schienentransport liegen, könnte SAGA die Konkurrenz über die SITARAIL-Gebühren in Bedrängnis bringen. Der Geschäftsführende Direktor einer Konkurrenzfirma nannte es eine Untertreibung, den Wettbewerbskampf von SITARAIL gegen seine Widersacher als unfair zu bezeichnen.

Privatisierung und Arbeitnehmer

Die Gewerkschaften waren auf den Stellenabbau gegen Ende der 80er Jahre nicht vorbereitet gewesen und versuchten ihre Lehren daraus zu ziehen. Dann wurde bekannt, dass im Zuge der Vorbereitung auf die Privatisierung weitere Arbeitsplätze verlorengehen würden. Dieses Mal machten sich die Gewerkschaften daran, die 1989 geltenden Freisetzungsbedingungen zu verbessern, die Wiedereinstellung von so vielen Arbeitskräften wie möglich zu erreichen und den Stellenabbau nach der Privatisierung zu verhindern. SITARAIL reduzierte die Zahl der Beschäftigten in der Republik Elfenbeinküste und in Burkina Faso um mehr als die Hälfte von etwa 4.000 (was bereits eine um ein Drittel reduzierte Belegschaft im Vergleich zur Zahl Mitte der 80er Jahre bedeutete) auf 1.815 Arbeitnehmer.

Anfang 1995 wollte die Gewerkschaft wissen, welche Personalumstrukturierungen noch geplant waren, die Regierung jedoch ignorierte die Anfrage. Daraufhin traten die Beschäftigten in einen Streik. Eine Streiktaktik der Angestellten bestand in der Blockade des Bahnhofs von Abidjan mit einer Lokomotive. Wenige Tage später wurden Verhandlungen aufgenommen, die Gewerkschaft brach den Streik während der Gespräche jedoch nicht ab. Schließlich wurden Informationen über die geplanten Entlassungen zur Verfügung gestellt. Die Gewerkschaft erstritt Abfindungszahlungen in Höhe von 14 Monatsgehältern, dem Doppelten des ursprünglichen Angebots. Überdies wurde die Zahl der Jahre, nach denen ein Angestellter Anrecht auf vorzeitigen Ruhestand hat, von 20 auf 15 Jahre herabgesetzt.

Umschulungsmaßnahmen für die von den Entlassungen betroffenen Beschäf-

tigten waren nicht vorgesehen, obwohl die Gewerkschaft während der Verhandlungen ein Modell vorschlug, das den Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Gründung eines eigenen Unternehmens gab. SITARAIL erklärte sich jedoch prinzipiell dazu bereit, bei der Suche nach Auftragsunternehmen Firmen zu bevorzugen, die von ehemaligen SICF-Beschäftigten gegründet worden waren. Die Instandhaltung der Schienenwege, das Flottenmanagement des Firmenfuhrparks und der Druck von Fahrplänen und Fahrkarten wurden auch tatsächlich an Unternehmen ehemaliger SICF-Angestellter vergeben. SITARAIL sicherte ferner zu, bei Neueinstellungen ehemalige Mitarbeiter zu bevorzugen, die 1995 entlassen worden waren. Diese Arbeitnehmer jedoch werden gehaltlich wie Neubeschäftigte eingestuft.

Dies ist ein wesentlicher Punkt, denn SITARAIL schaffte das geltende Lohn Tarifsystem vor Übernahme der Konzession ab und ersetzte es durch ein neues System, über dessen Einzelheiten nichts durchdrang. Bis September 1997 war es nur für 60 Angestellte gültig. Die restliche Belegschaft wird nach einem weiteren System bezahlt, mit dem das Unternehmen sein Versprechen erfüllt, die Gehälter der von SICF übernommenen Mitarbeiter nicht zu kürzen. Gemäß diesem ausgeklügelten System wird ein neu festgesetzter und nach Arbeitsplatzbewertungen ermittelter "Grundlohn" ausbezahlt, der durch verschiedene Zusatzleistungen wie Unterkunft- und Reisezuschüsse, Zuschläge für schmutzige oder gefährliche Arbeiten sowie Leistungszulagen ergänzt wird. Die Auswirkungen auf das Lohnniveau als Ganzes sind nicht klar. Der durchschnittliche Monatslohn ist zwar gestiegen, doch da man die Gehälter von Angehörigen der Geschäftsleitung sehr stark erhöhte und an die in der Privatwirtschaft üblichen Sätze anpaßte, ist dieser Durchschnittswert wenig aussagekräftig.

Das vor der Privatisierung geltende betriebliche Krankenversicherungssystem für die Arbeitnehmer wurde durch einen Vertrag mit einem externen Unternehmen ersetzt. Die Beiträge werden teils von den Arbeitnehmern und teils von SITARAIL getragen. Die Gewerkschaft möchte den Arbeitgeberanteil erhöhen. Obwohl für die Arbeitnehmer und ihre Familien das neue System theoretisch eine Verschlechterung gegenüber dem alten, vor der Privatisierung gültigen staatlichen System darstellt, stehen sie besser da als zuvor. Denn der frühere staatliche Gesundheitsfonds in den 80er Jahren befand sich in großen finanziellen Schwierigkeiten, da die Regierung ihre Beiträge nicht mehr zahlte. Die meisten Beschäftigten wandten sich nicht einmal mehr an den Fonds, um ihre Behandlungskosten zurückerstattet zu bekommen. Seit der Privatisierung haben sich die Arbeitsbedingungen nach Angaben der Gewerkschaft verbessert, und für die Zukunft werden weitere Fortschritte in dieser Richtung erwartet. Die Beschäftigten erhielten Uniformen, zudem existieren Pläne zur Erneuerung der Werkstätten und der Ausrüstung, wobei ihre Umsetzung jedoch von den Einnahmen und Darlehensverbindlichkeiten abhängt.

Umstrukturierung in Ghana

Die Bemühungen zur Umstrukturierung der ghanaischen Eisenbahnen liefen 1983 an, als die damalige Militärregierung unter dem mittlerweile demokratisch legitimierten Jerry Rawlings ein Verkehrsreformprogramm (TRP) im Rahmen eines Wirtschaftserneuerungsprogramms (ERP) einleitete. Es umfasste drei verschiedene Eisenbahnreformprojekte (RRP). Mit dem von 1983 bis 1988 laufenden RRP1 wurden wichtige Abschnitte der am stärksten befahrenen Westlinie mit einem

Aufwand von 73,7 Millionen US-Dollar verbessert. Das Geld wurde von der Weltbank zur Verfügung gestellt. Im Zuge von RRP2, das zwischen 1988-1995 lief, wurden 42,96 Millionen US-Dollar in die Ost- und Zentrallinie investiert - auch diese Gelder stammten von der Weltbank. Mit dem RRP3, das von 1995 bis 1998 läuft, will man den chronischen Mangel an Rollmaterial beheben, durch den das volle Potential der Verbesserungen nach den beiden ersten RRP's bislang nicht ausgeschöpft werden konnte, und auch andere Bereiche aufwerten.

Nach Angaben der Eisenbahnergewerkschaft wurden im Zuge des RRP1 nur die wartungsbedürftigsten Streckenanlagen erneuert. Der Erfolg des ersten Projekts wurde ferner durch anhaltende Probleme mit schadhafte Signalanlagen und Werkstätten sowie mangelhaftem Rollmaterial geschmälert. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Unternehmensleitung bemängelten am zweiten Projekt, dass man sich auf die Ost- und Zentrallinie konzentrierte, noch bevor die Probleme der Westlinie völlig behoben worden waren. Die Schienenanlagen und Brücken der für den Kakaoexport überaus wichtigen Ostlinie sind weiterhin schadhaft, und Ersatzteile für die Wartung der funkgesteuerten Signalanlagen sind nur schwer zu bekommen, da sie entweder veraltet sind oder im Ausland gekauft werden müssen und daher zu viel kosten.

Die Arbeitnehmerschaft und ihre Vertretung wurden nicht an der Planung und Durchführung der Erneuerungsprojekte beteiligt. Die Gewerkschaften betonen, dass sich die industriellen Arbeitsbeziehungen in den 80er Jahren vor der ersten Wahl im Jahr 1992, zu der mehrere Parteien zugelassen waren, schwierig gestaltet, da das Land nicht demokratisch regiert wurde. Die Bedenken der Gewerkschaft hinsichtlich des fehlenden ganzheitlichen Ansatzes erwiesen sich als begründet. 1995 blieb das Rollmaterial weiterhin in sehr schlechtem Zustand, 24 von 76 Lokomotiven waren älter als 30 Jahre. Die Wartungsarbeiten wurden durch den Mangel an Ersatzteilen und finanziellen Mitteln für ihre Anschaffung erschwert. Obwohl das Güteraufkommen zwischen 1983 und 1988 von 350.000 Tonnen auf 594.000 Tonnen anstieg, kann angesichts der 1,6 Millionen Tonnen, die Mitte der 70er Jahre auf dem Schienenweg transportiert wurden, von einem echten Aufschwung keine Rede sein. Der Personenverkehr stieg im selben Fünfjahreszeitraum von 2 auf 2,2 Millionen Fahrgäste (obwohl er bis Mitte der 80er zunächst sogar noch unter die Zahlen von 1983 fiel). Der geringere Anstieg der Fahrgastzahlen spiegelt nicht nur den anhaltenden Mangel an Personenwaggons wider, sondern auch die Prioritäten von Weltbank und Regierung, die für die GRC den Schwerpunkt auf das gewinnträchtigere Gütertransportgeschäft setzten. Die Verluste des Unternehmens stiegen bis 1993 weiterhin an, sind jedoch seither zurückgegangen. Und lässt man die Abschreibungskosten in der Bilanz einmal außer acht, so konnte 1996 sogar ein Geschäftsgewinn verbucht werden.

Die GRC-Belegschaft wurde in den letzten 20 Jahren um mehr als die Hälfte reduziert. 1978 beschäftigte das Unternehmen 11.000 Arbeitskräfte. Mittlerweile arbeiten nur noch 4.500 Angestellte bei GRC. Der Stellenabbau wurde vorwiegend durch den natürlichen Abgang von Arbeitskräften erreicht. Gleichzeitig gab es einen Einstellungsstopp, wodurch vor allem im Bereich der Streckenwartung ein Personalmangel entstand. Darüber hinaus wurden 1993 über 1.000 Beschäftigte freigesetzt. Den Gewerkschaften zufolge waren die Abfindungsbedingungen schlecht, und die meisten Entlassenen wechselten in die Schattenwirtschaft - insbesondere in den Kleinhandel und das Handwerk - über, obwohl beträchtliche Unternehmenskredite angeboten worden waren.

Die nächste Phase der Umstrukturierung

Während die Gewerkschaften die nur geringfügige Verbesserung der Geschäftslage bei GRC auf die Beschränkungen der Reformprojekte zurückführen, sind Weltbank und Regierung der Ansicht, dass sich darin die Grenzen der Umstrukturierung widerspiegeln und das Unternehmen privatisiert werden muss. 1995 wurde bei dem dänischen Beratungsunternehmen DanRail ein Gutachten in Auftrag gegeben. Man wollte herausfinden, wie die GRC finanziell unabhängig gemacht werden könne und in welchen Teilbereichen eine Mitwirkung privater Investoren möglich sei. Das Gutachten wurde 1996 fertig gestellt. Hier die wichtigsten Empfehlungen:

- Die Belegschaft muss von 4.500 auf 1.600 reduziert werden.
- Die Einbindung der Privatwirtschaft ist eine unabdingbare Voraussetzung, um finanzielle Autarkie zu erreichen.
- Das Unternehmen muss in wesentliche und nicht wesentliche Bereiche getrennt werden, wobei jeder Bereich für private Investoren zugänglich gemacht werden sollte.
- Die wesentlichen Bereiche - Infrastruktur, Verkehr und Werkstätten - müssen ebenfalls voneinander getrennt und für private Investoren zugänglich gemacht werden.
- Die Geschäftsbereiche von GRC, wie die Finanzplanung, die Kostenrechnung und die Bestandskontrolle, müssen umorganisiert werden.
- Die Regierung muss hinter dem Umstrukturierungsprozess stehen.
- Die Regierung muss den Abbau der Schulden übernehmen.

Nach Auffassung der Regierung sind in dem Bericht zwar die Probleme gut aufgezeigt, dennoch wird ihre Ursache nicht vollständig erkannt, sodass nicht immer Lösungsvorschläge kommen, die sich für die spezifische Situation in Ghana eignen. Die Gewerkschaft gab mit Unterstützung des ghanaischen Gewerkschaftsdachverbandes (GTUC) ein Gegengutachten in Auftrag, das von Dr. A. F. Gockel von der Universität Ghana erstellt wurde. Gewerkschaften und Geschäftsführung arbeiteten bei der Erstellung eines Positionspapiers zusammen, in dem Möglichkeiten der Umstrukturierung ohne Privatisierung aufgezeigt werden.

Die GRC-Manager sind zwar der Ansicht, dass steigende Produktivität zwangsläufig einen weiteren Stellenabbau voraussetzt, die vorgeschlagene Zahl von 2.900 Entlassungen halten sie jedoch für zu hoch. Ferner sollte eine Reduzierung der Belegschaft ihrer Meinung nach Schritt für Schritt erfolgen. Die Gewerkschaften teilen die Auffassung der Geschäftsführung, dass sich weitere Stellenkürzungen nicht vermeiden lassen, weisen jedoch darauf hin, dass das Thema Abfindungszahlungen und unterstützende Maßnahmen weitaus stärker in den Vordergrund gerückt werden müsse.

Sowohl die Geschäftsführung als auch die Gewerkschaften räumen ferner ein, dass sich durch eine Privatisierung nicht wesentlicher Bereiche eventuell Kosten reduzieren lassen und dem Unternehmen dadurch die Möglichkeit gegeben werden könnte, sich auf Reformen und eine Aufwertung der wesentlichen Bereiche zu konzentrieren. Tätigkeiten wie das Säubern der Waggons und der Sicherheitsdienst wurden bereits nach draußen gegeben. Ein Modell zur Vergabe der Streckenwartung an Subunternehmen scheiterte jedoch, da es von der Beteiligung von Gemeinden entlang der Strecke abhing, die für diese Aufgabe nicht das Know-

how hatten und auch nicht regelmäßig bezahlt wurden.

Die Gewerkschaften und die Geschäftsführung lehnen die Aufteilung der wesentlichen Bereiche in getrennte Einheiten ab, da sie sich ihrer Ansicht nach zwar funktional voneinander unterscheiden, aber dennoch eine vertikale Integration erfordern. Deshalb mache eine gewisse organisatorische Trennung zwar Sinn, die Bereiche sollten aber in eine übergreifende Organisation und Managementstruktur eingegliedert bleiben.

Die Regierung erklärte sich bereit, den Vorschlag der Gewerkschaften und der Geschäftsleitung zu übernehmen. Falls das Modell allerdings scheitere, so die Regierung, würde eine Konzessionsvergabe nach dem Vorbild der Elfenbeinküste erfolgen. Dieser Konsens ist nun jedoch gefährdet, da die Weltbank darauf drängt, die Konzession rascher zu vergeben. Der Widerstand der Weltbank könnte das Umstrukturierungsmodell scheitern lassen, da es von der finanziellen Unterstützung der Bank abhängt.

Die Gewerkschaften stehen dem Konzessionsmodell prinzipiell nicht ablehnend gegenüber, wurden jedoch bisher noch nicht konsultiert. Ihr Hauptaugenmerk gilt den Abfindungsbedingungen, der Zukunft der Gewerkschaften als Arbeitnehmervertretung im Unternehmen sowie den Rechten und Beschäftigungsbedingungen der Eisenbahnbeschäftigten. Der GTUC hat mit Unterstützung des afrikanischen Sekretariats des Dritte-Welt-Netzwerks einen Ausschuss eingerichtet, der ein gemeinsames Modell für die Zukunft der öffentlichen Versorgungsunternehmen entwickelt.

Einige vorsichtige Schlussfolgerungen

Der Konzessionsbetrieb in der Republik Elfenbeinküste wird von der Weltbank als Musterbeispiel für die Eisenbahnprivatisierung in Afrika präsentiert. Angesichts der Vorliebe der Weltbank für die Umstrukturierung durch Konzessionsvergabe zeigt es angeblich auch modellhaft, wie sich die vielen Probleme der afrikanischen Bahnen hinsichtlich Investitionen, Management und Kundenzufriedenheit meistern lassen könnten. Der Optimismus erscheint jedoch verfrüht. Das Modell Elfenbeinküste kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder als Fehler noch als Erfolg bezeichnet werden, vor allem da die Investitionen in der geplanten Höhe erst realisiert werden müssen. Vielmehr besteht Grund zu der Annahme, dass die Probleme, die durch die Privatisierung gelöst werden sollen, auch ohne die Gefahr eines privaten Monopols hätten beseitigt werden können, wenn den Geschäftsleitungen der staatlichen Unternehmen dieselben Kredite zur Verfügung gestanden hätten, die auch dem Konzessionär in der Republik Elfenbeinküste gewährt werden.

Noch kann Ghana daraus seine Lehren ziehen. Die ghanaischen Eisenbahnergewerkschaften haben ihren Willen bekundet, Änderungen mitzutragen. Und ihre Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung bei der GRC-Umstrukturierung macht deutlich, was durch ein von beiden Seiten getragenes Modernisierungsmodell alles erreicht werden kann. Die Vorteile eines solchen Modells könnten sich weit über die derzeitige Übergangsperiode hinaus niederschlagen, denn effiziente Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen und die Mitwirkung einer Belegschaft, die das Gefühl hat, an Entscheidungen über die Zukunft ihres Unternehmens angemessen und reell beteiligt zu werden, haben sich oft als Grundvoraussetzungen für einen nachhaltigen Erfolg bei Umstrukturierungen erwiesen. Wenn die Weltbank, wie es

scheint, nicht gewillt ist, diese Bemühungen zu unterstützen, so ist das bedauerlich. Schlimmer noch: Da Umstrukturierungen, gleich nach welchem Modell, Investitionen erfordern, könnte die ablehnende Haltung der Weltbank ein Scheitern herbeiführen.

Vor diesem Hintergrund sind die politischen Bedenken zu verstehen, dass Privatisierungen eine Art Neukolonialisierung mit sich bringen könnten. Denn gerade wenn die Eigentümerschaft oder Geschäftsführung der von den einstigen Kolonialherren geschaffenen und von ihnen geprägten Anlagen und Dienste in private Hände übergeht, kommt dies für viele einer Rückkehr zur Kontrolle der Wirtschaft durch ausländische, von Weißen geführte Unternehmen gleich. Jegliche Anhaltspunkte dafür, dass vom Westen oder Norden dominierte Institutionen über ein Standardmodell verfügen, das sie den afrikanischen Staaten aufzuzwingen trachten, ohne innerhalb der Länder selbst entwickelten Alternativmodellen eine faire Chance zu geben, schüren solche Bedenken noch mehr. Wenn überdies die Bahnen nur betrieben werden, weil man sich davon Gewinne erhofft, könnten wirtschaftliche und soziale Schäden daraus entstehen, da in den Regionen aufkommende und bestehende Aktivitäten gerade von der Infrastruktur und den Diensten abhängen können, die kurzfristig keinen wirtschaftlichen Bestand haben.

Die Weltbank und andere Institutionen werden vielleicht argumentieren, dass diese und weitere Einwände, die das Gemeinwohl voranstellen, in die Konzessionsbedingungen mit aufgenommen werden sollten, sodass die Vorteile, die sich aus dem Prinzip des öffentlichen Eigentums und der demokratischen Rechenschaftspflicht des Staates ergeben, optimal mit privater Unternehmensführung und Finanzierung verbunden werden können. Es mag vernünftig sein, die Fähigkeiten der westafrikanischen Länder zur effizienten Führung der Bahnen anzuzweifeln, und es mag durchaus seine Berechtigung haben, die weit verbreitete Korruption anzuprangern. Dann aber ist es sicherlich auch angezeigt, die Fähigkeit dieser Staaten zur angemessenen Regulierung der Aktivitäten multinationaler Unternehmen bei der Verwaltung der Eisenbahnen in Frage zu stellen. Welches Modell ein Land für die Zukunft der Eisenbahnen auch wählt, die Entwicklung staatlicher Kompetenz ist eine Voraussetzung für sein Gelingen. Wenn die Weltbank in ihrem *Weltentwicklungsbericht* 1997 die Rolle des Staates und die Notwendigkeit zur Verbesserung seiner Kompetenz erkennt, so ist dies zu begrüßen. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit sich diese Erkenntnis in der Praxis niederschlägt.

1 *Adjustment in Africa (Anpassung in Afrika)*, 1994, S. 34

2 *Weltentwicklungsbericht*, 1994, Weltbank, Washington, D.C., 1994, S. 27

3 *Weltentwicklungsbericht*, 1994, Weltbank, Washington, D.C., 1994, S. 109

4 "Is Privatisation Necessary?" (Ist Privatisierung notwendig?), John Nellis, in *Public Policy for the Private Sector*, Weltbank, Dezember 1994, S. 5