

Vom Gesellschaftsvertrag zu Privatverträgen

Die Privatisierung grundlegender Versorgungsdienstleistungen – Eine Bestandsaufnahme der Länderberichte aus dem internationalen Social Watch Report 2003

VON TIM KESSLER¹

Da die Versorgung mit lebensnotwendigen, also grundlegenden Dienstleistungen eine wesentliche Rolle bei der Armutsbekämpfung spielt und zunehmend in den Mittelpunkt öffentlichen Interesses rückt, wurden die Autoren der über 50 Social Watch Länderberichte für den internationalen Social Watch Report 2003 gebeten, sich besonders mit dieser Frage auseinander zu setzen. Ihre Ergebnisse sind das Thema dieses Aufsatzes.

Die internationalen Ordnungsinstitutionen, die sie kontrollierenden Regierungen und die Großunternehmen, die auf beide Einfluss nehmen, drängen auf Privatisierung, obwohl die Lebensgrundlage der Ärmsten dieser Welt auf Grund der damit verbundenen Risiken ernsthaft und dauerhaft Schaden nehmen könnte. Das Handlungsprinzip „erst privatisieren und dann Fragen stellen“ und ein naives Vertrauen in die Prozesse und Ergebnisse von Privatisierungen haben gerade die Gruppen in Mitleidenschaft gezogen, die zu schützen jene Organisationen angetreten sind. Es ist an der Zeit, dass jetzt jene die Beweislast tragen, die solche Vorschläge machen statt diejenigen, die riskante Lösungen in Frage stellen.

Die Privatisierung der öffentlichen Grundversorgung ist zu einem Thema geworden, das den politischen Diskurs sowohl in den Industrie- wie auch in den Entwicklungsländern beherrscht. Politische Entscheidungen im Bereich Wasser, Strom, Gesundheit und Bildung haben in den letzten Jahren in einigen Ländern ebenso viel politische Kontroverse und gesellschaftlichen Aufruhr verursacht wie Fragen der Besteuerung, Bodenreform oder sogar des Handels.

Warum sind diese Leistungen der Grundversorgung etwas Besonderes? Die Politik eines marktorientierten Dienstleistungsangebots ist in einem bisher ungekannten Ausmaß von der Öffentlichkeit unter die Lupe genommen worden. Nach Meinung unterschiedlicher Gruppierungen der Zivilgesellschaft geht es in dieser Frage um eine Reihe übergreifender Themen wie Rechenschaftspflicht und Transparenz internationaler Ordnungsinstitutionen, Menschenrechte, Armutsbekämpfung, Demokratisierung, nationale Souveränität, Gleichheit der Geschlechter, Schuldennachlass und -erlass sowie Umweltschutz.

NRO, die sich politisch einer bestimmten Sache verschrieben haben, haben nunmehr auch die öffentlichen Dienstleistungen in ihr Blickfeld gerückt. So haben zum Beispiel einige der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich früher mit den Bretton-Woods Institutionen und deren Kontrolle beschäftigten, plötzlich ihr Interesse am Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) entdeckt – einer Vereinbarung im Rahmen der WTO, die die Privatisierung festschreiben und Regierungen erheblich in ihren Möglichkeiten der Regulierung oder sogar Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen einschränken könnte.

Einige Bereiche der Grundversorgung werden auch von besonderen wirtschaftlichen Gegebenheiten geprägt. Im Falle von Wasser und Strom handelt es sich dabei auf der Vertriebsseite um ein strukturelles Monopol. Die physische Abhängigkeit von einem einzigen Wasserleitungs- oder einem gemeinsamen Stromnetz lässt wenig Raum für Wettbewerb. Die monopolähnliche Infrastruktur grundlegender Dienstleistungen setzt eine sehr kompetente, solide finanzierte und politisch unabhängige

staatliche Behörde zur Regulierung einer solchen Privatisierung voraus. In den ärmsten Ländern, die angeblich am meisten von einer Versorgung mit privatisierten Leistungen profitieren, sind jedoch gerade diese institutionellen Voraussetzungen in fast keinem Fall gegeben. Fehlt es aber an einer wirksamen Regulierung, können private Monopole jeden Preis fordern, dabei Kundenwünsche größtenteils außer Acht lassen und somit die angeblichen Vorteile des Wettbewerbs ad absurdum führen.

Einerseits überschlagen sich die Bretton-Woods Institutionen und ihre Hauptkapitalgeber, die Regierungen, wenn es um die Vorteile einer Privatisierung des öffentlichen Sektors geht. Dazu meint eine Diskussionsvorlage für den Weltentwicklungsbericht (*World Development Report*, WDR) 2004 der Weltbank zum Thema Dienstleistungen für die Armen, dass weder das gegenwärtige Wachstum noch Ausgabensteigerungen der öffentlichen Hand für eine Umsetzung der Ziele des Millennium-Gipfels (*Millennium Development Goals*, MDGs) ausreichen. Weiter wird argumentiert, dass es zur Realisierung der MDGs notwendig ist, das gegenwärtige Modell der staatlichen Versorgung mit diesen Dienstleistungen aufzugeben und stattdessen Reformen einzuleiten, mit denen der Staat zum großen Teil umgangen werden kann, zum Beispiel in Form von privaten Konzessionen oder den Abschlüssen von Verträgen mit Privatunternehmen.

Andererseits regt sich unter den zivilgesellschaftlichen Organisationen in Nord und Süd zunehmend Widerstand gegen eine Politik, die die grundlegende Versorgung mit Dienstleistungen in private Hände legt. Einige Privatisierungsmaßnahmen haben zu spontanem Aufruhr unter den Bürgern geführt, der nationale Regierungen ins Wanken brachte.

Gewiss ist der öffentliche Dienst in vielen Ländern in einem bedauerlichen Zustand. Häufig sind öffentliche Versorgungsstrukturen aber saniert, bevor sie verkauft oder verpachtet werden, was beweist, dass Verbesserungen möglich sind. Die jüngsten Maßnahmen zur besseren Transparenz und Rechenschaft haben die Bürger außerdem in die Lage versetzt, kundenfreundlichere Dienstleistungen einzufordern. Der direkte unmittelbare Zusammenhang zwischen Grundversorgung und Fragen der Menschenrechte, des menschlichen Überlebens und Lebensunterhalts wird dazu führen, dass die Einbeziehung privater Anbieter in diesen Sektor noch lange ein heiß diskutiertes und umstrittenes Wirtschaftsthema in allen Teilen der Welt bleiben wird.

Die Erfahrungen der Länder

Zwar stellen die Social Watch-Länderberichte keine wissenschaftlichen Untersuchungen über die privatwirtschaftlich organisierte Grundversorgung dar, aber sie beschreiben doch einige besorgniserregende Erfahrungen mit den Auswirkungen und dem Verlauf der Privatisierung. Ein Land nach dem anderen berichtet über Preissteigerungen und soziale Ausgrenzung, schlechte Qualität der Dienstleistungen und die Umsetzung politischer Entscheidungen ohne die geringste Transparenz. Befürworter der Privatisierung werden wahrscheinlich einwenden, dass es sich bei diesen Geschichten nur um Einzelfälle handelt. Aber insgesamt treten in den Social Watch-Berichten einige wesentliche Grundmuster zutage, die man nicht einfach vom Tisch wischen kann und die ein Überdenken der Privatisierungs- und Sparpolitik der öffentlichen Hand angeraten erscheinen lassen.

¹ Tim Kessler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim *Citizens' Network on Essential Services* (CNES) und Mitherausgeber des internationalen Social Watch Reports 2003.

Grundlegende Versorgungsdienstleistungen sind Menschenrecht

Lebenswichtige Dienstleistungen stehen im Mittelpunkt eines „Gesellschaftsvertrags“ zwischen Regierung und Bürgern. Zwar unterscheiden sich diese Gesellschaftsverträge von Land zu Land erheblich. Aber im Prinzip gewährleisten sie einen gerechten und universellen Zugang durch Umverteilungsmechanismen, die ein Mindestangebot an Gütern und Dienstleistungen, die für den Lebensunterhalt und den Erhalt der Menschenwürde notwendig sind, sicherstellen. Typische Gesellschaftsverträge sehen deshalb eine ausreichende primäre Schulbildung in Bezug auf Lese- und Schreibkenntnisse vor, eine Grundversorgung im Gesundheitsbereich sowie Zugang zu sauberem Trinkwasser. Ausgefeiltere Gesellschaftsverträge (in Industrieländern) können zum Beispiel auch die Versorgung mit sanitären Dienstleistungen und Elektrizität umfassen.

Lebenswichtige Dienstleistungen werden allgemein als öffentliche Güter betrachtet. Im Gegensatz zu privaten Gütern profitiert jeder von einem universellen Zugang zu öffentlichen Gütern, unabhängig von der Höhe des entsprechenden Verbrauchs. Sauberes Wasser und verfügbare medizinische Versorgung senken zum Beispiel die Krankheitshäufigkeit insgesamt (beispielsweise im Falle von Epidemien). Die allgemeine Schulpflicht erhöht die wirtschaftliche Produktivität und schafft gleichzeitig die Voraussetzungen für ein sinnvolles Engagement als Bürger zum Vorteil auch jener Menschen, die keine Kinder im schulpflichtigen Alter haben.

Der Gesellschaftsvertrag beruht auf zwei miteinander verbundenen Prämissen: Erstens muss eine Regierung Rechenschaft darüber ablegen, ob sie die grundlegenden Versorgungsdienstleistungen gewährleistet. Zweitens können und sollen Einzelpersonen oder Gemeinschaften ihre Bürgerrechte für die Sicherstellung dieser Leistungen ausüben. Lebenserhaltende Maßnahmen wie die Versorgung mit Trinkwasser werden zunehmend in nationalen Kampagnen thematisiert, bei denen es um die Garantie von Menschenrechten durch Sondergesetzgebung oder Verfassungsänderung geht.

Die menschenrechtliche Seite dieser Frage ist auf globaler Ebene aufgegriffen worden. Im November 2002 erklärte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte, dass der Zugang zu Wasser ein Grundrecht darstelle. Er stellte auch fest, dass es sich beim Wasser um ein soziales und kulturelles Gut und nicht nur um eine Ware handle. Der Ausschuss unterstrich, dass die 145 Nationen, die den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Kulturelle und Soziale Rechte ratifiziert haben, sich im Rahmen des Abkommens verpflichtet hätten, den Zugang zu sauberem Wasser „gerecht und ohne Ansehen der Person“ zu fördern. Zwar bezog sich die UN-Erklärung nicht ausdrücklich auf die Privatisierungspolitik – vielleicht auch in dem Wunsch, einem offenen Konflikt mit mächtigen Regierungen von Mitgliedsländern aus dem Weg zu gehen – aber sie deutete an, dass man die staatliche Bereitstellung für die beste Option zur Verteilung „einer begrenzten natürlichen Ressource und eines für Leib und Leben unentbehrlichen öffentlichen Gutes“ halte.

Etwas früher im selben Jahr hatte die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (UNCHR) mit der Veröffentlichung eines Berichts die analytischen und moralischen Grundlagen für diese November-Erklärung geliefert. Ihr Bericht forderte die Mitgliedsstaaten der WTO auf, die menschenrechtlichen Konsequenzen der Handelsliberalisierung bei Dienstleistungen zu überdenken, insbesondere in Bezug auf Gesundheit, Bildung und Wasser. Der UNCHR-Bericht führt den Beweis, dass auch der Handel dem Gebot der Menschenrechte unterworfen ist: „Das internationale Handelsrecht und die Menschenrechtsregelungen sind mehr oder weniger unabhängig voneinander entwickelt worden. Angesichts der Tatsache, dass Handelsvorschriften zunehmend mehr Bereiche betreffen, auch solche, in denen der Menschenrechtsanspruch tangiert ist, weisen Kommentatoren jedoch auf den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Handel in ihrem Bemühen, völkerrechtliche Regeln und politische Gestaltung miteinander in Einklang zu bringen und die internationale und soziale Ordnung ausgewogener zu gestalten (...) Die rechtliche Grundlage für einen Menschenrechtsansatz bei der Handelsliberalisierung ist eindeutig (...) Beim Menschenrechtsansatz geht es um einen Anspruch auf Befriedigung der für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Grundbedürfnisse, deren Schutz für den Fall einer Liberalisierung der Wirtschaft garantiert wird“.

Dann beschäftigt sich der Bericht insbesondere mit der Beziehung zwischen Dienstleistungen und Menschenrechten und den möglichen Auswirkungen der Liberalisierung: „Wichtig ist dabei, dass Dienstleistungen wesentliche Voraussetzungen für die Produktion von Gütern sowie von anderen Dienstleistungen schaffen und damit Wachstum und Entwicklung fördern können (...) Aber eine Liberalisierung im Dienstleistungssektor hat nicht nur Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Handel, sondern auch auf Grundbedürfnisse, auf deren Befriedigung man im Rahmen der Menschenrechte Anspruch hat, zum Beispiel in der Gesundheitsversorgung, Bildung und beim Wasser (...) Ohne eine angemessene staatliche Regulierung und gebührende Berücksichtigung der Folgen kann die Liberalisierung des Handels von Dienstleistungen jedoch auch unerwünschte Auswirkungen haben. Die unterschiedlichen Dienstleistungsbereiche erfordern unterschiedliche politische Lösungen und Zeitvorgaben für die Liberalisierung, und einige Bereiche sollten tunlichst ganz in der Zuständigkeit des Staates verbleiben.“

Die menschenrechtliche Perspektive ist keinesfalls abstrakt oder theoretisch. Vielmehr geht sie von den Erfahrungen des praktischen Lebens aus. Für eine Abwägung zwischen den Werten der ökonomischen Effizienz und fiskalischen Sorgfalt einerseits und dem menschenrechtlichen Rahmen andererseits spricht nicht nur der gesunde Menschenverstand; es gibt auch handfeste Beweise. Schon häufig hat die Privatisierungspolitik zu Enttäuschungen und richtigen Katastrophen geführt. In dem Maße, wie die privatwirtschaftliche Versorgung mit Dienstleistungen in den letzten fünf Jahren zugenommen hat, haben sich auch die Berichte über galoppierende Preise, schlechte Qualität und Korruption in der öffentlichen Berichterstattung gehäuft.

Die aktuelle Entwicklung deutet darauf hin, dass der Gesellschaftsvertrag, oder auch nur ein möglicher zukünftiger Gesellschaftsvertrag, von privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Regierungen und Privat Anbietern abgelöst werden könnte. Hätten die Bürger früher das Recht, vom Staat Rechenschaft zu fordern, sind sie nun nur noch Konsumenten – und bestenfalls indirekt Vertragsparteien.

Da sich dies auf den Zugang und die Erschwinglichkeit der Leistungen auswirkt, ist die privatwirtschaftliche Grundversorgung in den Mittelpunkt der Menschenrechtsdebatte gerückt. Wenn sich arme Familien keinen Zugang zu Trinkwasser, Primärbildung oder grundlegender medizinischer Betreuung leisten können, steht menschliches Leben und nicht nur die Privatisierungspolitik auf dem Spiel. Sie kann unmittelbar Tod, Krankheit, Not oder ein gesundheitlich beeinträchtigtes Leben nach sich ziehen, während die Auswirkungen anderer zentraler politischer Entscheidungen, zum Beispiel Handelsliberalisierung oder Steuererhöhungen, zwar ernster, aber eher indirekter Natur sind.

Bürgergruppen sind nicht nur deshalb gegen die Privatisierung grundlegender Dienstleistungen zu Felde gezogen, weil nur diese das Überleben und die Selbstverwirklichung der Menschen gewährleisten, sondern weil diese Maßnahmen so undemokratisch durchgedrückt wurden. Zwar reden die Geld- und Kreditgeber viel von der Wichtigkeit von Transparenz und *Good Governance* (guter Regierungsführung), aber gleichzeitig scheuen diese mächtigen Institutionen häufig nicht davor zurück, Regierungen zu geheimen Absprachen über die Privatisierung unter Ausschluss der Öffentlichkeit aufzufordern. Häufig kommt es zu einer Kommerzialisierung und Verpachtung öffentlicher Einrichtungen für Jahrzehnte, ohne dass die Bürger (und häufig genug auch die Parlamentarier) davon erfahren, geschweige denn dem zustimmen.

Die Privatisierer rücken zu Recht die Frage der Effizienz in den Mittelpunkt, insbesondere wenn es sich um Unternehmen wie Fluggesellschaften, Telekommunikationsanbieter oder Produktionsbetriebe handelt, die schon immer in staatlichem Besitz waren. Im Falle lebenswichtiger Infrastruktur geht es jedoch vorrangig um Gerechtigkeit und einen universellen Zugang und erst an zweiter Stelle um Effizienz. Eine Effizienzsteigerung durch Preiserhöhungen, die letzten Endes den Zugang einschränken, macht sich vielleicht gut in der Bilanz, benachteiligt aber die Armen.

Einer der wirklich besorgniserregenden Aspekte im Privatisierungsprozess, der in den Social Watch Reports aus den Entwicklungsländern zutage trat, hat mit der Einmischung von außen zu tun. Die Privatisierungspolitik im Bereich der Grundversorgung wird den Ländern häufig von multilateralen Finanzeinrichtungen aufgezwungen. In den 90er Jahren haben die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Internationale Entwicklungsbank (IDB) größere Kreditprogramme für Ecuador von einer Privatisierung der Wasserversorgung abhängig gemacht. Die Geberorganisationen beaufsichtigten die geheimen Vertragsverhandlungen, bei denen hohe Renditen garantiert wurden und die letztlich zu katastrophalen Preiserhöhungen und zu einer politischen Krise führten, in deren Verlauf auch das private Versorgungsunternehmen aus dem Land flog.

Druck von außen

In Ghana spricht die länderbezogene Unterstützungsstrategie (*Country Assistance Strategy*, CAS) der Weltbank von einer zentralen institutionellen Reform, wenn der private Sektor in die Bereitstellung, den Betrieb und die Verwaltung öffentlicher sozialer Infrastruktur einbezogen werde. Ihre Umsetzung werde eine Erhöhung des von der Weltbank zur Verfügung gestellten Kreditvolumens nach sich ziehen. In der CAS von 1998 für Mexiko setzte sich die Weltbank trotz massiven Widerstands der Bevölkerung ebenso vehement für eine Privatisierung des Strommarktes ein, obwohl vergangene Verkaufsaktionen dieser Art zu bedauerlichen Fällen von Korruption und Preissteigerungen geführt hatten.

Der Bericht aus Marokko stellt fest, dass die Weltbank ihre Unterstützung für die Erweiterung des Wassernetzes unter Einbeziehung der Armenviertel davon abhängig gemacht habe, dass „man sich an den tatsächlichen Marktpreisen orientierte ohne Rücksicht auf sowohl die besondere urbane Struktur dieser Viertel wie auch die Zahlungsfähigkeit seiner Bewohner“. Der Social Watch Report aus Bolivien, das eine der schlimmsten Erfahrungen mit dem Scheitern der Privatisierung gemacht

hat, stellt dar, wie die Wasserpolitik von außerhalb der nationalen Grenzen gesteuert wurde: „Seit Anfang der 90er Jahre hat die Weltbank die Privatisierung der kommunalen Wasserbetriebe (SEMAPA) gefordert, da nur so das Wasserproblem in Cochabamba zu lösen sei. 1996 machte die WB einen Kredit von 14 Mio. US Dollar an SEMAPA von dessen Privatisierung abhängig. 1997 machten der IWF, die WB und IDB die Privatisierung der SEMAPA zur Bedingung für den Schuldenerlass weiterer 600 Mio. US Dollar. Die WB forderte eine strikte Abrechnung aller anfallenden Kosten; es gelang dem Unternehmen, eine garantierte hohe Rendite in den Verhandlungen herauszuholen. Alle diese Kosten – auf die man sich in den absolut geheimen Verhandlungen zwischen dem Unternehmen, der Regierung und der lokalen Elite einvernehmlich geeinigt hatte – sollten in den Wasserpreis einfließen, bevor irgendwelche Reparaturen am Wassernetz vorgenommen würden.“

Außerdem enthüllten einige Social Watch Berichte Fälle von Bestechlichkeit, zum Beispiel in der Form sogenannter „Liebesdienste“, bei denen ein Bieter mit guten Beziehungen wertvolle Anlagen zu einem Bruchteil ihres Wertes erstehen konnte. In anderen Fällen wird fehlende Transparenz zu einem echten Problem. 2002 verkaufte die bulgarische Regierung das in Schwierigkeiten geratende Wasserversorgungsunternehmen International Water Ltd., das 1,3 Mio. Verbraucher versorgte, an einen privaten Bieter, ohne jedoch die Öffentlichkeit über die neuen Besitzer zu unterrichten. Desgleichen verkaufte Nicaragua Ende der 90er Jahre 95 Prozent des Stromverteilernetzes an eine einzelne spanische Gesellschaft, ohne seine eigenen Bürger über den Vertrag zu informieren.

Auswirkungen der privatwirtschaftlichen Versorgung

Letzten Endes geht es Social Watch vorrangig immer darum, bei einer Analyse der Wirtschaftspolitik die Auswirkungen auf die Armen zu bedenken. Gerade dieser Bereich gibt am meisten Anlass zur Besorgnis in der langen Geschichte der Privatisierung. Steigende Preise sind das in den Social Watch Reports am häufigsten genannte Phänomen, wenn es um die Privatisierung von Dienstleistungen geht; dies führt wiederum unweigerlich zu sozialer Ausgrenzung. Wie der Bericht Südafrikas dazu trocken bemerkt: „Die wirklichen Bürger sind die, die Geld haben“.

Bei den Infrastrukturleistungen verbanden sich häufig gewinnmaximierende Anreize und die Machtstellung eines Monopols im Laufe der Privatisierung. Dafür gibt es jede Menge Beispiele. Ende der 90er Jahre führte die Privatisierung des Strommarktes in Brasilien zu Preissteigerungen für die privaten Haushalte von 65 Prozent – weit über der Inflationsrate. In Peru erhöhten die privatisierten Stromversorger, die bei der Festsetzung ihrer Tarife keinerlei Beschränkungen unterworfen waren, die realen Preise in der Zeit von 1992 bis 2002 um das 14fache.

In Bulgarien erhöhte das privatisierte Wassermopol zweimal innerhalb von drei Jahren die Preise, obwohl vertraglich für diesen Zeitraum stabile Preise vereinbart waren. Für Ghana, wo die Wassergebühren Mitte der 80er und in den frühen 90er Jahren stark angehoben wurden, zitiert der Social Watch Report Forschungsergebnisse, die zu dem Schluss kommen: „Die kommerzialisierte Wasserwirtschaft hat dazu geführt, dass die Armen die Wasserversorgung als einen wesentlichen Faktor ihrer Verelendung betrachten.“

Die vielen Gesichter der Privatisierung

Die Erfahrungen mit der Grundversorgung in den Social Watch Länderberichten lassen darauf schließen, dass unterschiedliche politische Entscheidungen in allen Ländern und Dienstleistungssektoren zur „Privatisierung“ beitragen. Die direkteste Form der Privatisierung ist der Verkauf öffentlicher Einrichtungen an die Privatwirtschaft. Dazu bedarf es für gewöhnlich einer förmlichen öffentlichen Ausschreibung, bei der der Gewinner, der das beste Angebot unterbreitet. Eine weitere Form der Privatisierung besteht in der langfristigen Konzession, wobei der Staat formal Eigentümer bleibt, aber das Unternehmen (oder die NRO) dafür bezahlt, dass sie die Einrichtungen verwaltet, Investitionen tätigt und festgelegte Dienstleistungen anbietet. (Bestimmte leicht veränderte Formen der Konzession wie eine Verpachtung oder die französische Form der „*Affermage*“ (Verpachtung) sehen nicht unbedingt vor, dass der private Betreiber auch die Investitionen finanziert). Eine häufige Abwandlung bei der Verpachtung insbesondere in der Energie- und Wasserwirtschaft betrifft das „*Build-Operate-Transfer*“-System, bei dem ein Unternehmen die Anlage baut, über einen langen Zeitraum betreibt und sie dann an den Staat übergibt.

Der Begriff „Privatisierung“ verschwindet allmählich aus den Dokumenten, die von den Entwicklungsbanken verfasst werden. Stattdessen benutzt man heutzutage für fast jede Form der privatwirtschaftlichen Kontrolle von Dienstleistungen den Begriff der „*Public Private Partnership*“ (PPP). Während der Begriff „*Partnership*“ noch die Vorstellung von Kooperation und gegenseitigem Interesse vermittelt, geht es bei den PPPs im Grunde um konfliktreiche Beziehungen, da der Staat seine Zuständigkeit für die direkte Versorgung mit Dienstleistungen aufgibt und nur noch dafür sorgt, dass jemand Anderes diese Funktionen wahrnimmt. Im Gesundheits- und Bildungswesen besteht die PPP häufig in der Übertragung bestimmter Funktionen an ein Privatunternehmen (*contracting out*), das heißt, der Staat vergibt einen Vertrag an ein Unternehmen oder eine NRO über die Erbringung von Dienstleistungen wie die Instandhaltung von Schulen und Krankenhäusern ebenso wie auch ein Bildungs- und Gesundheitsangebot. Es bestehen zwar erhebliche Unterschiede zwischen einem endgültigen Ausverkauf öffentlicher Infrastruktur und einer Verpachtung oder Betreiberfähigkeit im Rahmen von PPPs, aber es bedarf auf jeden Fall vertraglicher Vereinbarungen, staatlicher Überprüfung, Regulierung und Umsetzung. Und die meisten PPPs erfordern besondere Anreize oder öffentliche Mittel, um auch eine Versorgung der armen Bevölkerung sicherzustellen.

Viele Social Watch Länderberichte beschreiben die Einführung von Marktpreisen als einen ersten Schritt auf dem Weg zur Privatisierung. Zwar entbindet die Einführung und Erhöhung von Benutzergebühren den Staat nicht von seiner Pflicht zur direkten Versorgung in wesentlichen Bereichen, aber viele Autoren sehen in der Marktlogik, nach der selbst die ärmsten Bürger einen größeren Teil ihres privaten Einkommens für diese Grundversorgung aufwenden sollen, einen Wegbereiter für eine privatwirtschaftliche Lösung. Schließlich beschreiben viele auch das, was ein Bericht die Privatisierung „durch Handlungsunfähigkeit“ nennt. Mit anderen Worten, öffentliche Mittel für die Aufrechterhaltung qualitativ guter öffentlicher Dienstleistungen werden beschnitten – häufig einhergehend mit einer Deregulierung, die eine privatwirtschaftliche Beteiligung und Investition ermöglicht. Damit verschlechtert sich die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und das Angebot privater Dienste nimmt entsprechend zu – für jene, die es sich leisten können.

Die privatwirtschaftliche Versorgung mit zentralen Sozialleistungen hat auch zu einer Erhöhung der Kosten auf Seiten der öffentlichen Träger und damit letzten Endes für den Steuerzahler geführt. Mitte der 90er Jahre verteuerte sich in Malaysia mit der Privatisierung wichtiger medizinischer Leistungen, zum Beispiel bei Arzneimitteln und Krankenhausbedarf, direkt die staatliche medizinische Versorgung ohne eine Verbesserung in der Qualität der Leistungen. Die 1996 eingeführte Privatisierung der Hilfsdienste für Wartung, Gerätedienst und Reinigung erhöhte die Betriebskosten um das Vier- bis Fünffache.

In anderen Fällen sind die Preise im öffentlichen Dienst gestiegen, obwohl die Privatisierung noch gar nicht durchgeführt wurde. Insbesondere wurden kostendeckende „Benutzergebühren“ für öffentliche Dienstleistungen von den Regierungen eingeführt, denen es an Haushaltsmitteln (oder vielleicht am politischen Willen) für ein umfassendes Angebot von Grunddiensten gerade im Bereich von Gesundheit und Bildung mangelte. Im Zuge der Bildungsreformen in Kolumbien in den 90er Jahren waren die Eltern gezwungen, für eine Vielzahl von schulrelevanten Leistungen zu zahlen wie für Gebäudeinstandhaltung, Lehrmaterial, Telefon, Wasser und Strom – und selbst für die Gehälter der Hausmeister und Sekretärinnen.

Gestiegene Benutzergebühren stellen eine große Belastung für jene dar, die sie sich leisten können, aber zur Katastrophe werden sie für Menschen, die nicht das Geld dafür haben. Der Bericht aus Südafrika zitierte eine von einem renommierten Forschungsinstitut vorgelegte Studie, nach der zwischen 1994 und 2002 bei fast 10 Millionen Menschen das Wasser abgestellt wurde, hauptsächlich auf Grund von Zahlungsverzug.² Einige Berichte sprachen davon, dass Menschen gezwungen waren, auf verschmutzte Wasserquellen zurückzugreifen, weil armen ländlichen Gemeinden und städtischen Elendsvierteln das Wasser abgestellt wurde. Dies führte wiederum zu Ausbrüchen von Cholera und damit Hunderten von Toten.

Eine weitere besorgniserregende Tendenz, die sich in den Social Watch Länderberichten widerspiegelt, besteht in der schleichenden Privatisierung nicht als Folge einer bewussten politischen Entscheidung, sondern aus Nachlässigkeit. Um eine vielsagende Formulierung aus dem Bericht von Uruguay zu übernehmen: „Privatisierung entsteht auf Grund von Handlungsunfähigkeit, wenn der Staat die wichtigen öffentlichen Leistungen entweder nicht angemessen finanziert oder reformiert.“ In einem Land nach dem anderen sind im Laufe der Zeit die öffentlichen Mittel kontinuierlich zusammengestrichen worden, so dass die staatlichen Dienstleistungen merklich hinter denen der Privatwirtschaft zurückbleiben. Gleichzeitig hat die Deregulierung den Privat Anbietern, manchmal sogar durch besondere Anreize gefördert, die Möglichkeit geboten, sich auf dem Dienstleistungsmarkt zu betätigen und zu expandieren. Wo private Initiativen mit marktkonformen Preisen und ein unterfinanzierter öffentlicher Sektor nebeneinander bestehen, entwickelt sich ein Zwei-Klassen-System, in dem es bessere Leistungen für jene Menschen gibt, die das entsprechende Einkommen haben, während für die Armen nur die qualitativ schlechten Leistungen übrigbleiben.

² Die privatwirtschaftliche Versorgung begann 1997.

Privatisierung aus Handlungsunfähigkeit

In Chile, einem Land mit starken Institutionen und eindrucksvollem Wirtschaftswachstum, flossen mit der Bildungsreform öffentliche Subventionen an Privatschulen, die frei unter den besten und wohlhabendsten Schülern wählen können. Da Kommunen mit weniger Ressourcen gezwungenermaßen mehr Schüler aus einkommensschwachen Familien aufnehmen müssen, hat die Qualität nachgelassen und damit noch mehr Eltern motiviert, der kostenlosen, staatlich organisierten Bildung den Rücken zu kehren.

In Costa Rica war die gute Qualität öffentlicher Bildungseinrichtungen immer ein wichtiger Faktor, der soziale Gerechtigkeit und einen hohen Lebensstandard gewährleistete. Jetzt gibt es einen sprunghaften Anstieg der Privatschulen, die Schüler von den öffentlichen Schulen abwerben, deren Mittel gekürzt wurden. Wie die Autoren des Länderberichts bedauernd feststellen: „Die Bildung ist somit von einem Mechanismus sozialer Mobilität zu einem Instrument geworden, das für Status und Ausgrenzung steht.“ Der Bericht Malaysias greift ein Thema auf, dessen häufige Erwähnung in den Länderberichten alarmierend ist: „Zwei Systeme sind entstanden: Ein privates Schulsystem mit besserer Qualität für jene, die es sich leisten können und ein staatliches Schulsystem für einkommensschwache Familien.“ Die Berichte aus Nepal und Uganda beschreiben praktisch identische Konsequenzen in der Form einkommensabhängiger gesellschaftlicher Ausgrenzung im Gesundheits- und Bildungswesen.

In einigen Fällen ist die wachsende Versorgung durch die Privatwirtschaft nicht einfach nur eine Alternative zum öffentlichen Sektor, sondern sie kann zu einer direkten Bedrohung für diesen werden. In Deutschlands Gesundheitswesen verläuft der Deregulierungsprozess „schleichend, aber mit gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen. Menschen mit einem entsprechend hohen Einkommen haben die Möglichkeit, aus der gesetzlichen Krankenversicherung auszuscheren. Privatversicherungen können jungen (und gesunden) Versicherten ihre Leistungen sehr viel billiger anbieten. Infolgedessen verbleiben den gesetzlichen Krankenkassen ein größerer Anteil kostenintensiver Mitglieder.“

Ähnliches gilt für die Niederlande, wo Einschnitte im öffentlichen Gesundheitswesen mit der Verbreitung privater Krankenkassen einhergingen, die jedoch nur einkommensstarken Gruppen offen stehen. Der Bericht der Vereinigten Staaten beschreibt zusammenfassend einen globalen Trend mit dem, was Ökonomen manchmal „Rosinenpicken“ oder „Rahmabschöpfen“ nennen: „Mit der Zunahme der Zahl der offiziell Armen (in den Vereinigten Staaten) kommt den Bundesstaaten zwar eine größere Verantwortung zu, aber sie erhalten weniger Mittel, mit denen sie die Grundversorgung für die Armen aufrecht erhalten können. Bemühungen, bestimmte staatliche Leistungen für die Armen zu privatisieren, scheiterten am fehlenden Interesse der Privatwirtschaft: Solche Dienstleistungen rechnen sich nicht. In den letzten zwei Jahrzehnten gab es einen Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Dienst, weil nationale, bundesstaatliche und kommunale Verwaltungen die gewinnträchtigsten Investitionsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich, zum Beispiel den Pendlerverkehr für die wohlhabenden Vororte, privaten Betreibern überließen, während die weniger lukrativen Märkte im öffentlichen Sektor verblieben.“

Mangelnde öffentliche Ressourcen und Benachteiligung von Frauen

In allen Teilen der Welt geht die Qualität öffentlicher Dienstleistungen zurück, selbst wenn Bürger mehr dafür bezahlen. Die begeisterten Anhänger des Marktes machen dafür zwar staatliche Korruption und Inkompetenz verantwortlich, können aber nicht erklären, warum viele Einrichtungen des öffentlichen Dienstes sowohl in den Industrie- wie auch in den Entwicklungsländern tatsächlich in der Lage sind, gute Qualität in der Versorgung und allgemeinen Zugang zu gewährleisten. Ein Grund dafür liegt ganz offensichtlich in den Ressourcen. Nach Jahrzehnten der Strukturanpassung und Haushaltseinsparungen sind die Taschen des Staates leer und den Regierungen stehen weniger Mittel zur Verfügung, um wachsende Bedürfnisse zu befriedigen. In Indien fielen die Bildungsausgaben drastisch von 4,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) 1989 auf nur 2,75 Prozent zehn Jahre später. Gab das Land 1993 noch 1,25 Prozent seines BIP für das Gesundheitswesen aus, waren es 1999 nur noch 0,9 Prozent. Der spanische Sozialhaushalt, an dem beträchtliche Einschnitte vorgenommen worden sind, veranlasste die Autoren des Länderberichts, einen leidenschaftlichen Appell für mehr Gerechtigkeit zu formulieren: „Wir sollten deshalb nicht nur über die Privatisierung reden, sondern auch über Engagement und Solidarität. Ein staatlicher Plan ist dringend erforderlich nicht nur aus Sorge um die Obdachlosen, sondern zur Bekämpfung der Armut und der Ausgrenzung im allgemeinen: Es bedarf eines Haushalts, der einen größeren Teil des BIP für Sozialausgaben vorsieht. Wenn er die Menschenrechte und die wirtschaftlichen und sozialen Rechte aller Bürger auf der Grundlage sozialer Interessen und nicht wirtschaftlicher Rentabilität verteidigen will, muss der Staat mehr aufwenden und öffentliche Gelder in Bereiche wie Bildung, Gesundheit und Ernährung umlenken, in denen solche Ressourcen am ehesten zu einer Umverteilung von Einkommen und Chancen führen werden.“

Viele Social Watch Länderberichte beschäftigten sich nicht nur mit den Auswirkungen für die Armen und mit allgemeinen Leistungsfragen, sondern betrachteten auch besonders die Auswirkungen der Privatisierung auf bestimmte benachteiligte Gruppen. Eine erhebliche Anzahl der Reports beschreibt, wie eine Privatisierung der Dienstleistungen die Frauen belastet. Der Bericht aus Honduras spricht für viele: „Nachdem der Staat nicht mehr für den Erhalt öffentlicher Dienstleistungen zuständig ist, hat sich die tägliche Arbeitsbelastung der Frauen verdoppelt oder sogar verdreifacht: mehr Arbeit zu Hause, mehr Stunden freiwilliger unbezahlter Tätigkeit in der Gemeinde sowie mehr bezahlte Arbeit – zu Lasten ihrer Gesundheit, Lebensqualität und Freizeit.“

In Chile, wo die Krankenkassenbeiträge marktkonform berechnet werden, sind die Versicherungsprämien für Frauen im gebärfähigen Alter drei bis viermal so hoch wie die der Männer der gleichen Altersgruppe. Damit folgt man der Logik der marktorientierten Preisgestaltung und „die Reproduktionsfähigkeit der Frauen wird bestraft“. In Kolumbien hat die privatisierte Krankenversicherung ebenfalls nicht nur den Prozentsatz der Versicherten insgesamt beträchtlich reduziert, sondern auch die Frauen diskriminiert, die zwar etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung, aber nur 39 Prozent der Versicherten ausmachen.

Einige Berichte untersuchten auch die Beziehung zwischen Privatisierung und traditionellen Formen der Gemeinschaftsversorgung. Der Bericht aus

Thailand unterstrich besonders die Rolle der Kultur und der „lokalen Weisen“ bei der Bewirtschaftung der Wasserressourcen. In Bezug auf die geplante Reform der Flussauenbewirtschaftung stellte der Bericht fest: „Die vom Staat verordnete Beteiligung setzt die Organisation von Wassernutzergruppen und eines Unterausschusses voraus, der die Bewirtschaftung der lokalen Wasserressourcen überwachen und strikte Regeln für alle Wassernutzer festlegen wird, selbst wenn deren Bewirtschaftungsmethoden auf Grund der bestehenden Kultur vor Ort anders sein sollten. Außerdem ist jede Flussaue ein ökologisch einzigartiges System mit unterschiedlichen Bewässerungsformen, die verschiedene Bewirtschaftungs- und Instandhaltungstechniken erforderlich machen.“

Der Bericht führt weiter aus, dass solches Wissen nicht nur technische Kenntnisse erfordert, sondern auch ein Verständnis für die Nachhaltigkeit im Rahmen des bestehenden sozio-kulturellen Umfelds. Vor diesem Hintergrund werden Veränderungen der Natur als „normale Phänomene“ verstanden, die der Mensch nicht versuchen sollte zu kontrollieren – selbst wenn die Produktion durch sie ungewisser wird. Außerdem geht es beim traditionellen gemeinschaftsorientierten Ansatz nicht darum, das Ergebnis durch optimale Effizienz zu maximieren, sondern vielmehr darum, durch Mäßigung Nachhaltigkeit zu sichern.

Leistung und Qualität

Die Befürworter der Privatisierung behaupten immer wieder, dass Privatunternehmen Dienstleistungen effizienter, in besserer Qualität und eher in Einklang mit Kundenwünschen anbieten können. Das stimmt in einigen Fällen. Aber manchmal stimmt es eben nicht. Bevor das private bulgarische Wasserunternehmen 2002 weiterverkauft wurde, hat es seinen Kunden ständig zuviel berechnet, willkürlich das Wasser abgestellt und nicht auf Beschwerden der Verbraucher reagiert. Zwischen 2000 und 2001 brachten es die privatisierten Stromversorgungsunternehmen von El Salvador auf immerhin 44.000 Stromausfälle und eine halbe Million Kundenbeschwerden. Von den Kunden des größten Anbieters hatte einer von dreien eine Beschwerde.

Für die Stromkunden in Malaysia sind häufige Stromausfälle auch Jahre nach der Privatisierung noch ein großes Problem. Infolge der Privatisierung der städtischen Wasserversorgung von Rabat und Tetuan in Marokko stiegen zwar die Preise, aber die Versorgung wurde als unklar, unregelmäßig und mit überhöhten Rechnungen verbunden bezeichnet. Im Bericht Nicaraguas sind die aufgezählten Beschwerden auf Grund der Privatisierung des Stromsektors ein wirklicher Schock: „Das Monopol hat unter Verletzung bestehender Vorschriften, Tarif- und Geltungsbereiche, Bedingungen und Lieferqualitätsanforderungen gehandelt. Die ‚unternehmerische Ermutigung‘, die ihm zuteil wurde, ermöglichte eine sanktionslose schlechte Behandlung der Kunden ohne Rücksicht auf Beschwerden über überhöhte Rechnungen, gefälschte Ablesedaten, bezahlte, aber nicht gelieferte Leistungen für die Straßenbeleuchtung, Spannungsausfall, Beschädigung kleinerer Haushaltsgeräte, Ausschussproduktion der Betriebe und so weiter.“

Die in den Social Watch Länderberichten geschilderten Erfahrungen ebenso wie umfangreiches Beweismaterial, das aus allen Teilen der Welt zusammengetragen wurde, zeigen deutlich, welches Risiko die Entscheidung für eine Privatisierung der Grundversorgung in sich birgt, unter der benachteiligte Bevölkerungsgruppen leiden und die einen

gerechtigkeitsfördernden Gesellschaftsvertrag verhindert. Bei Infrastrukturleistungen führt die Übertragung eines natürlichen Monopols auf einen privaten Betreiber häufig zu höheren Preisen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es an einer kompetenten und unabhängigen Regulierungsbehörde fehlt – wie es gerade in den Entwicklungsländern mit ihren schwachen Institutionen häufig anzutreffen ist. Bei den Sozialleistungen treffen von den Nutzern zu zahlende Gebühren und eine sich verschlechternde Qualität der öffentlichen, medizinischen und schulischen Versorgung die Armen am härtesten. Einschnitte im Haushalt und Anreize für private Träger zur Anwerbung der Besserverdienenden bedeuten für Menschen ohne entsprechendes Einkommen nur schlechte Qualität und begrenzten Zugang.

Eine Zukunft für den öffentlichen Dienst?

Es wäre sicherlich übertrieben zu behaupten, dass eine privatwirtschaftliche Beteiligung am Dienstleistungssektor immer schlechte Leistungen oder soziale Ausgrenzung nach sich zieht. Aber man liegt auch nicht falsch mit der Feststellung, dass dieser Reformansatz häufig nicht die versprochenen Vorteile gebracht und den Armen geschadet hat. Trotz der besorgniserregenden Auswirkungen auf jene Dienstleistungen, die für das Leben der Menschen am wichtigsten sind, geht man jedoch die politische Entscheidung über eine privatisierte Versorgung eher schwungvoll und ohne vorsichtige Abwägung an.

Woher kommt dieser Schwung? Zunächst wird er durch die Haushaltskrisen verursacht. In viel zu vielen Fällen optiert man für eine Privatisierung – entweder durch höhere Benutzergebühren oder den Verkauf von Einrichtungen – hauptsächlich aus makroökonomischen Gründen, um Haushaltslöcher zu stopfen oder die Verschuldung zurückzufahren. Der Bericht des Libanon führt dazu Folgendes aus: „Der Hauptgrund für die Privatisierung im Libanon ist fiskalischer Natur. Angesichts der Tatsache, dass 85 Prozent der Staatsausgaben für Löhne und Schuldendienst fest verplant sind, ist der Spielraum für weitere Einsparungen gering. Regierungsbeamte vertreten den Standpunkt, dass für den Libanon der Erlös aus der massiven Privatisierung der einzige Ausweg aus der Schuldenfalle war.“

Für viele Regierungen, die vom IWF zu einem ausgewogenen Haushalt gedrängt werden, stellt die Privatisierung einfach eine Einnahmequelle dar, nicht eine Maßnahme zur Armutsbekämpfung. Immerhin spricht für eine zurückhaltende Finanzpolitik, dass Defizite und Schulden nur bis zu einem gewissen Punkt erträglich sind, dass Inflation unter Kontrolle gebracht werden muss und dass der Staat auch nicht für die Bedürfnisse aller seiner Bürger bezahlen kann. Aber es bleibt die Frage: Was kann und soll eine Regierung seinen Bürgern als Leistungen bieten und mit welchen Mitteln? Man wagt sich wirklich nicht zu weit vor mit der Behauptung, dass eine Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen für jede Regierung ganz oben auf der Prioritätenliste stehen sollte.

Gründe für die zunehmende Privatisierung

Aber indem sie auf Privatisierung und Kommerzialisierung dieser Dienstleistungen drängen, machen es mächtige Länder und globale Institutionen den Ländern tatsächlich leichter, sich um ihre Kernaufgaben herumzudrücken und schwierigen politischen Entscheidungen

aus dem Weg zu gehen, die ihre Pflichten betreffen. Wenn die Bürger wirklich ihren letzten Groschen für Wasser und Gesundheitsversorgung aufwenden müssen, kann die Regierung die öffentlichen Gelder für andere Dinge ausgeben, selbst wenn die Armen davon nicht profitieren. Wenn diese Leistungen nur gegen Barzahlung zu haben sind, muss sich die politische Führung auch nicht auf eine progressive Besteuerung oder Quersubventionierungen einlassen, was zu Irritationen unter einflussreichen Gruppen führen könnte.

Ein weiterer Grund für die generell zunehmende Privatisierung von Dienstleistungen ist darin zu suchen, dass der öffentliche Dienst in vielen Fällen schlecht funktioniert oder die Armen ausschließt. Viele Social Watch Länderberichte sprechen von extrem unzulänglichen und unzuverlässigen staatlichen Leistungen, die häufig auch noch die Armen ausgrenzen. Zweitens beweisen viele Reports, dass die Armen nicht automatisch besser dran sind, wenn schlecht funktionierende öffentliche Dienstleistungen von Privatunternehmen übernommen werden. Ein Privatunternehmen wird vielleicht die Effizienz steigern, dies aber teilweise durch die Erhöhung von Preisen kompensieren, die für die Armen unerschwinglich sind.

Abschließend sei festgestellt, dass gerade die internationalen Ordnungsinstitutionen und die sie kontrollierenden Regierungen sowie die Unternehmen, die gegenüber beiden ihre Interessen vertreten, auf Privatisierung pochen. Beispiele aus den Berichten machen deutlich, wie die Weltbank Kreditbedingungen festlegt, mit denen die Privatisierung von Dienstleistungen, die Einführung marktkonformer Preise und die Liberalisierung ausländischer Investitionen im Dienstleistungssektor gefördert wird. 2001 wurden Infrastruktur- und Sozialleistungen von der *International Finance Corporation*, dem Arm der Weltbank für den Privatsektor, als Schwerpunkte bei Privatisierungsmaßnahmen festgelegt.

Die Entwicklungsstrategie 2002 der Bank für den Privatsektor (*Private Sector Development*, PSD), für die sich die Bush-Administration sehr eingesetzt hat, sieht die Aufspaltung in gewinnträchtige und verlustbringende Dienstleistungen vor. Eine entsprechende Klassifizierung der Kunden erleichtert das „Rosinenpicken“ oder „Rahmabschöpfen“ durch Unternehmen, die die lukrativen Bereiche aufkaufen (das heißt, die für die kapitalstarken Kunden, hauptsächlich Verbraucher aus dem städtischen Mittelstand) und die unprofitablen (das heißt, die von den Armen genutzten) dem Staat oder den Nicht-Regierungsorganisationen überlassen. Eine solche Lösung würde endgültig die Möglichkeit der öffentlichen Quersubventionierung ausschließen, bei der reichere Kunden zur Kostendeckung zu Gunsten einkommensschwacher Verbraucher heran-

gezogen werden. Damit könnte das Zwei-Klassen-System institutionalisiert werden, das in so vielen Social Watch Berichten beschrieben wird – für die Armen bleiben dabei nur die Leistungen schlechter Qualität.

Naives Vertrauen in den Markt

Die Weltbank veröffentlichte kürzlich einen Arbeitsentwurf für ihren Weltentwicklungsbericht 2004 unter dem Titel „*Making Services Work for the Poor*“ (Dienstleistungen für die Armen nutzbar machen). Mit sehr selektivem Material und ohne groß auf die Risiken einzugehen, spricht sich dieses Dokument für eine Übernahme der nationalen öffentlichen Dienste durch Privatunternehmen, NRO oder Kommunen und Gemeinden aus. Man verwirft zum großen Teil die Möglichkeit öffentlicher Ausgabensteigerungen und ignoriert vollständig die Rolle, die die Struktur- und Anpassungskredite bei der Verknappung der Mittel für den öffentlichen Sektor gespielt haben. Angesichts der Tatsache, dass viele angemessen finanzierte öffentliche Dienste auch in armen Ländern durchaus gut funktionieren, und angesichts der Erfahrung, dass Transparenz und bürgerschaftliches Engagement öffentliche Institutionen zur Rechenschaft zwingen können, scheint das Schweigen des Weltentwicklungsberichts zu einer Reform bestehender staatlicher Leistungen eher ideologisch als analytisch motiviert.

Die unterschiedlichen Erfahrungen mit einer privatwirtschaftlichen Grundversorgung rechtfertigen keine kategorische Ablehnung jeglicher Privatisierungspolitik. Aber ebenso wenig ist die schlechte Leistung einiger staatlicher Einrichtungen ein ausreichender Grund für den weltweiten Rückzug des Staates, der gegenwärtig von den führenden Entwicklungsinstitutionen propagiert wird. Die Entscheidung darüber, ob man eine Reform auf privatwirtschaftlicher Basis oder unter staatlicher Kontrolle anstreben sollte, muss nach einer Analyse der sozialen Bedürfnisse und der institutionellen Bedingungen von Fall zu Fall getroffen werden.

Da die Risiken der Privatisierung jedoch die Lebensgrundlage der ärmsten Menschen dieser Welt ernsthaft und dauerhaft belasten können, scheint eine vorsichtige Herangehensweise an Reformen angeraten. Im Augenblick gehen die internationalen Finanzinstitutionen nach dem Prinzip „Erst privatisieren, dann Fragen stellen“ vor. In zu vielen Fällen hat dieses naive Vertrauen in die Prozesse und Ergebnisse von Privatisierungen gerade für jene Gruppen Härten mit sich gebracht, zu deren Schutz diese Organisationen angetreten sind. Es wird wirklich Zeit, dass die Beweislast auf jene übergeht, die riskante Lösungen vorschlagen statt sie denjenigen aufzubürden, die solche Lösungen in Frage stellen.