

WORKING PAPER 5

WELTBANK: DIE PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT STRATEGY

INHALTE, ANALYSE, EINSCHÄTZUNG

Karin Küblböck

JUNI 2004

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	1
1. Die Private Sector Development-Strategie	1
1.1 Entstehung der Strategie	1
1.2 Bestehende PSD-Aktivitäten der Weltbank	5
1.3 Schlüsse der Weltbank aus bisherigen PSD-Aktivitäten	6
2. Bereiche und Instrumente der Private Sector Development-Strategie	7
2.1 Grundannahmen und Ziele	7
A. Reichweite der Märkte verbreitern	8
B. Bereitstellung von Basisdienstleistungen	9
3. Einschätzung der Private Sector Development-Strategie	13
3.1 Grundsätzliches	13
3.2 Voraussetzungen für Privatsektorentwicklung und positive Entwicklungseffekte	13
3.3 Definition von Privatsektor	14
3.4 Diskrepanz zwischen Diskurs und Maßnahmen	14
3.5 Privater versus Öffentlicher Sektor	15
3.6 Armutsminderung	15
3.7 Demokratische Entscheidungsprozesse	16
3.8 Output Based Aid – OBA	16
3.9 Die Realität der Risikoübertragung	17
3.10 Selektive Beispielswahl	18
4. Schlussfolgerung	19
Literaturverzeichnis	20

Weltbank: Die Private Sector Development Strategy

Einleitung

Das vorliegende Dokument stellt eine Beschreibung, Analyse und Einschätzung der Private Sector Development Strategy (PSD-Strategie) der Weltbank vom Jahr 2002 dar, unter Einbeziehung des Fortschrittsberichtes vom Jahr 2003 und zahlreicher anderer Dokumente. Dabei wird auch auf den Hintergrund für die Entstehung der Strategie sowie auf zentrale Begriffe, wie z.B. Konditionalitäten oder Kreditinstrumente eingegangen.

Im ersten Teil werden die wesentlichen Inhalte der Strategie und des Fortschrittsberichts, die sich v.a. auf Privatisierung im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen beziehen, zusammengefasst. Der zweite Teil besteht aus einer Analyse und Einschätzung der Strategie.

1. Die Private Sector Development-Strategie

1.1 Entstehung der Strategie

Die Private Sector Development (PSD) Strategy der Weltbank wurde am 16. April 2002 veröffentlicht und stellt eine umfassende, sektor- und bereichsüberschreitende Strategie zur Förderung des Privatsektors in Entwicklungsländern dar. Die Strategie umfasst alle Teile der Weltbankgruppe und bildet den Rahmen für die PSD-Strategien der Teilorganisationen. Alle anderen Sektorstrategien (z.B. Bildung, Gesundheit, Umwelt, Wasser) müssen mit der Private Sector Development Strategy abgestimmt sein.

Die Strategie basiert auf der Grundannahme, dass die Entwicklung des Privatsektors der Schlüssel für Wachstum und Armutsbekämpfung ist. Ziel der Strategie soll sein, die Vorteile der Märkte für arme Menschen nutzbar zu machen („to bring the benefits of markets to help poor people“). Dabei wird betont, dass es um eine „vernünftige“ Refokussierung des Staates gehe, nicht um Privatisierung um jeden Preis.

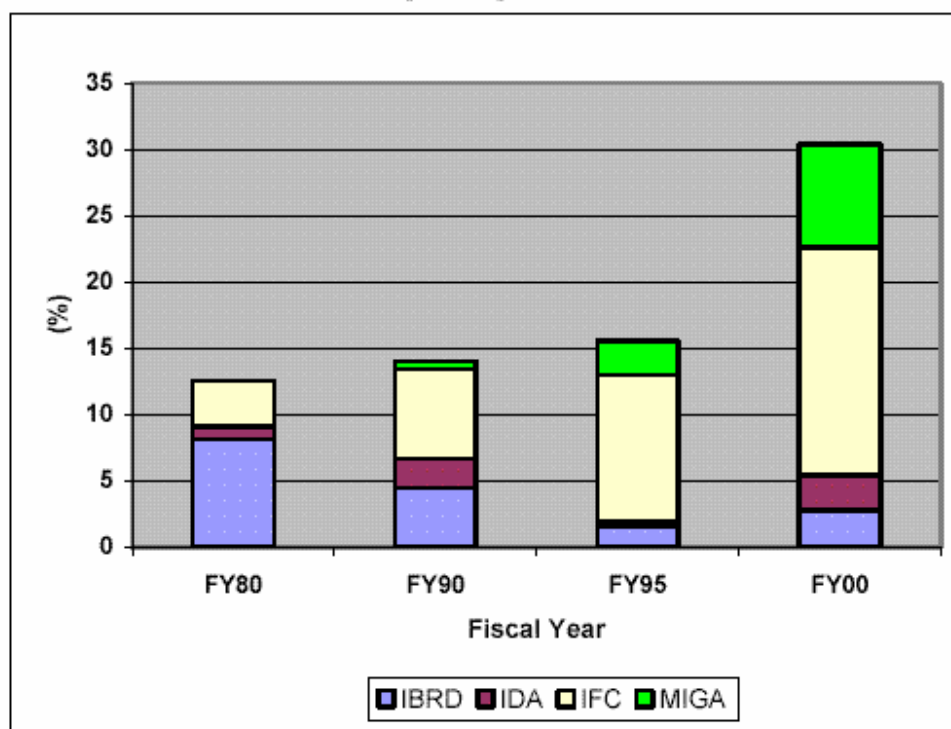
Rund um die Formulierung der PSD-Strategie wurde im Mai 2003 eine neue Vizepräsidentschaft installiert sowie eine Reihe von neuen Abteilungen gegründet. Die PSD-Aktivitäten der verschiedenen Bereiche der Weltbankgruppe sollen so besser koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Dadurch sollen die diesbezüglichen Inputs der Weltbankgruppe auch besser in die nationalen Armutsbekämpfungsprogramme (PRSPs) und die Länderstrategien der Weltbank (Country Assistance Strategies – CAS) einfließen. Diese Stelle soll auch ein zentraler Kontaktpunkt mit dem Privatsektor sein.

Die Formulierung der Strategie fügt sich in eine Entwicklung, in der seit Anfang der 1990er Jahre PSD – und hier vor allem die Unterstützung von privater Beteiligung im Infrastrukturbereich – zu einem zentralen Prinzip der Weltbankpolitik wurde. Wichtige Konzepte und Politikfestlegungen erfolgten im Weltentwicklungsbericht (WDR) 1994

zum Titel: „Infrastructure for Development“. Die Weltbank selbst bezeichnete die Refokussierung der Aktivitäten von direkter Kreditvergabe an Regierungen zu mehr Privatsektorunterstützung „eine dramatische Abkehr von der Weltbankpolitik eines halben Jahrhunderts“ (Alexander 2002, 5) und hält im WDR 1994 fest: „Der Weg von der großen Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung zum zukünftigen System einer stärkeren Privatfinanzierung wird wahrscheinlich lang und manchmal mühsam sein“ (Weltbank 1994, 137).

Die Weltbank-Finanzierungen für Privatsektorbeteiligung sind seit dem WDR 1994 stark angestiegen: Zwischen 1995 und 2000 hat sich der Anteil der Kredite und Garantien mit PSD-Komponenten an den Gesamtkrediten und -garantien der Weltbankgruppe von 16 % auf 30 % fast verdoppelt, Tendenz weiter steigend (siehe Bild). Die Adjustment Loans (siehe Kasten 2) der Weltbank mit Infrastruktur-Komponenten sind zwischen 1995 und 2001 um 104 % gestiegen (Alexander 2003).

Figure 11: World Bank Group lending and guarantees for PSD as percent of total WBG lending and guarantees: 1980-2000



Quelle: PSD-Strategy, S. X

Die International Finance Corporation (IFC) und die Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) sind die Teile der Weltbankgruppe, die bisher für die direkte Förderung von privaten Unternehmen zuständig waren. Zwischen 1980 und 2000 hat sich der Anteil von IFC und MIGA an den gesamten Weltbankmitteln versiebenfacht, von 3,3 % 1980 auf 25 % im Jahr 2000. Der Progress Report hält fest, dass bisher diese beiden Institutionen zwar großes Know-how im Bereich der Privatsektorentwicklung angesammelt hatten, die Aktivitäten jedoch vielfach unkoordiniert waren und nicht in eine Gesamtstrategie einfließen. Durch die Private Sector Development

Strategy werden IFC und MIGA nun verstärkt in die Formulierung der Länderstrategien der Weltbank (CAS) eingebunden.

Neu an der Strategie ist vor allem die vermehrte Zusammenarbeit zwischen IDA, dem Teil der Bank, der Kredite zu sehr günstigen Konditionen an die ärmsten Entwicklungsländer gewährt und der IFC, die für die direkte Unterstützung privater Unternehmen zuständig ist.

Die Formulierung der PSD-Strategie kann als eine Folge des so genannten Meltzer-Reports vom März 2000 gesehen werden. Die vom US-Kongress beauftragte Meltzer-Kommission¹ sollte sich mit der Zukunft von IWF und Weltbank auseinandersetzen. Eine Hauptkritik der Kommission war, dass die Weltbank zu wenig zur Armutsbekämpfung beitrage. Sie empfahl, die Weltbank in eine Agentur, die Zuschüsse vergibt, umzuwandeln. Diese Zuschüsse sollten dann direkt an einen privaten Betreiber von Dienstleistungen nach Nachweis der erbrachten Leistung fließen (Alexander 2002). Die US-Regierung setzte sich in der Folge stark für die Formulierung einer PSD-Strategie ein, um die Empfehlungen der Meltzer-Kommission umzusetzen. Die finanziellen Beiträge, speziell an die IDA, werden an die Implementierung der Strategie gebunden. So spielten auch bei den Diskussionen über die Wiederauffüllungsverhandlungen (IDA 13) PSD-Themen eine wichtige Rolle.

Die an die Vergabe von Weltbankkrediten geknüpften **Bedingungen** (siehe Kasten 1) bestehen zunehmend in direkten Reformen für eine vermehrte Beteiligung des Privatsektors wie z.B. Regulierungs- und Wettbewerbspolitik (Weltbank 2002) sowie Privatisierung (Dreher 2002). Zwischen 1996 und 1999 hat sich der Anteil der Konditionalitäten bezogen auf private Beteiligung in Infrastruktur mehr als verdoppelt (Alexander 2002, 5). Die Bedingungen diesbezüglich wurden in der Anfangsphase der Anpassungskredite (siehe Kasten 2) noch allgemeiner formuliert, wurden aber im Laufe der Zeit präziser und beinhalten u.a. die Privatisierung bestimmter Unternehmen – „unabhängig von ihrer Größe und Bedeutung für die Wirtschaft des kreditnehmenden Landes“ (Dreher 2002, 17), Sektorreformen für mehr Privatsektorbeteiligung sowie den Aufbau von Regulierungsinstanzen.

Kasten 1

Arten von Konditionalitäten

Sowohl der Internationale Währungsfonds als auch die Weltbank haben die Anzahl, Reichweite und Detailliertheit² ihrer Konditionen, die Voraussetzung für eine Kreditvergabe sind, in den letzten Jahren beträchtlich erhöht. Der IWF konzentriert sich tendenziell auf makroökonomische und fiskalische Bedingungen, die Konditionalitäten der Weltbank sind breiter und beziehen sich auf strukturelle und institutionelle Reformen, wie z.B. Privatisierung oder Lohnreformen im öffentlichen Sektor. In der Praxis gibt es oft Überschneidungen zwischen beiden Institutionen, besonders bei Privatisierungen, die als Bedingung regelmäßig bei beiden Institutionen aufscheinen.

¹ Formaler Name der Kommission: International Financial Institutions Advisory Commission

² IMF includes detailed conditions on the content over government expenditures instead of relying on aggregate spending ceilings (Dreher 2002, 17).

Dazu kommt, dass Darlehen der Weltbank nur dann gewährt werden, wenn das Land eine gültige Vereinbarung mit dem IWF hat, das heißt die IWF-Bedingungen gelten auch für Weltbankkredite.

Konditionalitäten

Die Konditionalitäten zielen darauf, dass ein Land Politiken implementiert, die als geeignet angesehen werden, damit Zahlungsbilanzschwierigkeiten überwunden werden, Wachstum verstärkt, und ein Land zur Rückzahlung der Kredite befähigt wird. Die Bedingungen sind ein wichtiger Teil der Kreditvergabestrategien von Weltbank und Währungsfonds. Sowohl der Poverty Reduction Support Kredit (PRSC) der Weltbank als auch die Poverty Reduction and Growth Facility der Weltbank (PRGF) enthalten häufig Bedingungen, die nicht in den PRSP-Dokumenten enthalten sind. Auch die Länderstrategien der Weltbank („Country Assistance Strategy“ – CAS) enthalten Bedingungen. Unterschieden wird zwischen **quantitativen** und **strukturellen Konditionalitäten**, wobei erstere sich auf makroökonomische Ziele wie z.B. Inflationsrate oder Budgetdefizit beziehen, und letztere auf Reformen des öffentlichen Sektors wie z.B. Liberalisierung, Privatisierung oder Steuerpolitik.

Die **strukturellen Konditionalitäten** kann man folgendermaßen einteilen:

Prior Actions³: Maßnahmen, die durchgeführt werden müssen, bevor ein Kredit durch das IWF- bzw. Weltbank-Board genehmigt werden kann. Diese stellen die strengsten Bedingungen dar.

Performance-Kriterien/Trigger Conditions: Beziehen sich auf Reformen, die als notwendig erachtet werden um makroökonomische Ziele zu erreichen. Diese Kriterien müssen erfüllt werden, damit ein Land „on track“ bleibt, dh. laufende Kreditauszahlungen bekommt. Der Kreditrahmen, den die Weltbank gewährt, hängt davon ab, wie gut die Länder die Performance-Kriterien erfüllen.

Structural Benchmarks: „Freiwillige“ (Weltbank 1990 in Dreher 2002, 11) Maßnahmen, die als wichtig erachtet werden, aber nicht unmittelbar notwendig sind, damit ein Programm „on track“ bleibt. Oft ist es allerdings für ein Land schwierig, herauszufinden, welche der Konditionen unbedingte Voraussetzung für die Kreditgewährung sind.

Wenn sich bei den regelmäßig stattfindenden Programm-Prüfungen herausstellt, dass ein Land die Bedingungen nicht erfüllt, kann das Programm „off-track“ gehen, was bedeutet, dass keine weiteren Kredite ausbezahlt werden.

Quellen: Dreher 2002, Action Aid 2004, Eurodad 2003

³ Eingeführt Ende der 1970er Jahre zusätzlich zu den Performance Kriterien, zur gleichen Zeit wurde auch weniger Geld am Anfang des Programms ausbezahlt. Auch die Weltbank begann im Jahr 1980 von der Projektkreditvergabe zu Struktur- anpassungsdarlehen überzugehen und damit ihre makro- und mikroökonomischen Konditionalitäten zu erhöhen.

1.2 Bestehende PSD-Aktivitäten der Weltbank

Wie bereits angeführt, sind Aktivitäten zur Privatsektorentwicklung kein neuer Bereich in der Weltbank-Agenda. Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die auch vor der Formulierung der PSD-Strategie zentral in der Weltbankpolitik waren. Diese sind z.B. **Investitionsklima-Interventionen**, die darauf abzielen, Deregulierung und Wettbewerb zu unterstützen. Auch direkte **Privatisierungsmaßnahmen** in verschiedenen Abstufungen wurden unterstützt, wie z.B. Managementverträge, Leasing, Konzessionen, Build Operate Transfer Operationen (BOTs)⁴.

Adjustment Lending (siehe Kasten 2) ist weiterhin ein bedeutendes Instrument für die Förderung von Privatsektorbeteiligung im Infrastruktursektor. Ein spezieller Fokus liegt auf der Privatisierung von Infrastrukturunternehmen, Sektorreformen für Zugang von neuen Unternehmen sowie der Entwicklung von Regulierungen und Institutionen.

Auch viele der bestehenden **Beratungsaktivitäten** konzentrieren sich auf Privatisierungsvorhaben sowie ausländische Direktinvestitionen. Es wird festgehalten, dass die Fähigkeit der Regierungen komplexe Privatisierungen durchzuführen noch weiter verbessert werden müsse, auch bezüglich Management der sozialen Auswirkungen, wie z.B. Entlassungen.

Die PSD-Strategie führt an, dass in Zukunft vermehrt auf die Armutsauswirkungen von Privatsektorentwicklung geachtet werden soll, wie z.B. Regulierungsverbesserung oder „pro-poor“ Klauseln bei Verträgen mit privaten Betreibern. Weiters soll es bessere Risiko-Einschätzungen geben, mehr Performance-Indikatoren sowie bessere Kontrollen.

Der größte Teil der PSD-Aktivitäten konzentrierte sich 2001 auf den Sektor „Social Protection“ (ca. 26 %), gefolgt vom Sektor PSD selbst (21 %), Landwirtschaft (19 %) sowie Finanz, Energie und Transport (insg. ca. 25 %).

Kasten 2

Kreditinstrumente der Weltbank

Grundsätzlich verfügt die Weltbank über zwei Gruppen von Kreditinstrumenten:

Adjustment Loans: Dabei handelt es sich in der Regel um kurzfristige Darlehen (1-3 Jahre) die Politikreformen unterstützen und bei Finanzkrisen zum Einsatz kommen. Ursprünglich eingesetzt für die Unterstützung makroökonomischer Reformen, fließen Adjustment Loans nun vermehrt in struktur- oder sozialpolitische Reformen. Im Jahr 2003 machte Adjustment Lending ca. 6 Mrd. US\$ oder 30 % der Weltbank-Gesamtkredite aus.

⁴ Zu einem Überblick über verschiedene Verträge siehe Küblböck 2004.

Kreditbedingungen binden die Auszahlung an die Implementierung von bestimmten Maßnahmen und Reformen. Sobald die Bedingungen erfüllt sind, wird der Kredit ausbezahlt.

Investment Loans: Darlehen, die längerfristig sind – 5-10 Jahre – und die konkrete Projekte fördern, wie z.B. Infrastruktur- oder Sozialprojekte. Ursprünglich vor allem verwendet für Projekte wie z.B. Straßenbau oder Konstruktion von Staudämmen etc. fließen Investment Loans zunehmend in den Aufbau von Institutionen oder in „public policy infrastructure“ für die Privatsektorförderung (WB Lending Instruments, 5).

Die Grundlage für die Weltbankaktivitäten in einem bestimmten Land ist die „**Country Assistance Strategy**“ (CAS), die alle 4 Jahre aktualisiert wird. Die CAS analysiert die Politik und Institutionen eines Landes.

Beide Kreditinstrumente werden für die Privatsektorförderung eingesetzt.

Quelle: Weltbank, 2001

1.3 Schlüsse der Weltbank aus bisherigen PSD-Aktivitäten

Abgeleitet von den bisherigen Erfahrungen wird Privatisierung als positiv eingeschätzt, da private Unternehmen meist besser funktionierten als staatliche. Es wird eine Untersuchung der Weltbank-Evaluierungsabteilung (OED – Operations Evaluation Department) zitiert, die zum Ergebnis kam, dass Privatisierung auf Firmenebene funktionierte, aber nicht unbedingt mit positiven makroökonomischen Auswirkungen oder Verteilungseffekten einherging.

Die PSD-Strategie kommt zum Schluss, dass Privatisierung in kompetitiven Sektoren eine vernünftige (sound) Politik ist, wobei die Erwartungen nur dann vollständig erfüllt werden, wenn die Rahmenbedingungen den Eintritt von neuen Firmen erlauben sowie den privatisierten Firmen Budgetbeschränkungen auferlegt werden.

Über 150 Länder führten in den 1990er Jahren Privatisierungen im **Infrastrukturbereich** durch, diese zeigten unterschiedliche Erfolge und größere Risiken als im kompetitiven Sektor. In den Bereichen Telekom, Energiegewinnung, Gasproduktion sowie Straßentransport könne die Einführung von Wettbewerb auch in Entwicklungsländern Nettoeffizienzgewinne bringen. Wenn Privatisierungen nicht erfolgreich seien, hänge dies, so die PSD-Strategie, mit ungenügenden Rahmenbedingungen, die für funktionierende Märkte wichtig sind, zusammen.⁵

Bei der Wasserversorgung oder der Energiedistribution handle es sich um ein natürliches Monopol, und Wettbewerb sei nicht möglich. Es könne jedoch **Wettbewerb um den Markt** eingeführt werden – wenn sich Unternehmen um die Dienstleistungserbringung bewerben. Studien würden zeigen, dass es hier signifikante Vorteile geben kann: Privatisierung könne bedeuten, dass Firmen mit den Einnahmen die Leistung verbessern könnten – während Regierungen staatliche Unternehmen oft ausgehungert hätten. Vorteile könnten sich auch deshalb ergeben, wenn das Performance-

⁵ zitiert werden Brasilien und Kalifornien

Risiko an die privaten Aktionäre geht. Bei gutem Management könnten 5-30 % der Kosten eingespart werden.

Beim Thema Privatsektorbeteiligung bei **Basisdienstleistungen** wird die große Rolle betont, die private Versorgung bereits jetzt in vielen Entwicklungsländern spielt. Neue Strategien der Weltbank im Gesundheits- und Bildungsbereich sprechen sich für mehr Privatinitiative in der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen aus. Die Herausforderung der Weltbankgruppe sei es, sich bei Optionen für die Beteiligung des Privaten Sektors zu beteiligen und ein zuträgliches Politikumfeld zu schaffen.

Die Notwendigkeit von guten **Verträgen und Regulierung** wird betont. Die Kapazitäten der Regierungen müssten entwickelt werden, um den Privatisierungsprozess und Restrukturierungen zu gestalten. Dort wo Regierungen zu schwach seien, um die Leistungen selbst zu regulieren, können sie diese auch auslagern. Dennoch stelle es für Regierungen ein Dilemma dar, wenn sie nicht fähig sind, die Institutionen und das Know-how zu entwickeln, die für eine effektive Regulierung notwendig sind. In diesem Fall müsse von Fall zu Fall zwischen öffentlicher oder privater Bereitstellung entschieden werden.

2. Bereiche und Instrumente der Private Sector Development-Strategie

2.1 Grundannahmen und Ziele

Als Ziele der Strategie werden erhöhtes Wachstum, Armutsreduktion und Erhöhung der Lebensqualität der Menschen genannt. PSD ist eine Querschnittsmaterie, die alle anderen Strategien betrifft und wo die „Vorteile der Märkte den armen Menschen helfen sollen“. Als zentral wird in der Strategie wiederholt die Überwälzung des Performance Risikos von Steuerzahlern auf private Akteure bezeichnet.

Es wird betont, dass die PSD-Strategie die Rolle des Staates „refokussieren“ möchte und nicht *uneingeschränkte* Privatisierung fordert. Die Aufteilung von öffentlichem und privatem Sektor müsse je nach Land unterschiedlich sein, die beiden Sektoren seien komplementär.

Privatsektorentwicklung könne Armutsminderung auf unterschiedlichen Ebenen unterstützen: Funktionierende Märkte seien ein zentrales Element für Armutsreduktion. Voraussetzung dafür ist ein „gesundes“ Investitionsklima, wodurch die Reichweite von Märkten vergrößert und Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden könnten.

Angesprochen wird ebenfalls die Möglichkeit der Beteiligung des Privatsektors im Bereich Basisdienstleistungen. Dadurch könnten verbesserte Leistungen angeboten und der Zugang erhöht werden.

Die PSD-Strategie nennt folgende Teilbereiche:

- Verbreiterung der Reichweite der Märkte
 - Verbesserung des Investitionsklimas

- Direkte Unterstützung für private Firmen
- Verbesserung der Versorgung mit Basisdienstleistungen
 - Private Bereitstellung von Infrastruktur
 - Private Bereitstellung von Sozialen Dienstleistungen
 - „Output Based Aid“ Mechanismen (siehe weiter unten)

Die vorgeschlagenen **neuen Maßnahmen**:

- Systematische Investitionsklima-Untersuchungen
- Output Based Aid
- Commercial disciplines on direct support to private sector.

In der Folge soll auf die Bereiche näher eingegangen werden, die in direkte oder indirekte Verbindung mit Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gebracht werden können.

A. Reichweite der Märkte verbreitern

Unter dem Titel „die Reichweite der Märkte verbreitern“ wird die Bedeutung der Beseitigung bürokratischer Hürden für kleine Unternehmen und die Rolle von Eigentumsrechten betont. Für die Finanzierung ihrer Tätigkeit müssen Firmen „frei von willkürlicher Besteuerung“ sein, die die Gewinne aus erfolgreichen Investitionen und Arbeit „enteignen“. Weiters wird die Notwendigkeit von Finanzierungsmechanismen für kleine Firmen genannt.

Wettbewerb und Produktivitätswachstum sowie Technologietransfer können durch Marktliberalisierung erhöht werden. Privatisierungen in kompetitiven Sektoren sollen weitergeführt werden. Wettbewerb ist ein Schlüsselement für Privatisierungserfolge und kann auch die Effizienz öffentlicher Unternehmen erhöhen, v.a. bei anstehenden Privatisierungen. Ein dynamischer Privatsektor kann wiederum Steuereinnahmen erhöhen.

Ein Maßnahmenbereich ist die **Förderung des Investitionsklimas**, das „ungestörte“ produktive Aktivität erlaubt. Als Voraussetzungen dafür werden u.a. Eigentumsrechte, gute Infrastruktur, Wettbewerb, Abbau bürokratischer Hürden, Regulierungen wo notwendig, ein liberalisierter Außenhandel, stabile makroökonomische Bedingungen und öffentliche Institutionen, die den Privatsektor unterstützen, angeführt.

Investitionsklima-Untersuchungen

Als zentrales Instrument werden systematische **Investitionsklima-Untersuchungen** (Investment Climate Assessments – ICAs) genannt. „Policy Based Lending“, also an Bedingungen geknüpfte Kreditvergabe (siehe Kasten 1) soll ein „zentrales Vehikel“ für die Durchführung der Investitionsklimareformen sein. Aufgebaut werden soll auf der bereits existierenden Arbeit der Weltbank zu Politikreformen, wie zu Privatisierung, Wettbewerb, Deregulierung und Eigentumsrechten.

Bei den ICAs werden vor allem Hürden für Investitionen identifiziert, im Bericht explizit genannt werden z.B. zu komplizierte Registrierungsschritte für Unternehmen, „lästige“ Bürokratie, oder als Hürde empfundene Arbeitsmarktregulierungen. Die Ergeb-

nisse der ICAs fließen bereits direkt in die Bedingungen für neue Kredite ein (z.B. in Bulgarien, Algerien, Senegal).

Der Progress Report, der die Implementierung der PSD-Strategie untersucht, stellt fest, dass sich die größten Anstrengungen auf diesen Bereich konzentrieren. Die IFC hat ihre Aktivitäten auf Investitionsklimareformen fokussiert, mehr als die Hälfte der IFC Investitionen gehen in Infrastruktur und Finanzmärkte. Weiters werden 70 % der MIGA Garantien in diesem Bereich vergeben.⁶

Investitionsklima-Untersuchungen werden ein Teil der Diagnose für neue Weltbank-Länderstrategien sein und als Input für PRSP-Prozesse sowie für die Entwicklung der Prioritäten bei der Privatsektorentwicklung der jeweiligen Länder zur Verfügung stehen.

Konsultationen mit dem Privatsektor

Ein Teil der PSD-Strategie sind auch vermehrte Konsultationen mit dem Privatsektor.⁷ Ergebnisse dieser Konsultationen sind in vielen Ländern direkt in Politikreformvorschläge gemündet, es wird auch darauf geachtet, dass die Ergebnisse der Konsultationen in die Weltbank-Strategien einfließen. In diesem Zusammenhang wird auch PRSP-Prozessen eine große Bedeutung zugemessen: Die Beteiligung des Privatsektors in PRSPs und die Sicherstellung, dass dieser eine starke Stimme in der Entwicklung der Programme hat, ist ein prioritäres Element in der PSD-Agenda der Weltbank.

Als Beispiel für eine Maßnahme, die direkt in nationale Politikformulierungen eingeflossen ist, nennt der Progress Report einen PSD-Workshop im Juli 2002 in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abbeba, der zwischen Regierung, Privatsektor und der Gebergemeinschaft abgehalten wurde. „This Workshop was pivotal in changing the Government’s approach to its finance, private sector and infrastructure programs and led to substantial revisions to the Government’s PRSP (...)“.

B. Bereitstellung von Basisdienstleistungen

Infrastruktur

Basisdienstleistungen werden als zentral für Armutsreduktion genannt – hier wird die Rolle des Privatsektors *zusätzlich* zum öffentlichen Sektor herausgestrichen.

Es wird festgehalten, dass arme Menschen oft auf private Versorger zurückgreifen müssen. Private Beteiligung an Infrastruktur (Telekom, Energie, Transport, Wasser, Abwasser) könne die Dienstleistungserbringung verbessern. Manche Staaten verbieten den Eintritt von privaten Infrastruktur-Anbietern. Dies komme in manchen Fällen einer Verweigerung von Dienstleistungen gleich.

Als weiteres Argument für Wettbewerb und Privatisierung im Infrastrukturbereich⁸ wird angeführt, dass Regierungen oft in Versuchung geraten, öffentliche Unterneh-

⁶ regulation and competition policy, legal institutions for a market economy, property rights, corporate governance and dispute resolution...

⁷ mit 400-1.000 Firmen

⁸ explizit genannt werden Telekom, Energie, Gasproduktion und Straßentransport

men zu unterstützen und zu bevorzugen (und dadurch den Wettbewerb zu unterminieren).

Wo dies möglich ist, sollten demnach möglichst viele Marktmechanismen eingeführt werden. Private Beteiligung sei oft am besten durch den *neuen* Eintritt von privaten Unternehmen, oft von Klein- und Mittelbetrieben.

Im Falle von natürlichen Monopolen könne die Regierung „Wettbewerb um den Markt“ einführen, dh. mehrere Betreiber bewerben sich um die Verträge. Verschiedene Arten von Verträgen sind dabei möglich – von Managementverträgen zu vollen Konzessionen. Ob die Erbringung der Dienstleistung besser funktioniere, hänge davon ab, ob das „Performance Risiko“ erfolgreich von den Steuerzahlern zu den privaten Aktionären übergehe.

Betont werden die Bedeutung der Regulierungsfähigkeit des Staates, und die Notwendigkeit ihrer Stärkung.

Durch Erbringung und Kontrolle der Dienstleistung würden die Rollen vermischt und die effiziente Durchführung von beiden Aktivitäten verhindert. Für Regierungen sei es oft schwieriger, öffentliche Unternehmen als private Unternehmen zu regulieren. Die Bereitstellung der Dienstleistung könne von der Finanzierung getrennt werden, es gebe viele Optionen, private Versorgung mit öffentlichen Finanzierungsschemata zu verbinden, wie z.B. direkte Subventionen für Arme, oder die Bereitstellung von Dienstleistungen, die eher arme Menschen konsumieren. Private Versorgung mit z.B. Wasser könne zudem armen Menschen in stadtnahen Gebieten helfen, da diese oft gar keinen Zugang zu Wasserversorgung haben und hohe Preise dafür zahlen müssen.

Die Weltbankgruppe wird über verschiedene Mechanismen die private Beteiligung in Infrastruktur sowie die Herstellung adäquater Marktstrukturen und Regulierungsregimes unterstützen, damit die Privatinitiativen in sozial nützliche Richtungen kanalisieren werden.

Das Dokument merkt an, dass es aber auch Fälle geben könne, wo öffentliche Versorgung zu bevorzugen sei.

Fakten und Probleme

Zwischen 1990 und 2001 wurden in Entwicklungsländern Investitionen in der Höhe von 755 Mrd. US\$ in rund 2.500 private Infrastrukturprojekte durchgeführt, die Spitze war das Jahr 1997, seitdem ist die Zahl um mehr als die Hälfte zurückgegangen.

Der Progress Report nennt als aufgetretene Probleme bei der Privatisierung:

- grundlegende Politikreformen wurden nicht durchgeführt, speziell Preisreformen, inkl. Maßnahmen für die Unterstützung armer Konsumenten;
- lokale Finanzmärkte waren unterentwickelt;
- die Märkte waren zu klein – Strategien für die sub-regionale Ebene sollten erwogen werden;
- als ein Problem werden Unzufriedenheit und Proteste genannt.

Schlussfolgerung: Die aufgetretenen Probleme bestätigen “die Grundlagen einer effizienten privaten Bereitstellung“.

Quelle: Weltbank 2003, S. 14f

Zugang zu Basisdienstleistungen

Das Dokument hält fest, dass im Gesundheits- und im Bildungssystem unregulierte Märkte nicht funktionieren können und der Staat hier die Rolle der Politik, Regulierung und Finanzierung hat. Speziell der freie Zugang zu Basisgesundheitsversorgung und Primärbildung wird betont. In diesen Bereichen werde die Weltbank auch weiter öffentliche Dienstleistungen unterstützen.

Finanzierung und Bereitstellung der Dienstleistungen muss unterschieden werden. Finanzierung sei eine öffentliche Aufgabe, die Bereitstellung könne auch privat erfolgen.

Erfahrungsgemäß werde ein großer Teil der Dienstleistungen durch private Betreiber erbracht, z.B. ein Drittel der Primärschulen in Afrika südlich der Sahara seien privat (häufig Non Profit Organisationen).

Private Versorgung stelle auch ein Potential für Leistungsverbesserungen dar. Daher werde die Weltbank auch private Beteiligung in diesen Bereichen unterstützen. Arme Menschen sollten die Wahl haben, private Betreiber in Anspruch zu nehmen. Im Bildungssystem sei die Rolle des Staates größer als im Gesundheitssystem, bei letzterem können private Betreiber bessere Qualität zu geringeren Preisen bereitstellen.

Wenn die Regierungen möchten, könnte die Weltbank ihnen helfen, den Ausbau des Privatsektors zu unterstützen. Das Human Development Network der Bank bereitet detaillierte Toolkits zur privaten Beteiligung in Gesundheit und Bildung⁹ vor. Die Weltbank wird auch finanzielle private Beteiligungen im Gesundheits- und Bildungsbereich unterstützen, wie z.B. durch IFC-Investitionen in private Gesundheits- und Bildungsprojekte.¹⁰ Es wird auch an IFC-Finanzierung in lokaler Währung gedacht.

Das Private Sector Advisory Services Department (PSAS) gibt Empfehlungen ab, wie Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Betreibern von Gesundheitsdienstleistungen gefördert werden kann.

Das Instrument des „Output Based Aid“

Ein wichtiges Element der PSD ist das „Output Based Aid“. Die Entwicklung und Implementierung dieses Instruments schließt auch direkt an die Empfehlungen der Meltzer-Kommission an.

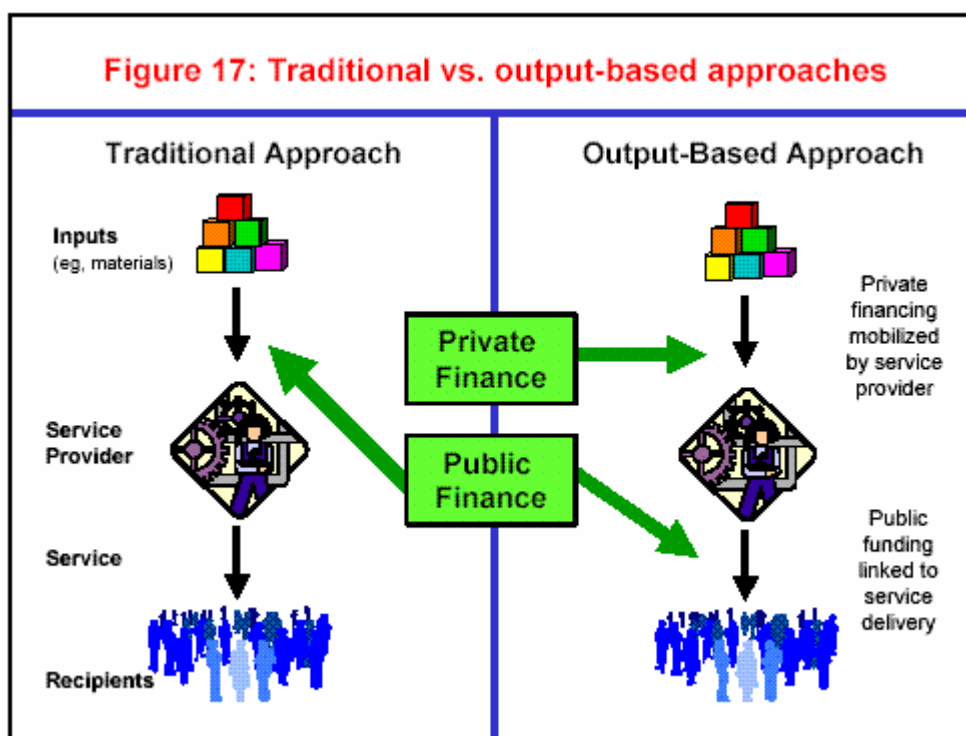
„Output Based Aid“ ist eine Strategie, die die Erbringung von Dienstleistungen (durch private Betreiber) verbessern soll, die zumindest teilweise von öffentlicher Finanzierung abhängen. Die privaten Betreiber erhalten öffentliche Subventionen erst bei Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistung und nicht schon für Investitionen im Vorfeld. Das Risiko und die Verantwortung, für die nötigen Mittel aufzukommen, sollen so auf die Investoren übergehen. Dieser Mechanismus soll die Input-Orientierung öffentlicher Mittel (Errichtung von Krankenhäusern oder Wasserleitungen) in eine Output-Orientierung (betreute PatientInnen, gelieferte Wassermengen) verändern. Die Subventionen sollen für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen durch arme

⁹ www.ifc.org/edinvest

¹⁰ IFC hat ja viel Erfahrung: has been largely involved in tertiary education and training and has supported the development of private universities in developing economies

Bevölkerungsgruppen, die sich die Dienstleistung nicht leisten könnten, verwendet werden. Es gibt verschiedene Formen der Auszahlung der Subventionen, entweder direkt an das Unternehmen für die Leistungserbringung oder z.B. über Vouchers an die KlientInnen.

Bei diesem Mechanismus soll es zu einem Zusammenspiel der Weltbank-Unterorganisationen IFC und MIGA auf der einen Seite und IDA auf der anderen Seite kommen: IFC und MIGA können Kredite oder Garantien für private Investoren für die Errichtung der Anlagen bereitstellen, über IDA-Mittel werden die Subventionen für die Abnahme der Dienstleistung finanziert (siehe Box).



aus: Weltbank 2002, S. 60

In früheren Fassungen der PSD-Strategie sollten die meisten Finanzierungen in diesem Bereich nach diesem Prinzip abgewickelt werden – in der Endfassung wurde dies abgeschwächt und auf Pilotprojekte beschränkt. Der Progress Report nennt 22 Pilotprojekte, die sich gerade in Durchführung befinden.

Beitrag des Weltbankinstituts zur PSD-Strategie

Das Weltbankinstitut, das für Kapazitätenentwicklung zuständig ist, trägt mit verschiedenen Ausbildungsprogrammen zur Umsetzung der PSD-Strategie bei, so wurde z.B. ein Trainingsprogramm mit dem Titel „Marktlösungen für Entwicklung“ entworfen, sowie Lernprogramme für bestimmte Teilbereiche der PSD-Strategie (Output Based Aid, Investitionsklima-Untersuchungen).

Das WBI-Trainingsprogramm zu Infrastruktur-Finanzierung besteht in einem multidisziplinären und national zugeschnittenen Kurs, in dem es sowohl um neue private Infrastrukturprojekte als auch um die Privatisierung von existierenden Unternehmen geht. Durch dieses Trainingsprogramm wurde ein starkes Netzwerk mit regionalen Partnern etabliert, bestehend aus Banken, Industriegruppen sowie akademischen Institutionen.

3. Einschätzung der Private Sector Development Strategie

3.1 Grundsätzliches

Das PSD-Strategiepapier ist in seiner Struktur sehr unübersichtlich und eingebettet in viel Rhetorik, viele Argumente wiederholen sich in unterschiedlichen Teilen. Es ist schwierig, zu den eigentlichen Vorschlägen und Neuerungen vorzudringen. Auch das konkrete Ziel ist sehr verschwommen definiert: „Bring the benefits of markets to poor people“. Der Titel der Strategie verleitet zu der Annahme, dass es sich um die Entwicklung eines starken Sektors von einheimischen (Klein- und Mittel-) Unternehmen handelt, die Inhalte und Politikempfehlungen drehen sich sehr stark um private Beteiligung bei Basisdienstleistungen und unterscheiden weder zwischen dem in- und ausländischen Privatsektor, zwischen KMUs und größeren Unternehmen, noch zwischen Profit- und Non-Profit Sektor (s.u.).

3.2 Voraussetzungen für Privatsektorentwicklung und positive Entwicklungseffekte

Die Entwicklung des privaten Sektors ist für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes zweifellos von Bedeutung. Politische, geschichtliche, kulturelle und soziale Faktoren spielen dabei eine große Rolle. Diese kommen in der Strategie nicht vor. Die Betonung der Strategie liegt sehr stark auf der Bereitstellung möglichst guter Bedingungen für private Investoren sowie auf verstärktem Einfluss des Privatsektors auf nationale Entwicklungsstrategien.

Die Frage, welche Bedingungen notwendig sind, damit ausländische Direktinvestitionen (FDI) einen positiven Entwicklungseffekt haben, wird nicht behandelt. Hier wären vor allem

- eine adäquate Besteuerung (Gleichbehandlung mit lokalen Unternehmen)
- Bezug von Vorleistungen von einheimischen Unternehmen

- Beschäftigung bzw. Ausbildung lokaler Schlüsselkräfte
- Joint Ventures oder andere Formen verpflichtender Kooperation mit heimischen Unternehmen
- Vorschriften zur Reinvestition eines Teils der Gewinne
- Umwelt- und Sozialstandards

relevant, sowie z.B. auch die Frage, ob und wie viele einheimische ProduzentInnen durch die jeweilige Investition verdrängt werden.

Auch grundlegendere Voraussetzungen für einen funktionierenden Privatsektor, seine Einbettung sowie seinen positiven Beitrag für eine Gesellschaft werden nicht genannt. Solche Bedingungen wären eine vorhandene Binnennachfrage, Gewerkschaften/ArbeitnehmerInnenrechte, informierte KonsumentInnen/starke KonsumentInnenorganisationen sowie eine kohärente Industriepolitik, ein effektives Steuersystem u.v.m.

3.3 Definition von Privatsektor

In der PSD-Strategie werden zwar verschiedenen Arten von Akteuren des Privatsektors angeführt, dennoch spielen Unterschiede in der Strategie kaum eine Rolle. Es wird nicht auf mögliche unterschiedliche Auswirkungen durch Investitionen etwa von heimischen Klein- und Mittelbetrieben und Transnationalen Unternehmen eingegangen. Relevant sind diese Unterschiede z.B. bei der Frage Reinvestition bzw. der Rücküberweisung von Gewinnen (und damit verbundenen Zahlungsbilanzauswirkungen), bei technologischen Voraussetzungen und dem Bezug von Vorleistungen, die sich ebenfalls ungünstig auf die Leistungsbilanz auswirken können, bei Frage der Arbeitsintensität der Produktion. Die Frage des Machtungleichgewichts zwischen TNCs und Regierungen, das oft eher zu einem Wettbewerb zwischen Regierungen um Investitionen führt als zwischen Unternehmen, wird ausgeblendet. Auch die Frage einer adäquaten Besteuerung (gerade ausländische Unternehmen erhalten of großzügige Steuererleichterungen) und in dem Zusammenhang der Beitrag des Privatsektors für Gemeinwohlfinanzierung wird unterbelichtet.

Der Non-Profit Sektor ist in der Strategie immer wieder als Teil des Privatsektors genannt, es wird jedoch auch hier nicht auf Unterschiede zwischen dem Profit- und Non-Profit-Sektor eingegangen.

3.4 Diskrepanz zwischen Diskurs und Maßnahmen

Die einleitenden Teile der Strategie betonen die Notwendigkeit eines Case to Case Ansatzes bei der öffentlichen bzw. privaten Bereitstellung von Basisdienstleistungen. Es wird eingeräumt, dass in manchen Fällen eine öffentliche Bereitstellung vorteilhafter sein könnte. Kommt es jedoch zu den konkreten Politikempfehlungen und vorgeschlagenen **Maßnahmen** der Strategie, dreht sich alles um Privatisierung bzw. Privatsektorbeteiligung. Die Implementation-Matrix der Strategie zeigt, dass Maßnahmen wie

- policy based lending to promote privatization
- institutional development such as strengthening of privatization agencies
- dealing with social aspects of privatization

➤ investments in privatized enterprises,
nicht viel Spielraum für Case to Case Ansätze bieten werden.

Empfehlungen zur Verbesserung von Öffentlichen Dienstleistungen sowie zur Finanzierung derselben kommen in der Strategie nicht vor. Alleine der Begriff „Öffentliche Dienstleistungen“ (Public Service) kommt wenn, dann nur in Zusammenhang mit Output Based Aid, dh. mit der Umstellung auf private Betreiber vor.

3.5 Privater versus Öffentlicher Sektor

Insgesamt weist die Strategie einen sehr starken Bias für die Privatisierung von staatlichen Unternehmen, insbesondere im Infrastrukturbereich auf. Vorsichtiger formuliert, wird auch für verstärkte private Erbringung von sozialen Dienstleistungen argumentiert. Auf das Ergebnis der bankeigenen Evaluierungsabteilung (OED), die die positiven gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen bisheriger Privatisierungen in Frage stellt, wird nicht näher eingegangen. Insgesamt werden Kriterien wie Finanzerträge der privatisierten Unternehmen oder Effizienz höher bewertet als z.B. gleicher Zugang oder Leistbarkeit. Dass Effizienzsteigerungen auch bei öffentlicher Erbringung von Dienstleistungen möglich ist, wird nicht behandelt.

Die Rolle der öffentlichen Hand wird in der Strategie auf einen Fazilitator und Regulator für den privaten Sektor reduziert. Eine Rolle der Regierung in z.B. Industriepolitik oder Verteilungspolitik kommt nicht vor. Diese Auslassungen ignorieren die Erfahrungen der heutigen Industrieländer, wo der Staat ausnahmslos eine zentrale Rolle in der Wirtschaftsentwicklung gespielt hat.

Dass aber ein schwacher Staat auch Probleme bei der Regulierung privater Dienstleistungserbringung hat, ist ein Dilemma, das auch die Weltbank erkennt. Sie geht insofern darauf ein, als dass auch Regulierung ausgelagert werden könnte – und räumt ein, dass es Fälle geben könnte, wo die Dienstleistungserbringung staatlich bleiben sollte.

3.6 Armutsminderung

Die Strategie führt an, dass Arme stark auf private Dienstleistungen bei Infrastruktur und auch bei Basisdienstleistungen zurückgreifen und dafür meist viel Geld ausgeben müssen. Dies wird als Argument für mehr Privatsektorbeteiligung in diesem Bereich verwendet. Auch wird angeführt, dass auch Arme die Wahl zwischen öffentlichen und privaten Anbietern haben sollten. Was im Strategiepapier jedoch nicht erwähnt wird ist, dass die Tatsache, dass Arme auf private Dienste zurückgreifen (müssen), ein Alarmsignal für das Versagen der öffentlichen Dienstleistungen ist, und dass diese für eine effektive Armutsminderung ausgebaut und für Arme zugänglich gemacht werden müssen.

Nur lukrative Bereiche (wie z.B. die Stromversorgung für eine relativ wohlhabende Mittelschicht in der Hauptstadt) sind zumeist für private Investoren interessant. Dem Staat bleiben dadurch die „verlustbringenden“ Bereiche, wobei die Möglichkeit der Quersubventionierung dann wegfällt. Dadurch steigt die Unterfinanzierung der

verbleibenden öffentlichen Leistungen, auf die arme Bevölkerungsgruppen aber angewiesen sind. Dieser Aspekt kommt in der PSD-Strategie nicht vor.

Die PSD-Strategie hält fest, dass vermehrt auf die Armutsauswirkungen von Privatsektorentwicklung geachtet werden soll, wie z.B. Regulierungsverbesserung oder „pro-poor“ Klauseln bei Privatisierungen, bessere Risiko-Einschätzungen, mehr Indikatoren, bessere Kontrollen. Dadurch wird zwar implizit anerkannt, dass sich Privatisierungen nachteilig auf die Armutsminderung auswirken können. Es wird dadurch jedoch nicht das Instrument an sich in Frage gestellt, sondern geschlossen, dass – besser angewandt – Privatisierung auch für arme Menschen gut sei.

3.7 Demokratische Entscheidungsprozesse

Dass die Entscheidung, welche Leistungen in einer Gesellschaft durch öffentliche oder private Akteure erbracht werden, über nationale demokratische Entscheidungsprozesse erfolgen soll, kommt in der Strategie nicht vor. Durch die vorgeschlagenen Mechanismen werden diese Prozesse einseitig in Richtung Privatisierung/private Beteiligung beeinflusst. Legitime Äußerungen in Form von öffentlichen Protesten werden als „Problem“ bei Privatisierungen definiert.

Die Weltbank interveniert auch direkt in lokale Entscheidungsprozesse, einerseits durch die auferlegten Bedingungen für neue Kredite, die oft Privatisierungen beinhalten, andererseits durch Maßnahmen, wie z.B. der Finanzierung öffentlicher Informationskampagnen, die die Bevölkerung von den Vorteilen der Privatisierung überzeugen sollen¹¹.

Aus demokratiepolitischer Sicht stellt sich das Output Based Aid Schema (s.u.) problematisch dar: Die Frage des Zugangs für alle zu zentralen Dienstleistungen und ihre Finanzierung über ein progressives Steuersystem wird von Subventionen an private Betreiber für bedürftige Gruppen abgelöst.

3.8 Output Based Aid – OBA

Das Prinzip des Output Based Aid soll Risiko vom Staat zu privaten Akteuren verlagern. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass private Akteure eher zur Rechenschaft gezogen werden können als staatliche. Frühere Fassungen der PSD-Strategie enthielten die Empfehlung, dass der Großteil der Hilfe für Low Income Countries (LICs) durch OBA-Schemen erfolgen sollte – in der Endfassung war nur noch von „Pilotprojekten“ die Rede.

OBA stellt einen Versuch dar, Dienstleistungen, die durch die öffentliche Hand nicht finanziert werden können, durch private Betreiber zur Verfügung zu stellen. Die Annahme ist, dass durch private Betreiber die fehlenden öffentlichen Mittel ersetzt werden können. Zielgruppen, die dafür nicht zahlen können, sollen durch öffentliche Subventionen unterstützt werden.

¹¹ So wurde z.B. auch eine Publikation erstellt, die Empfehlungen für Öffentlichkeitsarbeit bei Privatisierungen gibt („Public Communication Programs for Privatization Projects – A Toolkit for World Bank Task Team Leaders and Clients“)

Knappe oder fehlende öffentliche Mittel für gesellschaftlich sinnvolle Investitionen durch private Mittel zu ergänzen, ist grundsätzlich ein unterstützenswerter Ansatz, und soll, wo dies möglich ist, auch umgesetzt werden.

Mehrere Aspekte müssen beim Prinzip der OBA jedoch beachtet werden:

- Die private Erbringung von Dienstleistungen ist Voraussetzung und wird nicht in Frage gestellt. Auch eine Finanzierung durch progressive Steuern ist dadurch kein Thema.
- Nur größere Firmen haben Zugang zu ausreichender Vor-Finanzierung für große Investitionen – kleine Unternehmen bzw. Non-Profit Organisationen könnten ausgeschlossen und durch diesen Wettbewerbsnachteil vom Markt gedrängt werden.
- Erfahrungen mit Individualförderungen z.B. in Österreich zeigen, dass private Betreiber die Förderungen einkalkulieren und die Preise dementsprechend erhöhen. Es braucht daher eine sehr starke öffentliche Kontrolle und Regulierung um solche Tendenzen zu unterbinden.
- Erfahrungen zeigen weiters die Schwierigkeit, mit dem Mechanismus der Output Based Aid die gewünschten Zielgruppen zu erreichen, vor allem in Ländern, wo ein großer Teil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt. Auch in Ländern mit relativ guten institutionellen Kapazitäten wie Chile zeigt sich, dass es besonders schwierig ist, mit den Subventionen jene zu erreichen, die sie am meisten benötigen (Alexander/Kessler 2003).
- Die Weltbank hat sich in den letzten Jahren von der Einführung von Gebühren für Basisgesundheitsversorgung und Primärschulbildung distanziert. Die PSD-Strategie könnte ein Abrücken von diesen Positionen bedeuten: Die Verrechnung der Kosten für die Versorgung, während Subventionen nur den Armen zugute kommen sollen.

3.9 Die Realität der Risikoübertragung

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Risikoübertragung vom Staat zum Investor aus unterschiedlichen Gründen in der Realität oft nicht stattfindet. Besonders bei Infrastrukturprojekten sehen sich schwache Regierungen oft großen multinationalen Unternehmen gegenüber. Das Ergebnis der Verhandlungen ist häufig umgekehrt: eine weitreichende Risikoübernahme durch die Regierungen.

Risikoübertragung

Auch wenn die PSD-Strategie die Risikoübernahme durch private Investoren betont, passiert in der Realität oft das Gegenteil. Eine weitreichende Risikoübernahme durch den Staat: Große Infrastrukturprojekte werden oft durch Regierungsgarantien unterstützt. Durch so genannte **Power Purchasing Agreements** – PPA (z.B. bei Elektrizitätsversorgung garantiert der Staat dem privaten Betreiber die Abnahme

- einer bestimmten Menge eines Produktes (z.B. Energie, normalerweise die Gesamtproduktion)
- für einen bestimmten Zeitrahmen (der manchmal mehr als 30 Jahre beträgt)

- zu einem bestimmten Preis in einer ausländischen Währung, z.B. US\$).

Damit übernimmt der Staat sowohl das Nachfrage-, als auch das Preis- und das Währungsrisiko. Bei einer sinkenden Nachfrage muss die gleiche Menge abgenommen werden. Bei einer Abwertung der lokalen Währung muss der Staat die höheren Kosten tragen. Die Verbindlichkeiten, die aus diesen Vereinbarungen entstehen, ähneln ausländischen Krediten mehr als ausländischen Direktinvestitionen – die Regierung muss unabhängig vom Markt regelmäßige Zahlungen in ausländischer Währung leisten, das Risiko des Investors entspricht nicht dem Marktrisiko. Bei Auslandskrediten gibt es die Möglichkeit, diese mit Kreditgebern neu zu verhandeln, durch PPAs bleiben diese Verbindlichkeiten in voller Höhe erhalten und es kommt zu langwierigen Rechtsstreitigkeiten und Konsequenzen wie z.B. Stromabschaltungen (z.B. in Pakistan oder Indien).

Andere Privatisierungsvereinbarungen enthalten z.B. Rendite¹² oder Gewinnspannengarantien.

Wenn der private Investor einen Teil des Risikos übernimmt, steigt damit auch das Risiko seines Ausstiegs aus dem Vertrag. Genau das können sich aber die meisten öffentlichen Partner nicht leisten: Erstens haben sie selbst die Kompetenz der Dienstleistungserbringung verloren, zweitens ist meistens so schnell kein privater Ersatzpartner zur Stelle, der die Kosten und das Risiko zu übernehmen bereit ist, vor denen sich sein Konkurrent soeben gedrückt hat. Die Praxis sieht daher oft so aus, dass die privaten Investoren Nachbesserungen der Verträge und Konzessionen mit der Exit-Drohung durchsetzen und eine Kosten- und Risikoverlagerung zum öffentlichen Partner die Folge ist.

IFC und MIGA unterstützen die Risikominimierung privater Investoren z.B. durch die Finanzierung von Infrastrukturprojekten verbunden mit staatlichen Abnahmegarantien bzw. durch die Versicherung gegen nicht-kommerzielle Risiken.

Quellen: Alexander 2002, Bayliss/Hall 2002

3.10 Selektive Beispielswahl

Die PSD-Strategie geht sehr selektiv mit Beispielen um: Sie wählt ausschließlich kleine Projekte, wo inländische Investoren in OBA-Projekten beteiligt sind. Bei größeren Infrastrukturprojekten im Bereich Wasser und Energie sind jedoch ausnahmslos große TNCs beteiligt und in vielen Fällen waren diese Verträge mit großen Problemen verbunden (Bayliss 2002), da große Teile des Risikos auf die Regierung überwältzt wurden. Diese Beispiele werden in der PSD-Strategie ausgespart.

¹² z.B. im bolivianischen Cochabamba in der Höhe von 16-18 %

4. Schlussfolgerung

Die Private Sector Development Strategy weist einen starken Bias für private Bereitstellung von Basisdienstleistungen auf. Die ersten Versionen der Private Sector Development Strategy argumentierten dies noch klarer und unmissverständlicher.

Durch Kommentare und Kritik an diesen Versionen hat sich die Rhetorik des Dokuments verändert, und es wird in mehreren Teilen eingestanden, dass es durchaus Beschränkungen für eine Privatsektorbeteiligung geben kann. Die konkreten Politikformulierungen und Instrumente müssen allerdings dieser neuen Argumentationslinie noch angepasst werden.

Die Politikdiskussion müsste bei einer Evaluierung der Anforderungen für Basisdienstleistungen beginnen, und dann Kosten und Nutzen von verschiedenen Wegen, diese Anforderungen zu erfüllen abwägen. Es sollte eine offene Debatte über die wirtschaftlichen und sozialen Risiken verschiedener Arten von Dienstleistungserbringung stattfinden. Die Finanzierungen und Verbindlichkeiten, die aus eingegangenen Verträgen entstehen, sollten transparent gemacht werden.

Bestehende Erfahrungen mit Privatisierungen sollten umfassend evaluiert werden, diese Evaluierung sollte die gesellschaftlichen Auswirkungen (Verteilung, Armutsminderung, Arbeitsplätze) miteinbeziehen.

„Policy Based Lending to Promote Privatization“ (siehe Kasten) sollte eingestellt werden, dieses stellt einen Eingriff in die nationale Entscheidungsfindung dar – welche Form grundlegende Dienstleistungen in einem Land haben sollen, obliegt der Entscheidung der Bevölkerung und ihrer gewählten VertreterInnen.

Bestehende Erfahrungen mit öffentlicher Infrastruktur und demokratischer Kontrolle derselben sollten ebenfalls evaluiert werden und in Politikformulierungen für eine Verbesserung, Effizienzsteigerung und Demokratisierung von öffentlichen Diensten fließen.

Finanzierungsmöglichkeiten für öffentliche Dienste sollen vermehrt in Betracht gezogen werden, auch internationale Finanzierungen sollten sich nicht auf Privatsektorbeteiligung beschränken. Durch einen verstärkten Einsatz von Public **Public** Partnerships – zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften bzw. öffentlichen Infrastrukturunternehmen könnte ein bedeutender Know-how-Transfer stattfinden.

Karin Küblböck
Wien, im Juni 2004

Literaturverzeichnis

Action Aid (2004): Money talks: How aid conditions continue to drive utility privatisation in poor countries, London

Alexander, Nancy (2002): Growing Dangers of Service Apartheid, Washington

Alexander, Nancy (2003): The Expansion of The World Bank Group's Infrastructure Agenda

Url: http://www.servicesforall.org/html/otherpubs/Expansion_WB_print.shtml, 30.6.2004

Alexander, Nancy; Kessler, Tim (2003): Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services, Citizens' Network on Essential Services.

Url: <http://www.servicesforall.org>, 30.6.2004

Bayliss, Kate; Hall, David (2002): A PSIRU response to the World Bank „Private Sector Development Strategy: Issues and options“, London

Bayliss, Kate (2002): Privatisation and poverty: The Distributional Impact of Utility Privatisation, Centre on Regulation and Competition, No. 16, Manchester

Url: <http://idpm.man.ac.uk/crc/wpdl149/wp16.pdf>, 30.6.2004

Dreher, Axel (2002): The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality, HWWA Discussion Paper, Hamburg

Küblböck, Karin (2004): Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Entwicklungsländern, ÖFSE

Url: <http://www.oefse.at>, 30.6.2004

Weltbank (1994): Infrastruktur und Entwicklung, Weltentwicklungsbericht 1994, Washington

Weltbank (2002): Private Sector Development Strategy – Directions for the World Bank Group, Washington.

Url: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/699.pdf>, 30.6.2004

Weltbank (2003): Private Sector Development Strategy Implementation Progress Report, Washington

Weltbank (o.J.): Public Communication Programs for Privatization Projects

Url: <http://www.worldbank.org/developmentcommunications/Publications/wb%20toolkit%20book%203.6.02.pdf>, 30.6.2004