



# Kurzschluss

Privatisierung von Energieversorgung  
im Süden und die Rolle von Konzer-  
nen, Weltbank und GATS

Barbara Dickhaus



**weed**

# Impressum

## Kurzschluss

### Privatisierung von Energieversorgung im Süden und die Rolle von Konzernen, Weltbank und GATS

weed dankt der Nordrhein-Westfälischen Stiftung für Umwelt und Entwicklung für die finanzielle Förderung dieser Publikation. Hier vertretene Standpunkte geben lediglich die Meinung der Autorin sowie von weed wieder und stellen in keiner Weise die offizielle Meinung der NRW Stiftung für Umwelt und Entwicklung dar.



Nordrhein-Westfälische Stiftung für  
Umwelt und Entwicklung

### Danksagung der Autorin

Mein herzlicher Dank für zahlreiche kritische Kommentare und vielfältige Anmerkungen gilt Kristina Dietz, Dominik Fette, Peter Fuchs, Miriam Heigl und Christina Deckwirth. Sina Arnold danke ich für die Recherchen zur International Energy Agency und zur Rolle privater Beratungsunternehmen und Tobias Hauschild für die tatkräftige Unterstützung bei der Endrevision des Textes.

Autorin: Barbara Dickhaus

### Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.  
(WEED)

Büro Bonn  
Bertha-von-Suttner-Platz 13  
D-53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 76 61 30  
Fax: +49 - (0)228 - 766 13 13

Büro Berlin  
Torstraße 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 27 58 - 21 63  
Fax: +49 - (0)30 - 27 59 - 69 28

E-mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)  
<http://www.weed-online.org>

Layout: werk21

Druck: Pegasus-Druck  
Schutzgebühr: EUR 5,00  
(zzgl. Versandkosten)

ISBN: 3-937383-27-1

Bonn, April 2005

# Inhalt

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Liberalisierung und Privatisierung von Energiedienstleistungen im Süden: Hintergründe, Interessen und Akteure .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Energieversorgung als öffentliche Dienstleistung? .....</b>	<b>8</b>
Wirtschaftspolitische Ziele, Versorgungssicherheit und notwendige Reformen .....	8
Paradigmenwechsel: Die globale Privatisierungswelle der 1980er .....	9
<b>2.2. Transnationale Konzerne als Profiteure der Privatisierung .....</b>	<b>10</b>
Die Lobbymacht der Global Player .....	10
Strategien transnationaler Konzerne im Energiesektor .....	10
Rückzug der Konzerne? .....	13
<b>3. Privatisierung von Energieversorgung als Mehrebenenpolitik .....</b>	<b>17</b>
Verfassungsmäßige Rechte für die Investoren? .....	17
<b>3.1. Die Rolle der Weltbank bei der Privatisierung von Energieversorgung .....</b>	<b>18</b>
Die Förderpolitik der Weltbank im Energiesektor .....	18
Reformagenda: Privatisierung als Allheilmittel .....	20
Die Umsetzung der »Beteiligung des Privatsektors« aus Sicht der Weltbank .....	22
Rhetorik versus Realität: Energieversorgung für alle oder Investitionspolitik für Konzerne? .....	23
Folgen der Privatisierung von Energieversorgung .....	25
Die Lektion gelernt? .....	26
<b>3.2. Freihandelsabkommen und nationale Regierungen als treibende Kräfte der Energieprivatisierung .....</b>	<b>28</b>
Freihandelsabkommen und die Liberalisierung von Energieversorgung in Lateinamerika .....	29
Nationale Regierungen und deutsche »Entwicklungshilfe«: Privatisierung der Energieversorgung in Nicaragua .....	30
Kommerzialisierung von Energieversorgung in Südafrika: Kostendeckung versus Grundrecht auf Energieversorgung? .....	31

<b>3.3. Das GATS: unumkehrbare Liberalisierung des Energiesektors .....</b>	<b>32</b>
Das GATS – ein Überblick .....	32
Die GATS-Prinzipien: Machtvolle Instrumente zur Durchsetzung der weltweiten Liberalisierung .....	34
Allgemeine Prinzipien .....	34
Spezifische Prinzipien .....	34
Der Griff nach der Energieversorgung .....	35
Die GATS-Requests der EU 2005: alter Wein in neuen Schläuchen? .....	36
Re-Klassifizierung von Energiedienstleistungen im GATS .....	37
Fazit: GATS versus das Recht zu regulieren .....	38
<b>4. Fazit .....</b>	<b>40</b>
Energieversorgung für alle oder private Gewinnmaximierung? .....	40
Widerstand gegen Privatisierung und Liberalisierung von Energieversorgung .....	41
Öffentliche Energieversorgung stärken und Alternativen entwickeln .....	42
<b>5. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>45</b>

# Verzeichnis von Abbildungen und Kästen

## Abbildungen

Abbildung 1: Welche transnationalen Konzerne engagieren sich im Energiesektor? Die fünf größten Investoren in Projekte der Stromversorgung in Entwicklungsländern (1990-2001) .....	14
Abbildung 2: Beteiligung privater Investoren im Energiesektor in Entwicklungsländern nach Regionen (1990-2001) .....	22
Abbildung 3: Wohin fließen die Investitionen? Die »Top 5« der Entwicklungsländer, in die private Investoren im Energiesektor investiert haben (1990-2001) .....	23
Abbildung 4: GATS-Forderungen im Energiesektor: Länder, von denen die EU Liberalisierungen im Energiesektor fordert (2002) .....	36

## Kästen

Kasten 1: Begriffsdefinitionen: Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung, Kommerzialisierung .....	6
Kasten 2: Kleine Kunde der Energieversorgung .....	11
Kasten 3: Die internationale Lobby im Energiesektor .....	12
Kasten 4: Transnationale Konzerne im Energiesektor .....	14
Kasten 5: Private Unternehmensberatungen als Profiteure der Privatisierungspolitik .....	16
Kasten 6: Public-Private-Partnerships (PPPs) und »Beteiligung des Privatsektors« .....	18
Kasten 7: Investieren ohne Risiko: IFC und MIGA geben Konzernen Rückendeckung .....	19
Kasten 8: Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2004: Illusion Kundenmacht .....	20
Kasten 9: Das Prinzip der Kostendeckung .....	21
Kasten 10: Privatisierungsdebakel im Senegal: die Privatisierung von SENELEC .....	24
Kasten 11: Privatisierung von Energieversorgung in Indien/Orissa: vom Modellfall zum Privatisierungsfiasko .....	27
Kasten 12: Staudambauten und Weltbankpolitik: ein Fall von institutioneller Amnesie .....	28
Kasten 13: Die europäische Kommission auf Schmusekurs mit transnationalen Konzernen: Politik in wessen Interesse? .....	35
Kasten 14: Klassifizierungsvorschläge für Energiedienstleistungen: Entwicklungsagenda für transnationale Unternehmen? .....	37
Kasten 15: Weitere WEED-Arbeitspapiere zum Thema GATS und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen .....	39
Kasten 16: GATS-freie Zonen: »Unwillenserklärung« gegen globale Liberalisierungspolitik .....	42
Kasten 17: WEED setzt sich eine für öffentliche Energieversorgung .....	44

# Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
AES	Applied Energy Services, AES Corporation
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
CDC	Centro para la Defensa del Consumidor
CNES	Citizen's Network for Essential Services
DFID	Department for International Development
EdF	Electricité de France
EHQ	Elyo-Hydro-Quebec
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad
ESF	European Services Forum
FTAA	Free Trade Agreement of the Americas
GATS	General Agreement on Trade in Services
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDB	Inter-American Development Bank
IEA	International Energy Agency
IFC	International Finance Corporation
IRN	International Rivers Network
IWF	Internationaler Währungsfond
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KPMG	Klynveld Peat Marwick Goerdeler
MAI	Multilateral Agreement on Investment
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NAFTA	North American Free Trade Agreement
PPP	Public-Private-Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PWC	Price Waterhouse Coopers
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
SAP	Structural Adjustment Programme
SENELEC	Société Nationale d'Electricité du Senegal
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica Para los Países de America Central
SECC	Soweto Electricity Crisis Committee
TNK	Transnationaler Konzern
USCSI	United States Coalition of Service Industries
WEC	World Energy Council
WRI	World Resources Institute
WTO	World Trade Organisation

# 1. Einleitung

Energieversorgung ist von grundlegender Bedeutung für die Teilhabe von Menschen am gesellschaftlichen Leben und eine Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Aufgrund dieser wichtigen sozialen und ökonomischen Rolle wurde Energieversorgung lange Zeit durch staatliche Unternehmen bzw. als öffentliche Dienstleistung bereitgestellt. In den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas wurde öffentliche Energieversorgung jahrzehntlang nicht nur von den Regierungen, sondern auch durch internationale Organisationen und Gelder der Entwicklungszusammenarbeit finanziert. Trotz anfänglicher Erfolge haben heute weltweit ca. zwei Milliarden Menschen keinen Zugang zu angemessener Energieversorgung und sind damit auch von der Teilhabe an gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen ausgeschlossen.

Seit den 1980er Jahren wird von internationalen Organisationen wie der Weltbank, der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation, WTO*) und von transnationalen Konzernen (TNK) sowie einzelnen nationalen Regierungen die Privatisierung und Liberalisierung des Energiesektors im Süden massiv vorangetrieben. Dieser Paradigmenwechsel wurde v.a. mit der mangelhaften Versorgung und Ineffizienz der öffentlichen Unternehmen begründet und sollte neue Investitionsmöglichkeiten für die europäischen und US-amerikanischen Unternehmen eröffnen. Die hierbei geschaffenen neuen Rechte für Konzerne sollen dabei in nationalen Gesetzen, bilateralen Verträgen und multilateralen Abkommen festgeschrieben werden. Die privaten Dienstleistungserbringer orientieren sich jedoch primär an dem Prinzip der Wettbewerbsfähigkeit, womit eine Kommerzialisierung und Profitorientierung einhergeht. Zahlreiche Beispiele belegen, dass dadurch bestehende Ungleichheiten noch verschärft und die unteren Einkommensgruppen vielfach vom Zugang zu Stromversorgung ausgeschlossen werden. Zudem werden sozial- und entwicklungspolitische Steuerungsmöglichkeiten staatlicher Akteure durch Privatisierung und Liberalisierung fundamental eingeschränkt. Transnationale Konzerne dage-

gen, die zu Global Playern herangewachsen sind und in zahlreichen Ländern des Südens den Markt beherrschen, profitieren von der Privatisierung im Energiesektor. Und auch nationale Eliten oder private Beratungsunternehmen, die für die Weltbank oder Regierungen Expertisen zur »Reformstrategie Privatisierung« erstellen, sind Profiteure der Privatisierung. Die Privatisierungspolitik im Energiesektor verläuft somit nach dem Prinzip »*Private Gain – Public Loss*«. Die gegenwärtig von Konzernen, Weltbank und WTO vorangetriebene internationale Handels- und Investitionspolitik im Energiesektor steht damit den zentralen Prinzipien von Versorgungsgerechtigkeit und demokratischer Entwicklung entgegen.

In diesem Arbeitspapier werden die Ziele und Strategien der zentralen Akteure von Energieprivatisierung im Süden dargestellt. Diesbezüglich zeichnet sich eine Mehrebenenpolitik ab: Von verschiedenen Akteuren und auf unterschiedlichen Ebenen werden Privatisierung und Liberalisierung forciert. Nationale sowie bi- und multilaterale Strategien ergänzen sich dabei oftmals. Denn während auf nationaler und bilateraler Ebene durch Gesetzesänderungen und Verträge eine Liberalisierung und Privatisierung verankert wird, sichert das GATS als internationales Handels- und Investitionsabkommen im Dienstleistungssektor auf multilateraler Ebene die Eigentumsrechte europäischer und nordamerikanischer Konzerne ab und macht diese unumkehrbar.

Dass in vielen Ländern des Südens Reformen öffentlicher Dienstleistungen wie der Energieversorgung notwendig sind, um die sozialen und wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen, ist unbestritten. Doch verstellt die dogmatische Sichtweise von Privatisierung als »Allheilmittel« den Blick auf alternative Reformstrategien in öffentlicher oder staatlicher Trägerschaft. Die Suche nach Alternativen wird im Fazit dieser Studie skizziert und kann sich an dem Widerstand gegen Privatisierungsprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern sowie an den Beispielen funktionierender öffentlicher Energieversorgung im Süden orientieren.

Energieversorgung ist eine Grundvoraussetzung für die Teilhabe an gesellschaftlicher Entwicklung.

Die Privatisierung von Energieversorgung wird seit Mitte der 1980er vorangetrieben.

## 6

## Kasten 1

### Begriffsdefinitionen: Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung, Kommerzialisierung

Marktöffnung für ausländische Unternehmen

#### Liberalisierung

Liberalisierung umfasst eine Reihe von Maßnahmen (Öffnung von Märkten, Abbau staatlicher Auflagen und von Monopolrechten), die in zuvor staatlich oder öffentlich regulierten Bereichen Marktbedingungen schaffen sollen. Ziel ist, in einem Sektor Marktmechanismen einzuführen und Wettbewerb zu schaffen. Liberalisierung zielt somit auf den Abbau der als »Handels- und Investitionshemmnisse« bezeichneten staatlichen Regulierungen. Liberalisierung und Privatisierung gehen dabei vielfach Hand in Hand, da die Marktöffnung den Markteintritt privater Anbieter forciert.

Grundsätzlich können durch Liberalisierung zwei Formen von Wettbewerbsstrukturen geschaffen werden:

Wettbewerb im Markt

Beim **Wettbewerb im Markt** stehen einzelne Versorgungsunternehmen innerhalb eines Versorgungsgebietes im Wettbewerb um die NutzerInnen. In diesem Fall stehen also verschiedene Anbieter innerhalb eines Gebietes im Wettbewerb zueinander (z.B. um die Energieversorgung einzelner Haushalte in einer Stadt).

Wettbewerb um den Markt

Beim **Wettbewerb um den Markt** konkurrieren verschiedene Unternehmen um die Übernahme der Versorgungsleistung in einer Region oder Stadt (z.B. im Bereich der Wasserversorgung). Das bedeutet, dass nach einem Ausschreibungsverfahren ein Anbieter eine zeitlich befristete Betreiberkonzession und somit ein regionales (privates) Monopol erhält.

#### Deregulierung, Re-Regulierung

Deregulierung zielt auf die Rücknahme gesetzlicher Bestimmungen/Regulierungen (wie z.B. soziale und ökologische Standards, Mindestanforderungen an die Qualifikation von Beschäftigten).

Re-Regulierung beschreibt dagegen eine veränderte Form der Regulierung als Folge der Liberalisierung und einer stärkeren marktorientierten Steuerung. Deregulierung und Liberalisierung werden häufig synonym verwandt, um die Öffnungsprozesse eines vormals regulierten und geschlossenen Marktes zu beschreiben.

#### Privatisierung

Der Begriff der Privatisierung bezieht sich auf sehr unterschiedliche Prozesse, die von der Beteiligung privater Unternehmen an einzelnen Aufgaben bis hin zur vollständigen Übertragung der Dienstleistungserbringung durch private Anbieter reichen.

Im engeren Sinne beschreibt Privatisierung den Übergang von Eigentumsrechten von der öffentlichen Hand auf Private (**Vermögensprivatisierung**).

Im weiteren Sinne umfasst Privatisierung die Übertragung öffentlicher Tätigkeiten wie z.B. des Managements an private Unternehmen, während Infrastruktur und Trägerschaft in öffentlicher Hand bleiben. Auch das Auslagern (so genanntes *Outsourcing*) bestimmter Unternehmensbereiche fällt unter diese Art der **funktionalen Privatisierung**.

**Verschiedene Formen von Privatisierung:**  
Vermögensprivatisierung

Aufgabenprivatisierung

Wird die Trägerschaft und Verantwortlichkeit für die Ausführung der Dienstleistungen vollständig an Private übergeben, wird dies als **Aufgabenprivatisierung** bezeichnet.

Organisationsprivatisierung

In einem noch weiter gefassten Sinne ist auch die Umwandlung eines Regie- oder Eigenbetriebs in eine Eigengesellschaft mit privater Rechtsform als Privatisierung aufzufassen (**Organisationsprivatisierung**). Durch die Änderung der Rechtsform (von öffentlich in privatrechtlich, meist in eine AG oder GmbH) bleiben Staat oder Gemeinde zwar formal im »Besitz« des Unternehmens, doch die Möglichkeiten demokratischer Einflussnahme und Kontrolle werden gravierend eingeschränkt.



**Kommerzialisierung**

Kommerzialisierung beschreibt die Orientierung von Unternehmen oder Gesellschaftsbereichen an Profiten und Effizienzkriterien. In der Regel sind private Unternehmen kommerziell ausgerichtet, aber auch öffentliche Unternehmen werden durch Liberalisierung und angesichts des scheinbaren Sachzwangs leerer öffentlicher Kassen zunehmend einer Kommerzialisierung unterzogen. Die Kommerzialisierung öffentlicher Unternehmen kann weitreichende negative Folgen haben, da Quersubventionen im Sinne sozial oder wirtschaftlich orientierter Umverteilung für nicht rentable öffentliche Einrichtungen nicht mehr gewährleistet sind. Die Kommerzialisierung öffentlicher Unternehmen – häufig unter dem Begriff der Modernisierung oder Umstrukturierung durchgesetzt – findet in vielen Dienstleistungssektoren statt und zielt letztendlich oftmals auf eine Privatisierung ab.

Effizienz und Kostendeckung als zentrale Prinzipien der Dienstleistungserbringung

## 2. Liberalisierung und Privatisierung von Energiedienstleistungen im Süden: Hintergründe, Interessen und Akteure

### 2.1 Energieversorgung als öffentliche Dienstleistung?

#### Wirtschaftspolitische Ziele, Versorgungssicherheit und notwendige Reformen

Energieversorgung ist von zentraler Bedeutung für soziale und wirtschaftliche Entwicklung und wurde daher über Jahrzehnte hinweg als öffentliche Dienstleistung erbracht.

Regulierungsmaßnahmen sind notwendig, um sozial gerechte und ökologische Entwicklung voranzubringen

Dass Energieversorgung aufgrund ihrer besonderen gesellschaftlichen Bedeutung in den meisten Ländern staatlich oder öffentlich<sup>1</sup> bereitgestellt wird, war ursprünglich v.a. politisch-strategischen Überlegungen geschuldet. Denn der Versorgung von Unternehmen und Beschäftigten mit Elektrizität kommt eine Schlüsselrolle in der wirtschaftlichen Entwicklung zu. Zudem wurden die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Staates durch öffentliche Energieversorgung gestärkt, und nicht selten stellt der Energiesektor auch eine wichtige Einnahmequelle für den Staatshaushalt dar. Des Weiteren wird angenommen, dass die in den Infrastruktursektoren notwendigen hohen Investitionen langfristig eher vom Staat als von profitorientierten privaten Unternehmen geleistet werden (Dubash 2002: 11-12, Küblböck 2004: 13-31). Aufgrund des Monopolcharakters von Energieübertragung und -verteilung ist es zudem aus ökonomischer Sicht unrentabel, dass mehrere (private und/oder staatliche) Anbieter dieselbe Aufgabe erbringen. Angesichts ihrer strategischen Bedeutung galt dies jahrzehntelang als weiteres Argument für die öffentliche Bereitstellung von Energieversorgung. Doch auch normative politische Grundsätze, die Versorgungssicherheit für alle BewohnerInnen als fundamentalen Bestandteil sozialer Gerechtigkeit sehen, sind neben den wirtschaftsstrategischen

<sup>1</sup> Während bei staatlichen Dienstleistungsanbietern die Besitz- und Kontrollrechte beim Staat liegen, werden mit dem Begriff »öffentlich« auch andere Anbieter, die im öffentlichen Auftrag oder im »öffentlichen Interesse« Dienstleistungen erbringen, bezeichnet. Dazu gehören zum Beispiel öffentliche Gesellschaften oder Kooperativen und auf Gemeindeebene verankerte Projekte, die Dienstleistungen für die BewohnerInnen bereitstellen und lokale Strukturen der Rechenschaftspflicht, Finanzierung und des Managements aufbauen (vgl. auch Kapitel 4, Alternativen; zum Konzept des »öffentlichen Interesses« bzw. der Öffentlichkeit siehe Dickhaus/Dietz 2005: 8-10).

Aspekten zentrales Element des »öffentlichen Interesses«, das mit öffentlicher Dienstleistungserbringung gewährleistet werden soll.

Subventionen und andere Regulierungsmaßnahmen wurden daher etabliert, um die von staatlicher Seite definierten wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen zu verfolgen. Einige Länder des Südens konnten hiermit anfänglich beachtliche Erfolge erzielen. Die Schaffung von Versorgungssicherheit ist jedoch in den meisten Ländern Asiens, Lateinamerikas und Afrikas angesichts der großen sozialen Ungleichheit und Armut sehr schwierig. Große Teile der Bevölkerung sind grundsätzlich nicht in der Lage, für Energieversorgung zu zahlen, und müssten somit vollständig subventioniert werden. Oft gilt es auch, gesellschaftliche Machtstrukturen zu überwinden, die das Privileg des Zugangs zu Energieversorgung bestimmten gesellschaftlichen Gruppen oder wirtschaftlichen Akteuren vorbehalten und in hohem Maße intransparent sind. Energieversorgung ist insbesondere in ländlichen Gebieten und in den peripheren städtischen Wohngebieten der unteren Einkommensschichten, wo der Netzausbau besonders teuer ist, gar nicht oder nur »informell«, d.h. zum Beispiel über das »Anzapfen« von Stromleitungen, verfügbar.

Dementsprechend sind die Voraussetzungen für Reformen im Bereich der Energieversorgung in diesen Ländern auch andere. Vor allem bei der netzgebundenen Energieversorgung sind in den meisten Ländern des Südens – anders als z.B. in vielen europäischen Staaten – enorm hohe Investitionen in den Ausbau von Versorgungsnetzen, d.h. Leitungen für Energieübertragung, notwendig. Von zentraler Bedeutung ist somit, wie diese Investitionen gewährleistet werden können. Zudem ist zu berücksichtigen, ob einzelne Gemeinden und insbesondere ländliche Gebiete nicht auch durch alternative, dezentral und nicht zentralstaatlich erbrachte Systeme mit Strom

versorgt werden können. Nicht zuletzt bedarf es in zahlreichen Ländern auch Reformen des Aufbaus öffentlicher Rechenschaftspflicht, um die bestehenden Machtstrukturen und die Privilegien nationaler Eliten oder Interessengruppen zugunsten einer sozial gerechten Energieversorgung umzugestalten. Die zentrale Frage ist dabei, ob durch Privatisierung von Energiedienstleistungen der Aufbau demokratisch gestalteter Versorgungssicherheit gewährleistet wird, oder ob dies nicht nur im Rahmen öffentlicher Energieversorgung umgesetzt werden kann.

### **Paradigmenwechsel: Die globale Privatisierungswelle der 1980er**

Ebenso wie in Europa galt auch in den Ländern des Südens jahrzehntelang das Prinzip, wichtige Sektoren wie Energieversorgung als öffentliche Dienstleistungen zu erbringen und sie damit dem Staat zu überlassen. Diese Politik war bis in die 1980er Jahre ein zentrales Element nationaler entwicklungspolitischer Strategien. Auch in der Wirtschafts- und Industrialisierungspolitik wurde in vielen Ländern des Südens und Nordens auf staatliche Besitz- und Kontrollrechte gesetzt.

Seit den 1980ern wird jedoch von Weltbank, transnationalen Unternehmen und handelspolitischen Akteuren vieler Regierungen ein radikaler Politikwechsel vorangetrieben, der dem neoliberalen Konzept des Washington Konsensus folgt und die Privatisierung des öffentlichen Sektors forciert. Zentrales Argument der Privatisierungsrhetorik ist, die ineffizienten öffentlichen Dienstleistungen durch mehr Wettbewerb effizienter gestalten und dadurch auch eine bessere Dienstleistungsqualität und Zugang für mehr Menschen schaffen zu können. Der Privatisierungspolitik liegt zudem ein verändertes Verständnis staatlicher Regulierung und öffentlicher Besitzrechte zugrunde: Als Teil des öffentlichen Sektors liegt die Regulierung, Finanzierung und der Betrieb von Energiedienstleistungen in vielen Ländern noch überwiegend in staatlicher Hand. Damit ist der Marktzugang für private Unternehmen stark eingeschränkt, denn das staatliche Monopol und die sozial- und wirtschaftspolitische Regulierung werden aus einer rein ökonomischen Sicht als »Investitionshemmnis« für private Unternehmen gesehen. VertreterInnen der EU, der Weltbank sowie bilateraler und regionaler Finanzgeber fordern daher vielfach eine Liberalisierung und Privatisierung des Sektors. Dadurch soll Zugang zu den Märkten im

Süden für europäische und nordamerikanische Unternehmen geschaffen werden.

Die weltweite Privatisierungswelle begann in Chile unter der Diktatur Pinochets und wurde in den USA und Großbritannien sowie in anderen europäischen Staaten und in vielen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas in den 1980er und 1990er Jahren weiter vorangetrieben. Letztendlich waren verschiedene Faktoren und v.a. wirtschaftsstrategische Aspekte für diesen Paradigmenwechsel im Energiesektor entscheidend:

- **Fehlende Reformen der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen:**

In vielen Ländern des Südens hat ein großer Teil der Bevölkerung keinen Zugang zu angemessener Energieversorgung, wovon insbesondere die unteren Einkommensgruppen betroffen sind. Somit gilt es zum einen, die öffentlichen Dienstleistungsstrukturen mit Blick auf soziale Aspekte sowie in Bezug auf das Management von Unternehmen und die öffentliche Rechenschaftspflicht zu reformieren. Zudem sind Reformen notwendig, die ökologisch ausgerichtete Energieversorgungsstrukturen auf Basis regenerativer und lokal verfügbarer Energiequellen aufbauen.

- **Krise der Energieversorgung und Investitionsbedarf:**

Der Energiebedarf ist in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern aufgrund der Industrialisierung enorm gewachsen. Auch in der Agrarwirtschaft werden zunehmend Technologien eingesetzt, die einen erhöhten Energieverbrauch mit sich bringen. Luxusbedürfnisse der Bevölkerung sowie in einigen Ländern auch das Bevölkerungswachstum lassen den Bedarf an Energieversorgung weltweit steigen. Diesen Bedürfnissen können die öffentlichen Dienstleistungsstrukturen unter den gegenwärtigen Bedingungen vielfach nicht gerecht werden, so dass tatsächlich ein Reform- und Investitionsbedarf besteht.

- **Profitinteressen transnationaler Konzerne:**

In den 1980ern zeigte sich, dass die bisherigen Betätigungsfelder westlicher Unternehmen für Investitionen nicht mehr so profitabel waren wie zuvor. Der im Süden notwendige Infrastrukturausbau im Energiesektor bietet somit für Konzerne eine Möglichkeit, ihre Verwertungsinteressen

Anlass für die Privatisierungen waren weniger die zum Teil tatsächlich notwendigen Reformen als vielmehr die Profitinteressen transnationaler Unternehmen.

## 10

Energieversorgung wurde in den 1990ern zum neuen Expansionsfeld für transnationale Konzerne und von vielen Regierungen durch Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung unterstützt.

in den Entwicklungs- und Schwellenländern auszubauen. Seit den 1990er Jahren expandieren transnationale Unternehmen daher weltweit und vielfach im Zuge so genannter Programme der Außenwirtschaftsförderung, um im Energiesektor neue Investitionsmöglichkeiten zu erschließen. Von Seiten der Unternehmen sowie der die Expansionspolitik der Konzerne unterstützenden Akteure in der EU und den nationalen Regierungen sowie von VertreterInnen der Weltbank und des IWF wird argumentiert, dass die

transnationalen Unternehmen nicht nur Investitionen, sondern auch das nötige technische Know-how und Managementenerfahrung mitbrächten. Dabei wird das Engagement der Konzerne oft mit den realen Reform- und Investitionsbedürfnissen legitimiert. Bisher investieren die Konzerne jedoch v.a. dort, wo die Investitionen Gewinne bringen, und nicht in den Ländern und Regionen, in denen der Ausbau der Infrastruktur am notwendigsten ist (vgl. Kapitel 2.2., Abbildung 2 und 3).

## 2.2. Transnationale Konzerne als Profiteure der Privatisierung

Transnationale Konzerne nutzen ihre Lobbykraft in den USA und Europa, um die Liberalisierung und Privatisierung von Energieversorgung voranzutreiben.

Transnationale Konzerne treiben die globale Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik durch ihre Lobbypolitik machtvoll voran. Dass sie vor allem aus den USA und Europa stammen, ist dabei kein Zufall: Seit den 1980ern suchen transnationale Konzerne im Dienstleistungssektor neue Expansionsmöglichkeiten. Aufgrund des Außenhandelsdefizits der USA wurden die US-amerikanischen Unternehmen, denen durch die Liberalisierung der US-amerikanischen Märkte ein Expansionsfeld geschaffen wurde, bevor sie in den Süden expandierten, Vorreiter dieser Politik. Die Regierungen europäischer Staaten fördern diese Expansion durch eine gezielte Außenwirtschaftspolitik ebenso. Dies verdeutlicht die Leitlinie des deutschen Wirtschaftsministeriums: »Das Engagement deutscher Energieunternehmen im Ausland wird künftig verstärkt durch die Politik flankiert werden.« (BMWi 2001: 68). Für die europäischen Konzerne wurden im Dienstleistungssektor durch die Liberalisierung im Rahmen des EU-Binnenmarktprojektes und zunehmend auf den Märkten Osteuropas neue Betätigungsfelder eröffnet.

Mit Hilfe der profitorientierten Strategien des »Rosinenpickens« und der Kommerzialisierung sowie mit dem Ausbau der *Multi-Utility*-Struktur (vgl. S.20) sind die transnationalen Konzerne somit zentrale Profiteure der weltweiten Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik.

### Die Lobbykraft der Global Player

Transnationale Konzerne, die durch Liberalisierung und Privatisierung als private Anbieter in anderen Ländern und Märkten aktiv werden wollen, fördern diese Politik und die dahinter stehende Ideologie des freien Marktes auf vielfa-

che Weise. Durch Lobbyverbände, auf Tagungen, durch Medienarbeit und die Erstellung von Studien wird das Bild von Privatisierung als einer scheinbar notwendigen und effektiven Reformstrategie ohne Alternative geschaffen. Dabei haben private Großkonzerne oft auch privilegierten Zugang zu politischen EntscheidungsträgerInnen wie Wirtschaftsministerien und politischen Parteien. Somit besteht oft schon beim *Agendasetting* und in den Entscheidungsprozessen über Reformstrategien ein fundamentales Demokratiedefizit, da wirtschaftlich einflussreiche Akteure besseren Zugang zu Informationen z.B. über internationale Verhandlungen erhalten. Sie können ihre Interessen sogar in diese einbringen, während soziale, ökologische und politische Aspekte kaum bedacht werden (vgl. auch Kasten 13) (Wesselius 2002).

Doch nicht nur europäische und US-amerikanische Wirtschaftsministerien, die Weltbank und die Konzerne selbst propagieren Privatisierung und die Steuerung durch Marktkräfte als Reformstrategie. Auch andere internationale Organisationen und Initiativen wie die Internationale Energie Agentur (*International Energy Agency*, IEA) oder das *World Energy Council* (WEC) fördern die Interessen der Konzerne durch entsprechende Expertisen, »Beratung« von EntscheidungsträgerInnen oder die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln als Risikoabsicherung für Privatisierungen im Energiesektor.

### Strategien transnationaler Konzerne im Energiesektor

Für Konzerne stehen die kommerziellen Interessen und damit der Blick auf profitable Tätigkeiten im Vordergrund,

## Kasten 2 Kleine Kunde der Energieversorgung

Energieversorgung ist nicht nur für Industrieunternehmen und damit für die wirtschaftliche Entwicklung wichtig. Die Versorgung von Haushalten mit Licht, Wärme oder Energie für den Betrieb elektrischer Geräte ist eine Basisdienstleistung. Als Grundvoraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein und für die Teilhabe an gesellschaftlichem Leben (z.B. Rundfunk, Fernsehen) sowie für die Ermöglichung wirtschaftlicher Tätigkeiten spielt Energieversorgung eine bedeutende Rolle und steht in engem Zusammenhang mit dem Ziel der Armutsminderung.

Grundsätzlich hat eine angemessene Energieversorgung auch eine wichtige *Gender*-Dimension, da in der Regel insbesondere Frauen für die Versorgung der Haushalte verantwortlich sind und informell oder durch alternative Energiequellen (z.B. Paraffinöle, Holz) bereitgestellte Stromversorgung oftmals teuer, zeitaufwendig und gesundheitsschädigend ist.

Der Bereich der **Energieversorgung** lässt sich in verschiedene Tätigkeitsbereiche unterteilen. Zum einen gehört hierzu die Stromerzeugung, also die Gewinnung von Elektrizität aus Kohle, Öl, Gas, Kernenergie oder erneuerbaren Energiequellen. Zum anderen sind insbesondere die Übertragung bzw. Durchleitung (auf überregionaler Ebene über Hochspannungsnetze) und Verteilung (an die Haushalte) von Strom über die Netzwerke zu unterscheiden. Erzeugung, Übertragung und Verbrauch von Strom müssen nahezu gleichzeitig erfolgen, da Elektrizität – anders als z.B. Wasser – die Eigenschaft hat, nur eingeschränkt speicherbar zu sein. Daher ist die Koordination dieser verschiedenen Tätigkeiten (zeitlich abgestimmte Stromerzeugung, die durch ausreichend vorhandene Netze geleitet werden kann) elementar für eine funktionierende Stromversorgung. Dieser hohe Koordinationsbedarf war lange Zeit ein zentrales Argument für eine öffentlich bereitgestellte und regulierte Energieversorgung.

Der Netzbetrieb für die Übertragung von Strom ist ein so genanntes »**natürliches Monopol**«, so dass es hier keinen Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern gibt. Wettbewerb kann jedoch bei der Stromverteilung an Endkunden (Haushalte, Industriebetriebe) hergestellt werden, wenn diese zwischen Strom unterschiedlicher Anbieter wählen können (z.B. zwischen »Ökostrom« und Strom aus konventioneller Stromerzeugung). Für große Industrieunternehmen gibt es bereits in vielen Ländern einen Wettbewerb verschiedener Anbieter, so dass zumindest ein Teil der Stromversorgung von privaten Unternehmen erbracht wird. Private Haushalte dagegen werden, sofern sie an das Netz angeschlossen sind, in der Regel über das öffentliche Netz versorgt.

Im Bereich der **Stromerzeugung** sind in einigen Ländern bereits private in- und ausländische Unternehmen tätig. Diesen waren bisher in der Regel durch enge Preisvorgaben für den erzeugten Strom oder ein staatliches Monopol in der Übertragung und Verteilung und damit der Abnahme des erzeugten Stroms enge Grenzen gesetzt. Grundsätzlich bedeutet eine Liberalisierung (Marktöffnung für andere Anbieter) und Privatisierung im Bereich der Stromerzeugung, dass sich staatliche Einflussmöglichkeiten auf die Formen der Energiegewinnung und damit auf Ressourcennutzung und ökologische Aspekte sowie auf die Verfügbarkeit von Energie verringern können.

In den **netzgebundenen Bereichen der Energieverteilung und -übertragung** stehen in Entwicklungs- und Schwellenländern in der Regel sehr hohe Kosten für den Netzausbau an. Durch Liberalisierung und Privatisierung im Bereich der Energieverteilung erhalten private Unternehmen auch Einfluss auf die Höhe von Verbraucherpreisen, z.B. indem sie das Prinzip der Kostendeckung durchsetzen und Quersubventionen streichen. Erwerben private Unternehmen zugleich Anteile im Bereich der Stromerzeugung und -übertragung, bedeutet dies, dass sie die Abnahmepreise für die Stromverteilung und damit für die Endkunden (mit-)bestimmen können.

Welche Tätigkeiten im Rahmen des GATS als **Energiedienstleistungen** erfasst werden, ist gegenwärtig noch Gegenstand von Verhandlungen. Grundsätzlich könnten aber Aufgaben wie z.B. das Management von Energieanlagen, die Übertragung und Verteilung von Strom, der Großhandel mit Energie sowie der Einzelhandel und damit verbundene Tätigkeiten wie das Ablesen von Zählern, Rechnungsstellung etc. als Energiedienstleistungen im GATS erfasst werden (vgl. auch Kasten 14).

### Tätigkeitsbereiche in der Energieversorgung:

Stromerzeugung

Übertragung bzw. Durchleitung von Strom auf überregionaler Ebene

Verteilung von Strom an Haushalte

Stromversorgung als natürliches Monopol und Wettbewerb

GATS und Energiedienstleistungen

## 12

Im *World Energy Council* und in der *International Energy Agency* werden die Interessen von Konzernen, Beratungsunternehmen, Forschungsinstitutionen und staatlichen Organisationen koordiniert, um eine Liberalisierung und Privatisierung im weltweiten Energiesektor voranzutreiben.

### Kasten 3 Die internationale Lobby im Energiesektor

#### Der »Weltenenergierrat«: World Energy Council

Der *World Energy Council* (WEC) wurde bereits 1924 gegründet. Mitglieder sind so genannte nationale Komitees aus über 90 Ländern, deren VertreterInnen über 90% der Weltenergieproduktion auf sich vereinen. Darunter sind einige der größten Energiekonzerne sowie private Unternehmensberatungen, die im Energiesektor agieren. Im deutschen nationalen Komitee des auch als »Weltenergierrat« bezeichneten WEC sind u.a. die deutsche KfW, Konzerne wie RWE und Vattenfall, das Deutsche Atomforum sowie verschiedene Forschungsinstitutionen vertreten. Das WEC erstellt Analysen des Energiesektors in Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern, formuliert Politikempfehlungen und konzentriert sich auf globale Fragen der Energiewirtschaft und der Energiepolitik. Somit gilt das WEC als einflussreicher *Think Tank* für Reformen im Energiesektor. Die Reformempfehlungen sind dabei in der Regel auf Marktöffnungen und Privatisierungsstrategien fokussiert, auch wenn das deutsche nationale Komitee die Arbeit des WEC folgendermaßen beschreibt: »Interdisziplinäre Studien über fachliche und politische Grenzen hinweg sind für WEC die Grundlage, nationalen Regierungen Empfehlungen zu geben, die von spezifischen Interessen unbeeinflusst sind.«

Quellen: [www.worldenergy.org](http://www.worldenergy.org), zur Kritik am *World Energy Council*: [www.world-psi.org/](http://www.world-psi.org/)

#### Die Internationale Energieagentur: International Energy Agency (IEA)

Die *International Energy Agency* (IEA) wurde 1974 nach der Ölkrise gegründet, um auf internationaler Ebene die Entwicklung von Strategien zur Sicherung der weltweiten Energieversorgung zu fördern. Derzeit sind 26 der 30 OECD-Länder Mitglied in der IEA, unter ihnen Deutschland, die USA, Kanada, Australien, Frankreich, Japan und Großbritannien. Finanziert werden die Aktivitäten der IEA hauptsächlich aus Beiträgen der Mitgliedsländer sowie z.B. durch Fördergelder der Europäischen Kommission und der *Asian Development Bank*.

Während die Nutzung alternativer Energien und das Ziel nachhaltiger Entwicklung vielfach betont werden, forciert die IEA in ihren Projekten und zahlreichen Positionspapieren jedoch v.a. marktorientierte Reformvorschläge für den Energiesektor, die Nutzung fossiler Brennstoffe und die Förderung der Rohstoffindustrie. Freie und offene Märkte werden von der IEA als wichtiger Ausgangspunkt für die Sicherung der globalen Energieversorgung gesehen. Dementsprechend zielt die IEA auf den Abbau von »Handels- und Investitionshindernissen« und erklärt die Schaffung eines sicheren Rahmens für private Investitionen zur Priorität.

Auch personell ist die IEA mit internationalen Konzernen wie BP, Statoil oder TotalFinElf eng verbunden, da gegenwärtige oder ehemalige Mitglieder des IEA-Vorstands bei diesen Unternehmen angestellt waren oder sind.

Quelle: [www.iea.org](http://www.iea.org)

Die Profitorientierung der transnationalen Unternehmen im Energiesektor spiegelt sich auch in ihren Expansions- und Managementstrategien wider.

da sie nicht an soziale, ökologische oder politisch-strategische öffentliche Interessen des Gemeinwohls gebunden sind. Um im Wettbewerb mit anderen Unternehmen bestehen zu können, verfolgen sie verschiedene Strategien, die darauf zielen, finanzielle Risiken zu vermindern und Profite zu erwirtschaften (vgl. Hall 2004, Kessler 2004, Thomas 2004).

#### Rosinenpicken

Der Begriff des Rosinenpickens bezeichnet die Strategie profitorientierter Unternehmen, v.a. finanziell attraktive Tätigkeiten für eine Investition oder für eine Beteiligung an Unternehmen im Rahmen von *Public-Private-Partner-*

*ships* (vgl. Kasten 6) auszusuchen. Dabei hat das Rosinenpicken im Energiesektor mehrere Dimensionen. Auf globaler Ebene werden Rosinen gepickt, indem Unternehmen überwiegend in Schwellen- und Entwicklungsländern mit höherem Durchschnittseinkommen investieren. Investitionen in die ärmsten Entwicklungsländer werden dagegen fast ausschließlich durch öffentliche Gelder der Entwicklungszusammenarbeit geleistet. Auch die Auswahl der Investitionsbereiche – hier liegt der Fokus auf Stromerzeugung, v.a. in Ländern, in denen dies mit geringem Investitionsrisiko verbunden ist – und der Ausbau von Energieversorgungsnetzen nur in Wohngebiete

zahlungskräftiger KundInnen oder die Konzentration auf Anschlüsse für die Industrie spiegeln diese Strategie wider (vgl. Kapitel 3.1.). Somit bleiben die Bereiche, in denen Quersubventionen oder hohe Investitionen notwendig sind, den öffentlichen Energieversorgern überlassen, was zu Lasten der öffentlichen Kassen geht.

#### Multi-Utility-Strategie

Viele transnationale Konzerne haben sich im Laufe ihrer europa- und weltweiten Expansionsstrategie zu *Multi-Utility*-Unternehmen entwickelt und bieten in verschiedenen Sektoren (z.B. im Wasser- und Energiesektor) Dienstleistungen »aus einer Hand« an. Somit können sie Aufgaben wie Produktion, Bau von Leitungsnetzen, Lieferung und Abrechnung für mehrere Sektoren erbringen. Da in diesen Versorgungsbereichen ähnliche Leistungen angeboten werden, können Kosten gespart und Synergieeffekte realisiert werden. Konzerne können durch die *Multi-Utility*-Strategie und ihr globales Engagement auch bestimmte Tätigkeiten und Investitionen de facto quersubventionieren. Auch viele öffentliche Dienstleistungsanbieter sind als *Multi-Utility*-Unternehmen organisiert, jedoch geht es hier weniger um eine Strategie der Markteroberung, sondern vielmehr um eine effektive Dienstleistungserbringung und darum, aus sozialen, ökologischen oder politisch-strategischen Gründen Quersubventionen zwischen verschiedenen Dienstleistungen – z.B. zwischen profitabler Energieversorgung und defizitärem öffentlichem Nahverkehr – zu organisieren.

#### Vertikale Integration versus Wettbewerb

Ganz entgegen der von der Weltbank und anderen Institutionen in vielen Ländern durchgesetzten »Entflechtung« öffentlicher Unternehmen in verschiedene Tätigkeitsbereiche ist bei den transnationalen Unternehmen vielfach eine vertikale Integration zu beobachten: Die Konzerne kaufen Anteile von Unternehmen der Stromerzeugung und Übertragung oder Verteilung von Strom (z.B. in Nicaragua und Senegal). Sie können damit monopolartige Strukturen aufbauen, da sie den gesamten Wertschöpfungsprozess der Stromversorgung kontrollieren. Während öffentlichen Unternehmen durch Kommerzialisierung und vertikale Desintegration die Möglichkeit zur Quersubvention und damit Umverteilung genommen wird, können große Konzerne durch diese Strategien ihre Marktmacht

ausbauen. Dies steht dem propagierten Ziel der Schaffung von Wettbewerb entgegen. (Bayliss/Hall 2000:15, vgl. Kapitel 3.1.).

#### Arbeitsplatzabbau und Prekarisierung: Strategien zur Sicherung der Marktmacht

In vielen Ländern des Südens sind die öffentlichen Dienstleistungssektoren die wichtigsten Arbeitgeber. Im Zuge von Privatisierungen und auch Kommerzialisierungen öffentlicher Energieversorgungsunternehmen findet oft ein deutlicher Abbau von Arbeitsplätzen statt. Dies belegen auch der Evaluierungsbericht der Weltbank und zahlreiche Beispiele (vgl. Kapitel 3.1). Häufig findet auch eine Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse statt (Zeitverträge, geringere Entlohnung etc.). Dadurch können die Kosten deutlich gesenkt und folglich neue KundInnen gewonnen bzw. Gewinne angehäuft werden, so dass sich die Unternehmen im Wettbewerb behaupten oder am Markt besser etablieren können. Somit werden Preissenkungen – so sie denn stattfinden – über Arbeitsplatzabbau und Prekarisierung finanziert und dienen dazu, die Stellung von Unternehmen im Markt zu sichern.

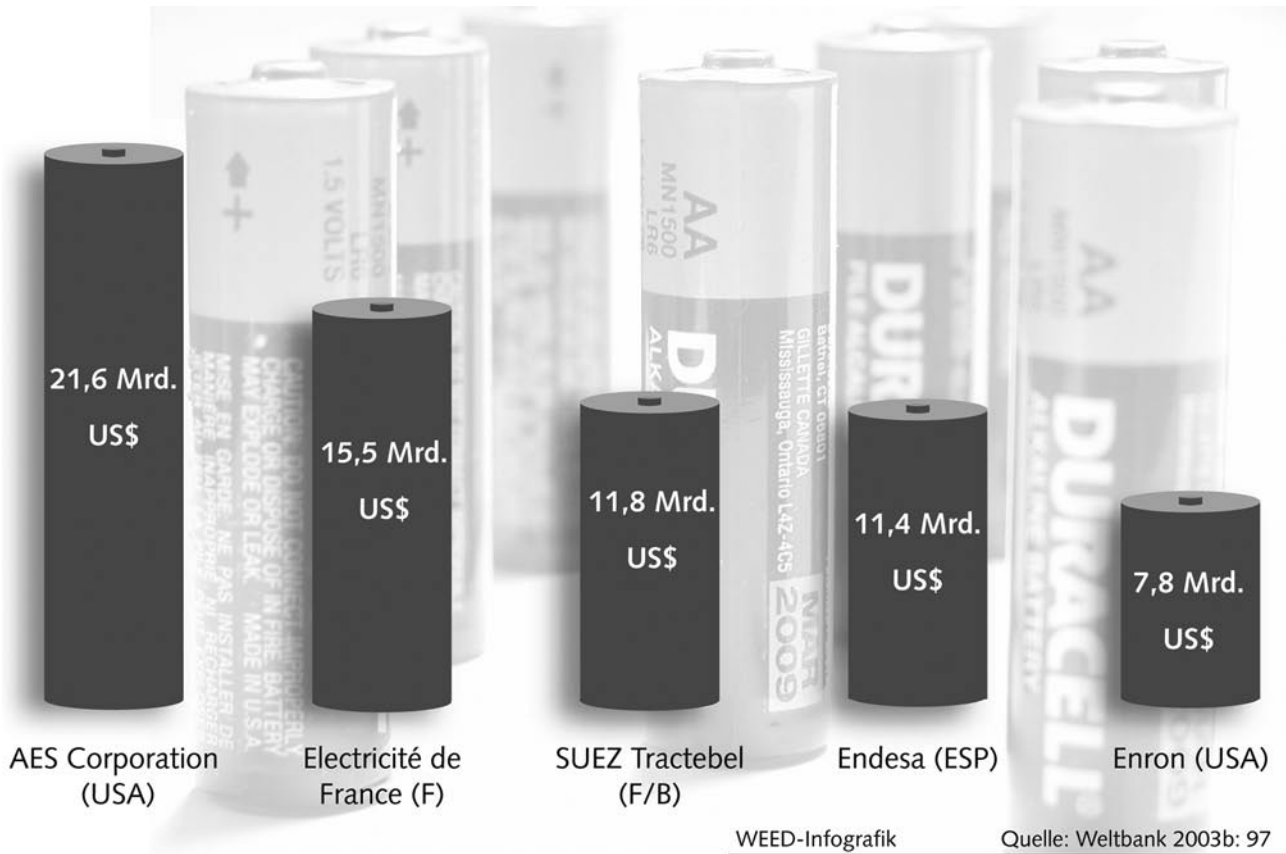
#### Rückzug der Konzerne?

Trotz dieser zahlreichen und oftmals effektiven Strategien zur Gewinnmaximierung sind die Konzerne im Energiesektor (wie auch im Wassersektor, vgl. Deckwirth 2004: 23) auf dem Rückzug aus vielen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Nach dem Expansionszug in den 1990er Jahren stehen einige Konzerne vor großen Herausforderungen: Zum einen stoßen sie in vielen Ländern auf Widerstand von Regierungen, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gruppen gegen die Privatisierungspolitik. Doch neben diesen politischen Problemen stehen wohl finanzielle Aspekte im Vordergrund: Die Expansion in neue Märkte war oft sehr kostenintensiv und wurde über Kredite finanziert, während gleichzeitig Dividenden ausgezahlt wurden. Einige der transnationalen Unternehmen sind daher hoch verschuldet und ziehen sich aus einzelnen Regionen zurück bzw. konzentrieren ihre Tätigkeiten auf bestimmte Länder (vgl. Kasten 4) (Hall 2004: 11, Izaguirre 2000, World Bank 2003a: 50, Dubash/Rajan 2002: 58).

Nach einigen kostspieligen, gescheiterten Projekten konzentrieren sich die transnationale Konzerne nun verstärkt auf Investitionen in einzelnen Ländern und in profitablen Bereichen des Energiesektors.

## Abbildung 1: Welche transnationalen Konzerne engagieren sich im Energiesektor?

Die fünf größten Investoren in Projekte der Stromversorgung in Entwicklungs-  
ländern (1990-2001)



### Kasten 4

#### Transnationale Konzerne im Energiesektor

##### The AES Corporation (USA)

Der Konzern AES (*Applied Energy Services*) steht mit einer Investitionssumme von 21,6 Mrd. US-Dollar in Energieprojekten in Entwicklungsländern (1990-2001) weltweit an der Spitze. Obwohl es ein US-amerikanisches Unternehmen ist, liegt der größte Teil der AES-Aktivitäten außerhalb der USA in Europa, Asien, Afrika und Lateinamerika, wohin 50% der ausländischen Investitionen fließen. Nach Konflikten in einigen Projekten in Afrika (Uganda) und Asien (Indien) fokussiert AES nun zunehmend auf Lateinamerika und zieht sich auch aus europäischen Märkten (Großbritannien) zurück. AES kauft zahlreiche Anteile anderer Konzerne auf, die sich aus Lateinamerika zurückziehen. Das Unternehmen besitzt bereits Anteile in Venezuela, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko und Argentinien und hat insbesondere in den Bereich der Stromerzeugung und -verteilung investiert.

Transnationale Unternehmen aus den USA und Europa - insbesondere aus Frankreich und Spanien - sind die Global Player im Energiesektor in Ländern des Südens.



**EdF (Frankreich)**

Der französische Konzern EdF (*Electricité de France*) ist der größte staatliche Konzern Europas und trotz der Organisationsprivatisierung noch zu 100% in staatlicher Hand. EdF hat Beteiligungen an verschiedenen westeuropäischen Energieversorgern (z. B. in Großbritannien, Deutschland, Italien), aber auch in Osteuropa, Lateinamerika und Asien. Sein Engagement in Lateinamerika (v.a. in Argentinien, Brasilien und Mexiko) war im Jahr 2003 überwiegend gewinnträchtig, doch macht es nur ca. 4 % des gesamten Geschäfts aus, da EdF verstärkt in Asien und Afrika aktiv ist und sich zunehmend wieder den europäischen Märkten zuwenden will. Mit 15,5 Milliarden US-Dollar Investitionen in den Energiesektor von Entwicklungsländern (1990-2001) ist EdF bisher weltweit die Nummer zwei. Einen großen Teil des Stroms erzeugt EdF über Atomenergie.

**Tractebel-Suez (Belgien-Frankreich)**

Das Unternehmen Tractebel ist eine Tochtergesellschaft des privaten, v.a. im Wassersektor aktiven *Multi-Utility*-Konzerns Suez. Tractebel hat in Lateinamerika besonders in Chile, Brasilien, Peru und Mexiko investiert und sich aufgrund von Konflikten mit der brasilianischen Regierung von dort geplanten Projekten zurückgezogen. Weltweit lag Suez 2001 an dritter Stelle in Bezug auf die Höhe seiner Investitionen in den Energiesektor von Entwicklungsländern (11,8 Mrd. US-Dollar / 1990-2001).

**Endesa (Spanien)**

Endesa ist das größte spanische Energieversorgungsunternehmen und schon seit den frühen 1990ern in Lateinamerika, insbesondere in Brasilien, Argentinien und Chile, aktiv. In Bezug auf sein Investitionsvolumen in Projekte der Stromversorgung in Entwicklungsländern steht Endesa weltweit an vierter Stelle (11,4 Mrd. US-Dollar / 1990-2001). Wie auch bei dem spanischen Konzern Union Fenosa liegt der regionale Schwerpunkt aufgrund der historischen Verbindungen (Kolonialzeit) und der damit verbundenen Wettbewerbsvorteile der spanischen Unternehmen in Lateinamerika. Gegenwärtig kontrolliert Endesa ca. 10% des lateinamerikanischen Energiesektors und gehört zu den Unternehmen, die zunächst nicht weiter expandieren, sondern sich vielmehr auf die bisherigen Investitionen konzentrieren wollen. Im Zuge der ökonomischen Krise in den Jahren 2001-2002 hat das Unternehmen hohe Verluste hinnehmen müssen.

**Enron Corp. (USA)**

Der durch seinen Finanzskandal weltweit bekannt gewordene US-amerikanische Konzern lag von 1990-2001 mit 7,8 Mrd. US-Dollar an fünfter Stelle der Investoren in Energieprojekte in Entwicklungsländern. Seit 1998 engagierte sich der Konzern auch im Wassersektor und baute seine Aktivitäten somit im Sinne der *Multi-Utility*-Strategie aus. Als Mitglied des US-amerikanischen Lobbyverbands der Dienstleistungsindustrie, USCSI (*United States Coalition of Service Industries*), hatte sich Enron massiv für die Deregulierung des US-amerikanischen Strommarktes eingesetzt. Nach dem Skandal um die Bilanzmanipulationen des Unternehmens im Jahr 2001 nahm der Wert der Unternehmensaktien rapide ab, so dass der Konzern derzeit vor massiven Finanzproblemen und Umstrukturierungen steht.

**RWE (Deutschland)**

RWE (Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke) ist sowohl im Energie- als auch im Wassersektor in vielen Regionen der Welt aktiv und hat im deutschen Energiesektor eine herausragende Stellung. Zusammen mit E.on bildet RWE in Deutschland ein Duopol im Elektrizitätssektor, da die beiden Unternehmen über ca. 60% der Marktanteile verfügen. Auf internationaler Ebene ist RWE im Energiesektor v.a. in West- und Osteuropa sowie in Nordamerika aktiv. Vereinzelt hält RWE auch Beteiligungen in Ländern Lateinamerikas und Asiens.

**E.on (Deutschland)**

Der Konzern E.on ist weltweit im Energie- und im Wassersektor aktiv. Das Betätigungsfeld des Unternehmens im Energiesektor liegt allerdings – ähnlich wie das von RWE – insbesondere in West- und Osteuropa sowie in Nordamerika. In Deutschland hat E.on zahlreiche Beteiligungen an kommunalen Versorgungsbetrieben wie z.B. Stadtwerken.

Quellen: Hall 2004, World Bank 2003b, [www.polarisinstitute.org](http://www.polarisinstitute.org), verschiedene Homepages der Unternehmen

Viele private Beratungsunternehmen aus den USA und Europa empfehlen in ihren Expertisen Privatisierung als Reformmaßnahme – und erhalten von der Weltbank oder staatlichen Organisationen hoch dotierte Verträge für die Umsetzung der Privatisierungsvorhaben.

## Kasten 5 Private Unternehmensberatungen als Profiteure der Privatisierungspolitik: Unabhängige Expertisen oder Empfehlungen im Eigeninteresse?!

Neben den Konzernen sind auch die privaten Unternehmensberatungen (so genannte *Consultancies*) wichtige Lobbyisten und Profiteure der globalen Privatisierungspolitik. Sie werden in der Konzeption und Umsetzung von Reformmaßnahmen tätig. Somit haben private Beratungsunternehmen eine Schlüsselstellung, da sie – beauftragt von nationalen Regierungen, der Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken oder anderen Organisationen – Reformvorschläge erarbeiten. Dabei sind die Reformen in den Infrastruktursektoren der Energie- und Wasserversorgung wichtige Tätigkeitsbereiche. Zu den vier wichtigsten weltweit aktiven privaten Beratungsunternehmen gehören Price-WaterhouseCoopers (PWC), KPMG (KlynveldPeatMarwickGoerdeler), Deloitte Touche und Ernst & Young (Hilary 2004: 7).

In die Kritik geraten sind diese Beratungsunternehmen zum einen, da ihre Reformvorschläge fast ausschließlich »Privatisierung und Liberalisierung« lauten – sie propagieren also Privatisierungspolitik als Allheilmittel, ohne z.B. mögliche Alternativen einer Reform des öffentlichen Sektors in den Blick zu nehmen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass sie Expertisen mit Empfehlungen zur Privatisierung erstellen und dann oftmals selbst an der Durchführung der Reformen beteiligt sind. Damit sind insbesondere bei den von der Weltbank oder westlichen Regierungen geförderten Projekten oft Verträge in Millionenhöhe verbunden. Dementsprechend scheint es fraglich, ob sich die empfohlenen Reformmaßnahmen tatsächlich an den realen Bedingungen in den betroffenen Ländern und Sektoren orientieren oder ob sie nicht vielmehr von einer neoliberalen Ideologie und finanziellem Eigeninteresse geleitet werden.

Die Auftraggeber der Beratungsunternehmen sind von der Kritik nicht ausgenommen: Weltbank und andere Organisationen wählen die »externe Expertise« und bevorzugen sie gegenüber der Beteiligung von Beratungsunternehmen aus dem Land, in dem die Reformen umgesetzt werden sollen. Die Bedeutung lokalen Wissens für die Erarbeitung von Reformvorschlägen wird somit ignoriert. Hilary (2004) zeigt zudem auf, wie staatliche entwicklungspolitische Institutionen wie z.B. das britische Entwicklungshilfeministerium DFID (*Department for International Development*) die Privatisierungspolitik und das Engagement privater Beratungsunternehmen finanziell und politisch fördern.

Die Kritik an den Empfehlungen der Unternehmensberatungen und der Auswahl der Beraterfirmen durch internationale Organisationen und nationale Regierungen wird auch in dem in Kapitel 3.1. beschriebenen Fallbeispiel der gescheiterten Privatisierung in Indien (Orissa) von zahlreichen AutorInnen vorgebracht: Internationale Beratungsunternehmen erhielten Beraterverträge in Millionenhöhe und wurden an der Umsetzung der von ihnen empfohlenen Privatisierungsmaßnahmen beteiligt, während indische Beratungsunternehmen nicht in die Konzeption von Vorschlägen oder in die Durchführung einbezogen wurden (Sreekumar 2002: 29, Sreenu et al 2002: 6, Dubash/Rajan 2002: 58-59). In Bezug auf die Kommerzialisierung der öffentlichen Energieversorgung in Südafrika wird ebenfalls Kritik an den *Consultancies* wie Price-WaterhouseCoopers laut. Sie beziehen die Prinzipien eines sozial orientierten öffentlichen Interesses nicht in ihre Reformvorschläge ein und entwerfen stattdessen Strategien zur Umstrukturierung, die auf dem Prinzip der Kostendeckung beruhen. Angesichts der Tatsache, dass die Politik der Umverteilung in Südafrika in jahrzehntelangen Kämpfen errungen wurde, führen die Kommerzialisierung von Basisdienstleistungen und die daraus folgende Ausgrenzung zu massiven Protesten (Philpott/Clark 2002: 147-148).

Quellen: Hilary 2004, Dubash/Rajan 2002, Sreenu et al 2002, Philpott/Clark 2002, Sreekumar 2002

### 3. Privatisierung von Energieversorgung als Mehrebenenpolitik

Liberalisierung und Privatisierung sind weltweit zu den Grundpfeilern der neoliberal ausgerichteten Handels- und Investitionspolitik geworden. Sie werden auch im Energiesektor als »Reformstrategien« von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure vorangetrieben und in fast allen Regionen der Welt etabliert.

#### Verfassungsmäßige Rechte für die Investoren?

Die Akteure der Privatisierung und Liberalisierung des Energiesektors – internationale Organisationen, transnationale Konzerne, EU-Kommission und nationale Regierungen oder Eliten – agieren auf unterschiedlichen Ebenen und forcieren die Privatisierungspolitik mit vielfältigen Strategien. Privatisierung wird somit als eine Art Mehrebenenpolitik bi- und multilateral sowie auf nationaler, regionaler und globaler Ebene durchgesetzt. Das zeigt sich z.B. in der Politik der Weltbank, die in bilateralen Verhandlungen mit einzelnen Ländern Verträge schließt und dabei oftmals die Privatisierung des Energiesektors fordert. Regional werden Privatisierung und Liberalisierung u.a. in dem Freihandelsabkommen NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) zwischen Mexiko, den USA und Kanada verankert, aber auch in Europa durch die Liberalisierungspolitik im Zuge der Binnenmarktstrategie der EU. Auf multilateraler Ebene soll die Liberalisierung des Energiesektors durch das GATS in internationalem Recht festgeschrieben werden.

Privatisierung und Marktöffnung werden dabei vielfach institutionell verankert und die Investitionsrechte transna-

tionaler Unternehmen gestärkt, während gleichzeitig die nationalstaatlichen Handlungsspielräume für entwicklungspolitische Strategien sowie für privatisierungskritische zivilgesellschaftliche Akteure radikal eingeschränkt werden. Diese Politik wird kritisch als »neuer Konstitutionalismus« bezeichnet (Gill 2002), denn hier werden nicht soziale und politische Rechte von BürgerInnen in einer Verfassung (*Constitution*) verbrieft, sondern die Rechte internationaler Kapitaleigner und transnationaler Konzerne mit einem Status einklagbarer Rechte versehen. Damit werden entwicklungsfeindliche Politiken verankert, die letztendlich auch eine Entdemokratisierung bewirken und die Möglichkeiten zur Armutsminderung im Süden einschränken (Gill 2002).

Mit Liberalisierung und Privatisierung geht ein Zurückdrängen staatlicher Regulierungs- und Kontrollmöglichkeiten einher. Die USA sowie die westeuropäischen Staaten und die so genannten asiatischen Tigerstaaten wurden jedoch mit einer Politik der starken staatlichen Regulierung und einem oftmals subventionierten öffentlichen Sektor zu den heute mächtigen Industrienationen. Der britische Autor Ha-Joon Chang bezeichnet daher die Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik des Nordens als eine Politik des »Wegtretens der Entwicklungsleiter«, da den Entwicklungs- und Schwellenländern wichtige Entwicklungsstrategien verwehrt werden sollen (Chang 2003, Chang/Green 2003). Die Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik widerspricht also der entwicklungspolitischen Rhetorik von Weltbank, Welthandelsorganisation (WTO), EU-Kommission und Unternehmen.

Als zentrales Element von Handels- und Investitionspolitik werden Privatisierung und Liberalisierung auf nationaler und globaler bzw. bi- und multilateraler Ebene vorangetrieben.

Mit der Privatisierung und Liberalisierung von Energieversorgung im Rahmen von Freihandelsabkommen und bilateralen Verträgen werden Investitionsrechte für transnationale Unternehmen festgeschrieben.

### 3.1. Die Rolle der Weltbank bei der Privatisierung von Energieversorgung

Die Weltbank förderte zunächst öffentliche Energieversorgungsunternehmen, seit den 1980ern sind jedoch die Privatisierung bzw. die »Privatsektorbeteiligung« Kern der Weltbank-Reformprogramme.

#### Die Förderpolitik der Weltbank im Energiesektor

Seit Mitte der 1960er Jahre finanziert die Weltbank über bilaterale Kreditvereinbarungen den Bau von Infrastrukturprojekten insbesondere in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Zu Beginn ihrer Förderpolitik investierte die Weltbank v.a. in den öffentlichen Sektor und förderte im Energiesektor öffentliche Monopole. Mit der Einführung von Strukturanpassungsprogrammen (*Structural Adjustment Programme*, SAP) in den 1980ern wurde jedoch ein Paradigmenwechsel vollzogen, da staatliche Unternehmen als ineffizient und zu bürokratisch angesehen wurden und ein großer Investitionsbedarf entstanden war. Die Kreditvergabe wird seitdem an weitreichende strukturelle Reformen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik der betroffenen Länder geknüpft (Konditionalität), die sich an den Leitlinien des Washington Konsensus<sup>2</sup> orientieren. Dem in der

Satzung der Weltbank genannten Ziel der »Ermutigung zu internationalen Investitionen« entsprechend, wurden *Public-Private-Partnerships* (vgl. Kasten 6) und Privatisierungen öffentlicher Unternehmen, Deregulierung und damit der Abbau staatlicher Einflussnahme sowie die Förderung des politischen Umfeldes für ausländische Direktinvestitionen zentrale Eckpunkte der Weltbankpolitik.

Nach massiver Kritik an der »von oben« diktierten Politik der Strukturanpassungsprogramme fordert die Weltbank seit 1999 die Vorlage von sogenannten Armutsstrategiepapieren (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) von Ländern, die Kredite bei der Weltbank beantragen. Diese sollen von den Regierungen in Zusammenarbeit mit zivilge-

<sup>2</sup> Die Leitlinien des Washington Konsensus gehen auf einen Entwurf des Ökonomen John Williamson aus dem Jahr 1990 zurück. Zu den Prinzipien des Washington Konsensus gehören u.a. Haushaltsdisziplin, Handelsliberalisierung sowie Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Unternehmen (vgl. auch Copur/Schneider 2004: 38-42).

Durch die »Beteiligung des Privatsektors« an öffentlicher Dienstleistungserbringung erhalten private Unternehmen privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen über öffentliche Aufgabenerbringung .

#### Kasten 6 Public Private Partnerships (PPPs) und »Beteiligung des Privatsektors«

In der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnen *Public-Private-Partnerships* die Beteiligung privater Unternehmen an der Erbringung von Versorgungsdienstleistungen wie Infrastrukturausbau oder Bildung und Gesundheitsvorsorge. PPPs sind somit eine Form der Privatisierung, wobei die privaten Akteure an Management und Betrieb, Finanzierung oder Anlagenbau beteiligt sein können. Das Konzept der PPPs wird von Regierungen und entwicklungspolitischen Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wie dem BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) oder der GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) sehr gefördert und zunehmend auch in Deutschland als Reformstrategie umgesetzt. Internationale Organisationen wie die Weltbank haben in den vergangenen Jahren v.a. die Formulierung »Beteiligung des Privatsektors« verwandt, womit letztendlich ebenfalls Formen der Privatisierung bzw. von PPPs gemeint sind.

Entscheidend ist, dass sich das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Zuge von PPP grundlegend ändert. Private Unternehmen erhalten – je nach Art ihrer Beteiligung – Zugang zu Entscheidungsprozessen über Planung und Durchführung von Dienstleistungserbringung und können dadurch erheblichen Einfluss ausüben. Damit werden Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand eingeschränkt. Da auch im Zuge von PPPs von den privaten Unternehmen die Strategie des Rosinenpickens verfolgt wird, führen PPP-Projekte vielfach dazu, dass die öffentlichen Kassen be- statt entlastet werden, da sich öffentliche Dienstleistungsunternehmen den finanziell weniger attraktiven Bereichen zuwenden müssen, während sich die privaten Investoren in den gewinnbringenden Bereichen engagieren.

Zum Thema *Public-Private-Partnerships* siehe auch:

Hoering (2003): »Zauberformel PPP«. »Entwicklungspartnerschaften« mit der Privatwirtschaft. Ausmaß, Risiken, Konsequenzen. WEED-Arbeitspapier. Berlin/Bonn.

sellschaftlichen Gruppen erstellt werden und somit sicherstellen, dass die Reformen auch den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren jedoch, dass die Armutsstrategiepapiere lediglich Rhetorik sind und letztendlich die Inhalte der Strukturanpassungsprogramme oder die von der Weltbank empfohlenen Reformmaßnahmen widerspiegeln (Copur/Schneider 2004: 27 – 51).

Verschiedene Faktoren führten seit 1993 zu einem fundamentalen Politikwandel der Weltbank hin zur Privatisierung. Dieser spiegelt auch den allgemeinen Trend zur »Beteiligung des Privatsektors« in der Politik der Weltbank wider. An zahlreichen Strategiepapieren der Weltbank zur Reform des Energiesektors in Entwicklungsländern ist dies abzulesen (Tellam 2000: 17-21, World Bank 1993, World Bank 1999). Die öffentliche Energieversorgung wird hier vielfach als ineffizient kritisiert. Einerseits kommt sie ihrer Aufgabe einer allen zugänglichen und damit sozial gerechten öffentlichen Dienstleistungsversorgung nicht nach. Aus Sicht der Weltbank spielen aber v.a. ökonomische Effizienzkriterien eine Rol-

le: Subventionen für bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten, Interessengruppen oder soziale Gruppen (»politische Preise«), die Praxis der geduldeten informellen Anschlüsse (und damit die indirekte Subventionierung) sowie die politische Entscheidung vieler Entwicklungsländer, in öffentlichen Unternehmen verstärkt Arbeitsplätze zu schaffen, stehen ökonomischen Effizienzkriterien entgegen. Die Tatsache, dass der Staat somit zugleich Eigentümer, Betreiber und Regulierer öffentlicher Dienstleistungen ist, geriet zunehmend in die Kritik. Die fehlenden Investitionen in die Infrastruktur führten zudem oftmals dazu, dass die Qualität der Dienstleistungen in vielen Fällen weit unter internationalen Standards lag. Der erhöhte Energiebedarf aufgrund von Industrialisierung und Technologisierung der Agrarwirtschaft bedingte einen erhöhten Investitionsbedarf, der nach Ansicht der Weltbank nicht mehr aus öffentlichen Entwicklungshilfegeldern der Weltbank und anderer internationaler Organisationen finanziert werden konnte und sollte (Tellam 2000: 18-19, World Bank 2003a: 1-3, Dubash 2002: 18).

Der Staat soll nicht mehr als Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen wie Energieversorgung agieren, sondern vielmehr als »Regulierer« privater Unternehmen.

## Kasten 7

### Investieren ohne Risiko: IFC und MIGA geben Konzernen Rückendeckung

Der Fokus der Weltbank auf die Förderung privater Investoren zeigt sich auch in deren Organisationsstruktur: Die seit 1956 bestehende Internationale Finanzkorporation (*International Finance Corporation*, IFC) der Weltbank vergibt ihre Darlehen ausschließlich an private Unternehmen. Und auch die 1988 gegründete Tochterorganisation der Weltbank, die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (*Multilateral Investment Guarantee Agency*, MIGA), stellt Versicherungen gegen politische Risiken wie Gesetzesänderungen, Enteignungen oder politische Unruhen für private Investoren zur Verfügung. Beide Institutionen stoßen keine sektorweiten Reformen an, sondern finanzieren vielmehr einzelne Privatisierungsprojekte, wenn diese von der Regierung beschlossen wurden und private Investoren Finanzierungshilfen und Risikoabsicherungen benötigen. Von 1990-2001 wurden durch diese beiden Weltbank-Institutionen v.a. Privatisierungen im Bereich der Stromerzeugung gefördert. Laut Evaluationsbericht der Weltbank über ihre Förderungspolitik im Energiesektor von Entwicklungsländern gehörten die von IFC und MIGA geförderten Projekte zu den erfolgreichsten (Weltbank 2003a: 11, 15, 19, 27-28). Das ist nicht verwunderlich, sind die Investitionen im Bereich der Stromerzeugung doch grundsätzlich mit einem geringeren finanziellen Risiko verbunden als in den Bereichen Energieübertragung und -verteilung, wo in der Regel der Netzausbau finanziert werden muss. Zugleich greift im Bereich der Stromerzeugung keine sozialpolitische Regulierung (z.B. im Sinne einer vorgeschriebenen Versorgung von Haushalten mit Energie), da diese nur auf die Unternehmen der Energieverteilung zutreffen. Und die ökologischen Standards für die Stromerzeugung sind in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern weitaus niedriger als in Industrieländern, womit der Anreiz für private Investoren besonders hoch ist.

Quellen: Copur/Schneider 2004, Weltbank 2003a

Öffentliche Gelder der Entwicklungszusammenarbeit finanzieren den Schutz privater Investitionen.

# 20

## Die Reformziele der Weltbank

### Reformagenda: Privatisierung als Allheilmittel

Zentrales Konzept der Weltbank zur Reform des öffentlichen Sektors ist laut Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 1994 die »Beteiligung des privaten Sektors« (Weltbank 1994). Dementsprechend sollen durch Privatisierung und Liberalisierung folgende **Reformziele** umgesetzt werden (World Bank 2003a: 7, 33, 51):

- Entlastung öffentlicher Kassen durch Privatisierungserlöse und von privaten Unternehmen getätigte Investitionen
- Ausbau des Versorgungsnetzes
- Verbesserung der Dienstleistungsqualität (z.B. keine/weniger Unterbrechung der Stromzufuhr)
- Stärkung der Rolle der NutzerInnen als KundInnen (vgl. Kasten 8)
- Preissenkung und Qualitätsverbesserung durch Wettbewerb verschiedener Anbieter
- Abbau staatlicher Subventionen
- Abbau von Arbeitsplätzen

Neben sozialpolitischen Zielen setzt die Weltbank somit insbesondere auf Qualitätsverbesserungen durch Effizienzsteigerungen und eine »Entpolitisierung«

Die »Macht der KundInnen« ist angesichts der fundamentalen Machtunterschiede zwischen KundInnen und transnationalen Konzernen eine Illusion.

## Kasten 8

### Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2004: Illusion Kundenmacht\*

Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank des Jahres 2004 befasst sich mit den Reformmöglichkeiten für Basisdienstleistungen wie Energie-, Wasser- und Gesundheitsversorgung in Entwicklungs- und Schwellenländern. Als wichtige Elemente von Reformen werden auch in diesem Bericht die Entflechtung öffentlicher Unternehmen und die Schaffung von Wettbewerb durch Privatsektorbeteiligung gesehen.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist das Prinzip der »Kundenmacht«. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass eine Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht (Transparenz, Informationsvermittlung, angemessene Dienstleistungserbringung etc.) öffentlicher Unternehmen insbesondere gegenüber ärmeren NutzerInnen oftmals nicht gegeben ist und diese eine effektive Dienstleistungserbringung nicht einfordern können. Diesem Problem soll mit der Schaffung von Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern sowie durch Privatisierung begegnet werden, da KundInnen dann zwischen unterschiedlichen Anbietern wählen und somit Rechenschaft bzw. effektive Dienstleistungserbringung einfordern können. Diese dem neoliberalen Marktmodell entstammende Idee, die Rolle von NutzerInnen als KundInnen zu stärken, ist jedoch höchst kritikwürdig, da sie als apolitisch und unrealistisch zu bewerten ist: Angesichts der realen (Macht-) Verhältnisse, d.h. der politischen Marginalisierung und Armut des Großteils der (potentiellen) KundInnen im Süden, scheint die Vorstellung, dass diese gegenüber (privaten) Anbietern als »disziplinierende VerbraucherInnen« auftreten und Rechte einfordern, höchst unwahrscheinlich, zumal die Armen als KundInnen für profitorientierte private Unternehmen wenig attraktiv sind. Als beispielhaft lobt der Weltbankbericht die auf Kommerzialisierung, Kostendeckung und Privatisierung beruhenden Reformen im südafrikanischen Johannesburg, die von Gewerkschaften und lokalen Gemeinden heftig kritisiert werden, da sie zu zahlreichen Entlassungen und zum Ausschluss unterer Einkommensgruppen von der Versorgung mit Energie und Wasser geführt haben, während Managergehälter in den Versorgungsunternehmen stiegen.

Im Wassersektor wird von der Weltbank eine Förderpolitik, die sich auf dieselben Prinzipien und die Schaffung von Kundenmacht stützt, bereits umgesetzt – mit zahlreichen negativen Folgen für die ärmsten Bevölkerungsgruppen, wie Höring/Schneider am Beispiel Indiens und Sri Lankas aufzeigen.

Doch auch im liberalisierten Energiesektor Deutschlands bzw. Europas ist dieses Prinzip der »Kundenmacht« angesichts der fundamental ungleichen Machtverhältnisse zwischen Konzernen, VerbraucherInnen und Regulierungsbehörden nicht umsetzbar (Dickhaus/Dietz 2005: 33-43).

Quellen: Weltbank 2004: 205 – 206, Goldberg 2003, \*Hoering/Schneider 2004: 38

bzw. Abschaffung von Regulierungsmaßnahmen (Subventionen) sowie der sozialen Sicherheit. Erklärtes Ziel ist es, dabei auch gegen intransparente politische Strukturen in Entwicklungsländern vorzugehen und eine Regulierung durch Marktmechanismen zu etablieren.

Als **zentrale Reformschritte** nennt die Weltbank folgende Maßnahmen bzw. Prinzipien der Umstrukturierung (World Bank 2003a: 7, Bacon/Besant-Jones 2001: 5-6):

- **Kommerzialisierung:**  
Staatliche Unternehmen sollen ihre Tätigkeiten nach Effizienzkriterien ausrichten. Sie verfügen über ein eigenes Budget, womit Quersubventionen minimiert oder abgeschafft werden. Die Entgelte für Dienstleistungen sollen nach dem Prinzip der Kostendeckung (vgl. Kasten 9) strukturiert werden.
- **Entflechtung:**  
Teil der Kommerzialisierung ist die Entflechtung der bisher oftmals vertikal integrierten Unternehmen. Somit zielt diese Maßnahme zum einen auf eine Veränderung der Markt- und Unternehmensstruktur, um die monopolartige Stellung vertikal integrierter Unternehmen abzubauen. Andererseits erodieren aber auch die bisher bestehenden Mechanismen zur Umverteilung (Quersubventionierung) zwischen verschiedenen öffentlichen Sektoren und Unternehmen<sup>3</sup>.
- **Privatisierung und Einführung von Wettbewerb durch Liberalisierung:**  
Im Bereich der Energieproduktion soll durch Marktöffnung und Beteiligung privater Investoren Wettbewerb geschaffen werden. Ausländischen Unternehmen soll somit ein Engagement als unabhängiger Stromerzeuger ermöglicht werden. Auch in den Bereichen Energieübertragung und -verteilung wird die »Privatsektorbeteiligung« zur Effizienzsteigerung gefördert, die Schaffung von Wettbewerb ist angesichts des teilweisen Monopolcharakters dieser Dienstleistungen nicht primäres Ziel.
- **Schaffung neuer Regulierungsbehörden und veränderte Rolle des Staates:**  
Die Regulierungsbehörden sollen unabhängig von der Regierung und von wirtschaftlichen Interessengruppen agieren und so eine »entpolitisierte«, effiziente Regulierung etablieren. Dabei wird die Rolle von Regierungen auf die Formulierung und Umsetzung

<sup>3</sup> Unternehmen, die zuvor als vertikal integrierte Unternehmen organisiert waren und somit verschiedene Dienstleistungen aus einer Hand angeboten haben, trennen bzw. entflechten diese Aufgabenbereiche (vertikale Desintegration). Diese Tätigkeiten (Stromerzeugung, Verteilung, Abrechnung, Ausbau von Netzen) werden dabei oftmals in neu gegründete Tochterunternehmen ausgegliedert oder institutionell ausgelagert und als Unternehmenseinheiten verkauft. Privatisierung geht daher oft mit Entflechtung einher. Dadurch soll die oft marktdominierende Stellung einiger vertikal integrierter Unternehmen abgebaut werden – und damit auch die Möglichkeit, ihre monopolartige Stellung auszunutzen. Zudem sollen sich die einzelnen Tätigkeiten finanziell selbst tragen, um Quersubventionen zu verhindern.

Effizienzsteigerung, Kostendeckung und Kommerzialisierung sind die zentralen Elemente der Reformvorschläge der Weltbank.

## Kasten 9 Das Prinzip der Kostendeckung

Das Prinzip der Kostendeckung (so genanntes *Cost Recovery*) bedeutet, dass die Preise für Energieversorgung die Kosten von Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung widerspiegeln und diese von den NutzerInnen gezahlt werden. Die Reichweite des Kostendeckungsprinzips kann unterschiedlich gestaltet werden, wenn z.B. durch Kostendeckung die Ausgaben für den Betrieb der Unternehmen und die Instandhaltung von Stromleitungen, nicht aber für die Investitionskosten der Stromerzeugung eingefordert werden.

Mit der Durchsetzung des Prinzips der Kostendeckung entfallen staatliche Subventionen, die aus sozial-, umwelt- und wirtschaftspolitischen Gründen gewährt wurden und bestimmten Gruppen Energieversorgung zu einem geringeren Preis zugänglich gemacht haben. Insbesondere einkommensschwache Bevölkerungsgruppen sind daher vom Ausschluss von Energieversorgung betroffen, da sie oftmals nicht in der Lage sind, die durch Kostendeckung erhöhten Strompreise zu zahlen. In Bezug auf ökologische Aspekte (Verringerung des Stromverbrauchs) stellt das Kostendeckungsprinzip jedoch auch einen Steuerungsmechanismus dar und wird daher von umweltpolitischen Organisationen nicht grundsätzlich abgelehnt bzw. für Großverbraucher wie Industriebetriebe eingefordert.

Die Weltbank-interne Evaluation der Projekte mit »Privatsektorbeteiligung« zeigt auf, dass zahlreiche Reformprojekte gescheitert sind.

politischer Konzepte beschränkt, so dass sie nicht mehr als Betreiber, Investor und Regulierungsinstanz von Energieversorgung agieren.

Hinter diesen von der Weltbank im Zuge zahlreicher Kreditvereinbarungen und Strukturanpassungsprogramme durchgesetzten Maßnahmen steht die Annahme, dass Wettbewerb zu besserer Dienstleistungsqualität führen wird. Die Energieversorgung soll v.a. durch Marktkräfte und nur zu einem geringen Grad durch staatliche Regulierungsbehörden reguliert werden. Zudem spiegelt sich hier auch die Überzeugung wider, dass die internen wirtschaftlichen und strukturellen Probleme Hauptursache für den gegenwärtigen Reformbedarf sind und nicht externe Faktoren wie Finanzkrisen oder die Folgen der jahrzehntlang diktierten Strukturanpassungsprogramme.

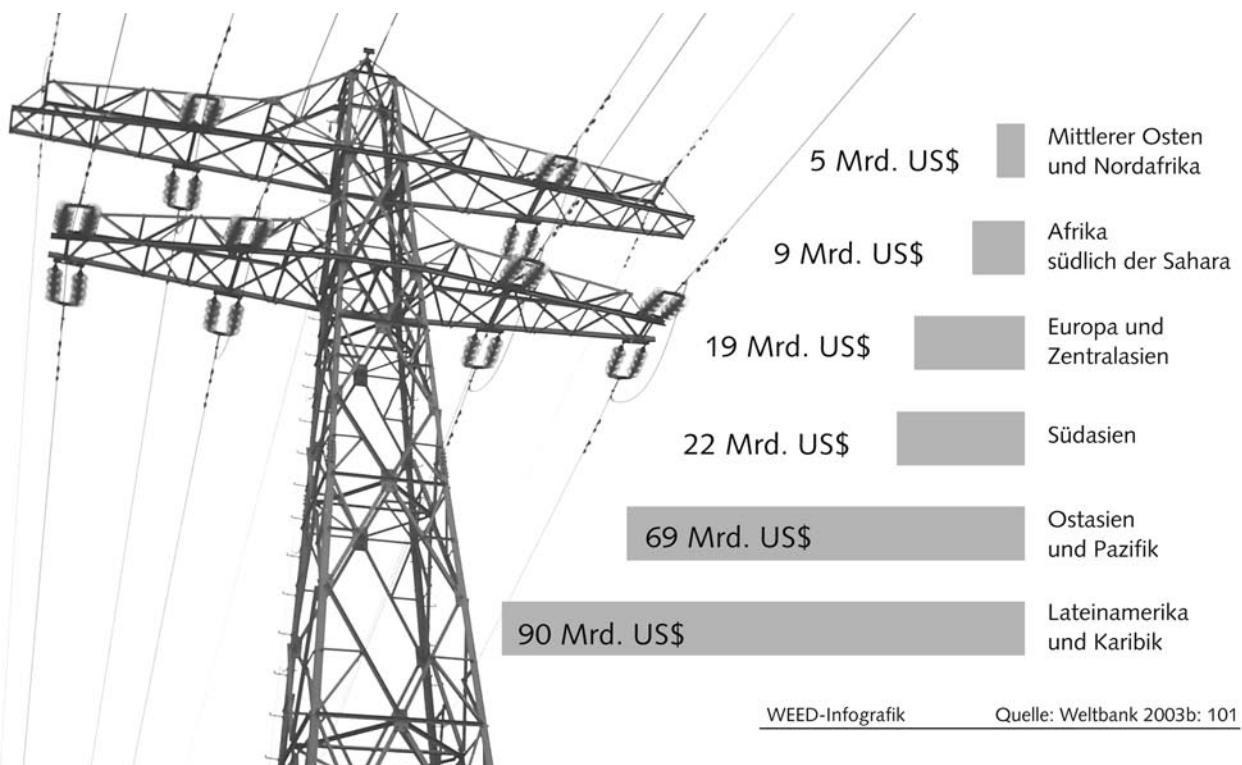
### Die Umsetzung der »Beteiligung des Privatsektors« aus Sicht der Weltbank

Zwischen 1990 und 2001 hat die Weltbank in 83 Ländern 832 Projekte im Energiesektor mit Privatsektorbeteiligung gefördert. Das Investitionsvolu-

men betrug insgesamt 213 Mrd. US-Dollar (World Bank 2003b: 101). Von 1993 bis 1997 stiegen die Investitionen in Projekte mit Beteiligung privater Unternehmen stark an, seitdem sind sie jedoch – u.a. aufgrund der Finanzkrise in Asien im Jahr 1998 – deutlich gesunken (Izaguirre 2000: 1). Die Investitionen wurden überwiegend in Lateinamerika (ein Drittel aller Investitionen) und Asien getätigt. Sie konzentrierten sich innerhalb dieser Regionen insbesondere auf Schwellenländer wie Indien, China, Brasilien und Argentinien (World Bank 2003b: 102, vgl. Abbildung 2 und 3). Investoren waren vor allem Konzerne aus den USA und Europa (vgl. auch Kapitel 2.2.).

In einer Evaluation der von ihr finanzierten Privatisierungsprojekte im Energiesektor kommt die Weltbank zu dem Schluss, dass der überwiegende Teil der Projekte (55%) erfolgreich verlaufen ist. Das Engagement privater Unternehmen führte demnach dazu, dass Engpässe in der Energieversorgung behoben werden konnten, die öffentliche Hand aufgrund der von privaten Unternehmen getätigten Investitionen entlastet und die Qualität der Energieversorgung verbessert wurde. Das gilt insbesondere für Projekte der Weltbank-Tochterinstitutionen IFC und

**Abbildung 2:**  
**Beteiligung privater Investoren im Energiesektor in Entwicklungsländern nach Regionen (1990-2001)**





MIGA. Ebenso wird der Abbau von Arbeitsplätzen als positiver Effekt der Reformen angesehen (Weltbank 2003a: x, 13, 38, 43-54). Doch auch das Scheitern zahlreicher Privatisierungsprojekte im Energiesektor stellt die Weltbank dar und nimmt den Rückgang von Investitionen durch private Unternehmen in ihrem Bericht zur Kenntnis (World Bank 2003c: 2, World Bank 2003b: 9). Die Ziele, Wettbewerb, gesteigerte Qualität und Versorgungssicherheit zu schaffen sowie eine effektive Regulierung aufzubauen, konnten in einem großen Teil der Projekte nicht erreicht werden. Bei den gescheiterten Projekten diagnostiziert die Weltbank jedoch v.a. interne Faktoren wie ein fehlendes Bekenntnis der Regierungen zur Umsetzung von Reformen, Proteste der Bevölkerung und Widerstand zuvor privilegierter Gruppen, schwache Regulierungsbehörden etc., die zu Rückzug und Skepsis der Investoren geführt hätten. So war es für die privaten Investoren oftmals nicht möglich, das Prinzip der Kostendeckung gegenüber privaten Haushalten sowie auch staatlichen Abnehmern durchzusetzen (World Bank 2003c: 5). Die Reformstrategie der Privatsektorbeteiligung an sich wird dementsprechend von der Weltbank nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Vielmehr wird gefordert, die Bedingungen für Privatisierungsprojekte in den Ländern des Südens zu ver-

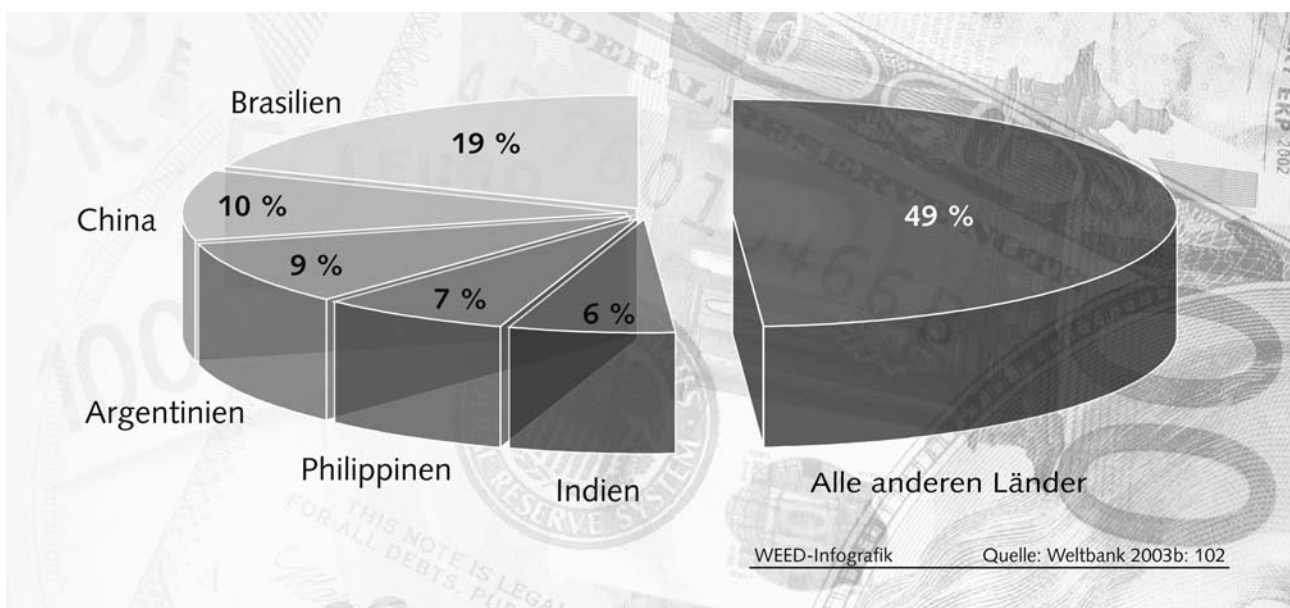
bessern (World Bank 2003a: xi, 16, 45-46).

### Rhetorik versus Realität: Energieversorgung für alle oder Investitionspolitik für Konzerne?

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Entwicklungsländern und im Norden sowie Gewerkschaften und RegierungsvertreterInnen in den betroffenen Ländern sehen die Weltbankpolitik im Energiesektor dagegen als gescheitert an und zeigen die fatalen Folgen dieser Politik auf. Sie kritisieren das Vorgehen der Weltbank, den betroffenen Ländern mit entwicklungspolitischer Rhetorik neoliberale Umstrukturierungsprogramme aufzuzwingen und letztendlich eine Politik im wirtschaftlichen Interesse von Konzernen und der europäischen Staaten bzw. der USA zu verfolgen. Dabei werden nicht nur die zahlreichen negativen Folgen der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik aufgezeigt, sondern auch die undemokratische Art und Weise, mit der die Politik durchgesetzt wird. Diese Kritik führte in zahlreichen Ländern zu Protesten und Widerstand, in einigen Fällen wurden die Reformen von den Regierungen zurückgenommen, und die Investoren zogen sich aus den Projekten zurück (vgl. Fallbeispiele in Kasten 10 und 11).

## Abbildung 3: Wohin fließen die Investitionen?

Die »Top 5« der Entwicklungsländer, in die private Investoren im Energiesektor investiert haben (1990-2001)



## Kasten 10

### Privatisierungsdebakel im Senegal: die Privatisierung der SENELEC

#### Verschuldung und Abhängigkeit von der Weltbank

Im Senegal waren die zentralen Dienstleistungssektoren und Industrieunternehmen seit der Unabhängigkeit in staatlicher Hand. Den staatlichen Unternehmen gelang es dabei, in einigen Bereichen wie der Bildungs- und Gesundheitsversorgung positive Entwicklungen anzustoßen, wenngleich das Land zu den ärmeren des afrikanischen Kontinents gehörte. Infolge der verheerenden Effekte zahlreicher Dürreperioden und angesichts einer hohen Auslandsverschuldung wandte sich die senegalesische Regierung in den 1970er Jahren an die Weltbank und den Internationalen Währungsfond (IWF). Damit setzte ein radikaler Politikwechsel ein, denn die Weltbank forderte in ihren Strukturanpassungsprogrammen und späteren Reformprogrammen weitreichende Marktöffnungen und Privatisierungen öffentlicher Unternehmen, u.a. des staatlichen Energieversorgungsunternehmens SENELEC (*Société Nationale d'Electricité du Senegal*). Aufgrund der Verschuldung war Senegal in hohem Maße abhängig von den Krediten der Weltbank und dem in Aussicht gestellten Schuldenerlass.

#### Privatisierung trotz Skepsis der Regierung und Widerstand der Gewerkschaften

Die Regierung stand den Privatisierungsforderungen anfänglich kritisch gegenüber, wenn auch durchaus Reformbedarf bestand, da der Energiesektor als wirtschaftlicher Schlüsselsektor und Symbol staatlicher Souveränität galt. 1994 stieg der Druck der Weltbank auf die Regierung jedoch deutlich an, und eine weitere Kreditvergabe wurde von Privatisierungen im öffentlichen Sektor abhängig gemacht. Von Seiten der Gewerkschaften erfolgte massiver Widerstand, der 1998 in Festnahmen und Entlassungen der an den Protesten beteiligten GewerkschafterInnen gipfelte.

1998 wurde eine Teilprivatisierung durchgeführt, in dem der französisch-kanadische Konzern Elyo-Hydro-Quebec (EHQ) 34 % der Anteile an dem vertikal integrierten Unternehmen kaufte (so genannte funktionale Privatisierung, vgl. Kasten 1), während dem Staat 66% verblieben. Dennoch kontrollierte der private Konzern den Vorstand und übernahm die Kontrolle über das Management des Unternehmens. EHQ verpflichtete sich vertraglich, neue Investitionen durchzuführen und die Kapazität der Energieversorgung zu steigern sowie senegalesische Fachkräfte weitgehend zu fördern.

#### Privatisierungsfiasko und Wiederverstaatlichung

Doch nichts von dem wurde umgesetzt. Im Gegenteil: Die Gehälter des ausländischen Managements überstiegen bei weitem das Übliche, und zur Beratung wurden internationale private Beratungsunternehmen und nicht ExpertInnen aus Senegal herangezogen. Es wurden keine Investitionen in den Kapazitäts- oder Netzausbau getätigt, Gewinne wurden vielmehr ins Ausland transferiert. Die Anzahl von Stromausfällen nahm nach der Übernahme des privaten Unternehmens sogar noch zu, was hohe gesamtwirtschaftliche Kosten verursachte. Angesichts dieser Vielzahl negativer Folgen gestand auch die Weltbank ein, dass die Privatisierung der SENELEC gescheitert war. Im Jahr 2000 wurde das Unternehmen daher wieder verstaatlicht und konnte seitdem in vielen Bereichen die Dienstleistungserbringung verbessern. Infolgedessen konnte die senegalesische Regierung auch Anleihen auf dem internationalen Finanzmarkt zur Finanzierung weiterer Reformen aufnehmen. Doch trotz der negativen Erfahrungen mit der Privatisierung und den positiven Entwicklungen der wiederverstaatlichten Stromversorgung forderte die Weltbank kürzlich, andere Basisdienstleistungen im Senegal zu privatisieren.

Quelle: Dembele (2003): Debt and Destruction in Senegal. A study of twenty years of IMF and World Bank policies. World Development Movement. London.

## Folgen der Privatisierung von Energieversorgung

Die negativen Folgen der Privatisierungspolitik sind sehr weitreichend und umfassen die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche. Nicht die Versorgungssicherheit, sondern die Möglichkeiten zur Profitmaximierung stehen im Vordergrund. Die von der Weltbank und den internationalen Investoren angekündigten positiven Wirkungen der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik bleiben somit unerfüllte Versprechen.

- **Zu hohe Preise und garantierte Gewinne:**

Die »Beteiligung des privaten Sektors« und die damit einhergehenden Prinzipien der Kostendeckung und Kommerzialisierung haben oftmals zu einem erheblichen Preisanstieg geführt. In vielen Fällen der Privatisierung von Stromerzeugung haben die privaten Unternehmen Garantien für (überhöhte) Abnahmepreise für ihre Energielieferungen an staatliche Übertragungsunternehmen erhalten, die die staatlichen Unternehmen entweder in Form von Preiserhöhungen an die VerbraucherInnen weitergeben oder selbst finanzieren müssen. Bei der Privatisierung der monopolartigen Energieverteilung können die VerbraucherInnen nicht auf Konkurrenten ausweichen, und Preiserhöhungen können daher relativ leicht durchgesetzt werden. Und auch die Kommerzialisierung staatlicher Unternehmen hat ähnliche Wirkungen: In Armenien beispielsweise stiegen die Strompreise infolge der von der Weltbank geforderten Kommerzialisierung um 50% (Philipps 2003). Insbesondere für untere Einkommensgruppen sind die erhöhten Preise oftmals unbezahlbar.

- **Mangelnde Versorgung und fehlende Investitionen:**

Da sich die privaten Konzerne und privatrechtlich organisierten Unternehmen nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung richten, finden die notwendigen hohen Investitionen in den Ausbau von Leitungsnetzen in Wohngebiete armer Bevölkerungsgruppen nicht statt. Vielmehr wird die Strategie des Rosinenpickens (vgl. Kapitel 2.2.) verfolgt, bei der ein Netzausbau lediglich in den lukrativen Standorten wie den Wohngebieten der oberen Einkommenschichten, den Industrie-

gebieten und Tourismusstandorten erfolgt. Die Weltbank selbst bestätigt, dass aufgrund der Profitorientierung der privaten Konzerne die Armen vom Netzausbau vielfach nicht profitieren (World Bank 2003a: 39). Auch dass sich die Investitionen der transnationalen Unternehmen regional vor allem in Schwellenländern Asiens und Lateinamerikas konzentrieren und nur wenige in den ärmsten Ländern investieren, spiegelt die Gewinnorientierung der Konzerne wider und lässt die entwicklungspolitischen Argumente höchst fragwürdig erscheinen.

- **Fehlende Ausrichtung an ökologischen Kriterien:**

Der Bereich der Energieversorgung ist entscheidend für die Kontrolle über die Ressourcennutzung sowie die ökologische und sicherheitspolitische Regulierung (Kernenergie). Doch die Weltbank fördert v.a. Projekte mit fossilen Energieträgern (Kohle, Erdöl, Erdgas) und auch Staudammprojekte, von denen sie für kurze Zeit aufgrund der heftigen Kritik an den negativen ökologischen und sozialen Folgen Abstand genommen hatte (vgl. Kasten 12).

- **Arbeitsplatzabbau:**

Arbeitsplatzabbau ist ein Teil der Reformstrategien der Weltbank und eine zentrale Umstrukturierungsmaßnahme privater Konzerne, um mehr Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Für die Weltbank zählt der Abbau von Arbeitsplätzen wie z.B. in Brasilien (um 30%), Argentinien (um 60%) und Chile (um 9%) daher zu den Erfolgskriterien der Reformen (World Bank 2003a: 38, 54).

- **Einnahmeverluste und hohe Kosten für die öffentliche Hand:**

Die angekündigten Entlastungen öffentlicher Kassen haben nicht stattgefunden, da nur Unternehmen privatisiert wurden, die für ausländische Investoren wirtschaftlich attraktiv sind. Dies sind in der Regel jedoch auch diejenigen Bereiche, in denen auch die öffentliche Dienstleistungsunternehmen Gewinne erwirtschaften konnten. Somit gehen dem Staat diese Gewinne verloren. Zudem muss der Staat in den Aufbau von Regulierungsbehörden der privaten Anbieter investieren, was zu hohen Kosten führt.

Die negativen Folgen der Privatisierung öffentlicher Energieversorgung werden in verschiedenen Bereichen sichtbar. Sie umfassen soziale, politische, ökonomische und ökologische Aspekte und betreffen damit alle wesentlichen Bereiche gesellschaftlicher Entwicklung.

# 26

Privatisierung von Energieversorgung steht den Prinzipien demokratischer Politik entgegen, da sozial und ökologisch orientierte Regulierungsmaßnahmen in diesem Kontext kaum durchsetzbar sind.

Trotz zahlreicher gescheiterter Projekte zur Privatisierung öffentlicher Energieversorgung beruhen die gegenwärtigen Reformmaßnahmen der Weltbank weiterhin auf den Prinzipien von Kommerzialisierung, Privatsektorbeteiligung und Deregulierung.

- **Zunehmende Marktmacht für Konzerne – vom staatlichen zum privaten Monopol:**

Das Ziel, die Monopolstruktur im Energiesektor abzubauen, wurde durch die Reformen vielfach nicht erreicht. Denn oftmals konnten private Investoren sowohl in die Produktion als auch in die Übertragung von Energie investieren und somit letztendlich vertikal integrierte Unternehmensstrukturen schaffen, die zuvor bei den öffentlichen Unternehmen abgebaut werden sollten. Durch den hohen Marktanteil und die fehlende öffentliche Kontrolle können die Konzerne die Preise in der Stromerzeugung und -übertragung bestimmen und ihre Marktmacht deutlich ausbauen.

- **Udemokratische Durchsetzung der Reformen und Veränderung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse:**

Von den KritikerInnen der Privatisierungspolitik wird der von der Weltbank oft ausgeübte Zwang zur Privatisierung (Privatisierung wird zur Bedingung für die Kreditvergabe gemacht), die fehlende Berücksichtigung der Interessen der armen Bevölkerung sowie die mangelhafte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen hervorgehoben. Zudem werden ganz im Sinne des neuen Konstitutionalismus mit den Reformen oftmals Änderungen in den nationalen Gesetzen gefordert, womit die Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik festgeschrieben wird.

- **Regulierungsdilemma: Tauziehen mit den Global Playern**

Von der Weltbank wird die zu schwache staatliche Regulierung der privaten Investoren als ein Grund für die nicht realisierten Privatisierungserfolge genannt. Dabei ignoriert die Weltbank jedoch, dass zwischen staatlichen Regulierungsbehörden und privaten Investoren ein grundsätzlicher Interessengegensatz und fundamentale Machtasymmetrien bestehen: Während die privaten Investoren v.a. an einer Profitmaximierung interessiert sind und ihre Informationen über Betriebsführung, reale Kosten und Investitionstätigkeiten möglichst nicht offenlegen wollen, haben die Regulierungsbehörden gegenüber privaten

Unternehmen erschwerte Zugangsbedingungen zu diesen für die Regulierung notwendigen Informationen. Die Durchsetzung der Regulierungsmaßnahmen im Sinne des öffentlichen Interesses gegenüber privaten ausländischen Unternehmen ist daher oft kaum zu leisten. Gerade in Entwicklungsländern mit einer langen Tradition öffentlicher Dienstleistungserbringung fehlt den Behörden hierzu auch oft die personelle Kapazität und Erfahrung<sup>4</sup>, während die Konzerne bereits seit mehreren Jahren auf dem internationalen Parkett agieren.

## Die Lektion gelernt?

In den vergangenen Jahren häuften sich die negativen Schlagzeilen über eine verfehlte Privatisierungspolitik in den Infrastruktursektoren und die Weltbank als vehemente Verfechterin dieser Politik geriet in die Kritik. In einigen Veröffentlichungen der Weltbank wurden daher vorsichtige Einschränkungen des bisherigen Mottos »Privatisierung als Allheilmittel« vorgenommen (vgl. Thomas 2004: 3-4, Philips 2003). V.a. die oft viel zu schnelle Umsetzung der Reformen, die meist dem Gedanken geschuldet war, die »Gunst der Stunde« nutzen zu wollen, bevor die Reformwilligkeit in den betroffenen Ländern wieder abebbt, sah die Weltbank als Problem an. Und auch die besondere Bedeutung der Energieversorgung als Basisdienstleistung mit Monopolcharakter und hohen Investitionskosten wurden von der Weltbank anerkannt. Dennoch kann mit Blick auf die aktuellen Weltbank-Publikationen wie dem Infrastruktur-Aktionsplan oder dem Weltentwicklungsbericht (vgl. Kasten 8, Bossard 2004) nicht von einer grundsätzlichen »Glaubenskrisis« der Weltbank gesprochen werden. Letztendlich wird die (Selbst-) Kritik der Weltbank vor allem an dem *Wie* und weniger an dem *Ob* der Privatisierungspolitik geübt und ist damit eher Rhetorik als tatsächlicher Sinneswandel.

<sup>4</sup> Die Auseinandersetzungen um die verfehlte Regulierung internationaler Konzerne auch im liberalisierten europäischen Energiesektor zeigt jedoch, dass dies keinesfalls ein Problem von Entwicklungs- oder Schwellenländern ist, sondern vielmehr ein Problem grundsätzlicher Macht- und Interessenunterschiede (vgl. Dickhaus/Dietz 2005: 33-43).

## Kasten 11

### Privatisierung von Stromversorgung in Indien / Orissa: vom Modellfall zum Privatisierungsfiasko

In einigen indischen Bundesstaaten wurden seit Mitte der 1990er Jahre Umstrukturierungen im Sinne von Kommerzialisierung sowie Privatisierungen des Energiesektors vorgenommen. Der Bundesstaat Orissa, in dem die Reformen zuerst umgesetzt und von der Weltbank gefördert wurden, galt lange als Modellfall. Doch hier zeigt sich, dass die Logik privater Unternehmensführung und Profitorientierung mit den Zielen öffentlicher Dienstleistungserbringung nicht vereinbar ist und die Probleme öffentlicher Energieversorgung durch andere Reformmaßnahmen gelöst werden müssen.

#### **Die Ausgangssituation: Finanzkrise und Managementprobleme**

Orissa ist einer der ärmsten Bundesstaaten Indiens. Seit der Verstaatlichung der Energieversorgung in Indien im Jahr 1948 konnten die öffentlichen Versorger dennoch beachtliche Erfolge in der Schaffung neuer Produktionskapazitäten sowie im Netzausbau vorweisen. Doch gleichzeitig waren auch Strukturen gewachsen, die einer gerechten öffentlichen Dienstleistungserbringung entgegenstanden. Insbesondere die ineffiziente Infrastruktur (Energieverluste durch undichte Leitungen etc.), zu geringe Produktionskapazitäten und die Zuweisung von Subventionen an einflussreiche Nutzergruppen wurden als reformbedürftig angesehen. Als Anfang der 1990er eine tiefgreifende Finanzkrise Orissa erschütterte, bot die Weltbank Finanzhilfe an und forderte im Gegenzug die Privatisierung des Energiesektors (Stromerzeugung und -übertragung), mit der auch die genannten Probleme überwunden werden sollten. 1995 wurden die ersten Reformschritte (Entflechtung der öffentlichen Unternehmen) in neuen Gesetzen festgeschrieben, 1999 wurde die Privatisierung umgesetzt, ohne dabei alternative Reformstrategien, die von einem indischen ExpertInnenteam erarbeitet worden waren, zu berücksichtigen. Schon bei der Konzeption und Umsetzung der Reformen wurde daher Kritik an den fehlenden Partizipationsmöglichkeiten indischer Interessengruppen laut.

#### **Garantierte Gewinne für ausländische Konzerne – Preisanstieg für die indische Bevölkerung**

Als Anreiz für ausländische Investoren wurden in den Privatisierungsverträgen Gewinngarantien für die Investoren und eine fünfjährige Steuerbefreiung festgeschrieben, womit die öffentliche Hand das Investitionsrisiko der privaten Investoren absicherte bzw. auf Einnahmen verzichtete. Der US-amerikanische Konzern AES übernahm 1999 einen 49%-Anteil im staatlichen Unternehmen für die Stromerzeugung und erwarb Anteile im Bereich der Energieverteilung (funktionale Privatisierung). Auch für andere private Energieproduzenten wurde der Markt geöffnet. Doch die Resultate dieser Liberalisierung und Privatisierung waren alles andere als positiv: Gewinne der privaten Unternehmen wurden nicht in den Netzausbau reinvestiert, dagegen waren Preisanstiege für Haushalte von 15% und vermehrt Stromausfälle zu verzeichnen. Auch die Energieverluste im Bereich der Übertragung und Verteilung konnten nicht reduziert werden, und die staatlichen Regulierungsversuche gegenüber internationalen Investoren wie AES gestalten sich äußerst schwierig, da diese ihren vertraglich vereinbarten Aufgaben (Investitionen, Transparenz) nicht nachkommen. Nach zahlreichen Konflikten um die Regulierung und die verfehlte Unternehmensführung zog sich AES im Jahr 2001 aus Orissa zurück und das Unternehmen ging wieder an die öffentliche Hand. Die Regierung des Bundesstaates Orissa sowie entwicklungspolitische Organisationen aus dem In- und Ausland bezeichnen die Reformen daher als gescheitert.

Quellen: Dubash / Rajan 2002: 51-73, Dixit et al 2000: 87-96, Action Aid 2004: 12-13, Sreenu et al 2002, Bayliss / Hall 2000: 15-16

## 28

Staudambauten zur Energieerzeugung haben oft fatale Auswirkungen auf die Ökosysteme von Flüssen und damit auf den Lebensraum unzähliger Menschen.

## Kasten 12 Staudambauten und Weltbankpolitik: ein Fall von institutioneller Amnesie\*

Ein zentraler Kritikpunkt an der Weltbankpolitik im Energie- und Wassersektor sind über lange Zeit Staudammprojekte zur Stromerzeugung gewesen. Zahlreiche Berichte von kritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen haben die negativen ökologischen und sozialen Folgen der Großstaudämme aufgezeigt. Die Weltbank hatte sich daraufhin von den Projekten des Staudammbaus zurückgezogen. Doch angesichts des hohen Energiebedarfs in einigen Ländern ändert sich diese Haltung gegenwärtig. In Indien beispielsweise wird die Weltbank den Bau eines Großstaudamms mit 550 Millionen US-Dollar bis 2008 fördern. Das wird für unzählige Menschen negative Auswirkungen für den Zugang zur Wasserversorgung haben. Bei dem Projekt sollen zudem die sozialen und ökologischen Standards der Weltbank den viel niedrigeren indischen Standards angepasst werden. Nach Ansicht kritischer nichtstaatlicher entwicklungspolitischer Organisationen aus dem In- und Ausland ist dies ein fataler Politikwechsel, da die Weltbank die negativen Erfahrungen und die vielfach bestätigte Kritik an den Staudambauten vergessen zu haben scheint.

### Regionale Entwicklungsbanken folgen der Weltbankpolitik

Die regionale Entwicklungsbank *Asian Development Bank* (ADB) hat 1995 ein Förderprogramm für den Energiesektor beschlossen. Dieses spiegelt weitgehend die Zielvorgaben und Maßnahmen der Weltbankpolitik seit 1993 wider: Für die als ineffizient angesehenen öffentlichen Energieversorger werden Privatisierung bzw. Privatsektorbeteiligung und Strategien der Kommerzialisierung und Kostendeckung als angemessene Reformstrategie erachtet. Private Unternehmen werden somit als Motor struktureller Reformen angesehen (Ballesteros 2000: 193-195).

Die Nichtregierungsorganisation *International Rivers Network* (IRN) kritisiert, dass die ADB ebenso wie die Weltbank den Bau von Großstaudämmen zur Stromerzeugung unterstützt. Das Beispiel des Großvorhabens am Mekong Delta, das Staudämme zur Energiegewinnung in Vietnam, China und Laos ausbauen und die nationalen Energienetze miteinander verbinden soll, um ein regionales Netz der Energieversorgung aufzubauen, macht diese Politik besonders deutlich. Die ADB sieht dieses Projekt als Beitrag zu einer preiswerten, langfristigen und ökologisch nachhaltigen Energieversorgung. BewohnerInnen der betroffenen Regionen und Umwelt- bzw. Menschenrechtsorganisationen weisen jedoch darauf hin, dass die Staudambauten nicht im Einklang mit den ökologischen Kriterien der ADB stehen und den Zugang zu Trinkwasser und Flüssen als Lebensraum für die BewohnerInnen verhindern. Trotz heftiger Proteste hat die ADB begonnen, Teilkredite für die Entwicklung des Projektes auszuzahlen.

Quellen: \*Bosshard (2004), International Rivers Network: [www.irn.org](http://www.irn.org), [www.esgindia.org](http://www.esgindia.org), Hoering /Schneider 2004: 31

## 3.2. Freihandelsabkommen und nationale Regierungen als treibende Kräfte der Energieprivatisierung

Durch Freihandelsabkommen wird die Liberalisierung des Energiesektors auf bi- und multilateraler Ebene vorangetrieben.

Nicht nur die Weltbank, auch der IWF, regionale Entwicklungsbanken sowie regionale Freihandelsabkommen und nationale Regierungen setzten die Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik im Energiesektor durch. Auch Institutionen der deutschen Entwicklungspolitik fördern Privatisierungsprojekte im Infrastrukturbereich. Die Argumente dieser Institutionen für die Privatisierung und

Marktöffnung gleichen denen der Weltbank: Ineffizienz, Korruption, verfehltes Management, fehlende Investitionen und schlechte Qualität der Dienstleistungen sollen durch das Engagement privater Investoren und die Steuerung durch Wettbewerb und Marktkräfte behoben werden (vgl. Kapitel 3.1). Die folgenden Beispiele zeigen jedoch, dass diese Politik letztendlich den Handels- und Inves-

titionsinteressen des Nordens bzw. der transnationalen Konzerne zur Durchsetzung verhilft und den Zielen der Versorgungssicherheit und demokratischen Entwicklung diametral entgegensteht.

### Freihandelsabkommen und die Liberalisierung von Energieversorgung in Lateinamerika

In Lateinamerika, wohin der Großteil ausländischer Investitionen im Energiesektor fließt, zeigt sich besonders deutlich, dass die Liberalisierungspolitik auf verschiedenen Ebenen und durch unterschiedliche Akteure vorangetrieben wird. Im Zuge von Freihandelsabkommen wird dabei eine weitgehende Re-Regulierung zugunsten von transnationalen Unternehmen etabliert.

#### Mexiko und das regionale Freihandelsabkommen NAFTA

In Mexiko, einem Land mit großen Erdölvorkommen und zahlreichen Energiereserven, ist der Energiesektor von zentraler politischer und strategischer Bedeutung. Die Energieversorgung ist seit Jahrzehnten in staatlicher Hand, und in der Verfassung wurden staatliche Besitzrechte und öffentliche Kontrolle festgeschrieben. Die staatlichen Unternehmen der Energieversorgung zählen zu den größten Arbeitgebern. Von der staatlich organisierten Energieversorgung profitieren zahlreiche Interessengruppen, insbesondere stark subventionierte Industrieunternehmen in den wohlhabenden Regionen im Norden Mexikos. Durch den Beitritt Mexikos zum regionalen Freihandelsabkommen NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) mit den USA und Kanada wurde seit 1994 ein Trend zur Privatisierung und Liberalisierung in der mexikanischen Energiewirtschaft verstärkt und zunehmend institutionalisiert. Dem stellen sich jedoch zahlreiche Akteure – private wirtschaftliche Interessengruppen, staatliche Institutionen sowie Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen – aus unterschiedlichen Gründen entgegen. Zudem hat sich seit 1994 im süd-mexikanischen Bundesstaat Chiapas radikaler Widerstand formiert: Von den ZapatistInnen wird der Beitritt Mexikos zum NAFTA und die auf die wohlhabenden Regionen im Norden Mexikos ausgerichtete Ressourcennutzung heftig kritisiert. Sie fordern eine gerecht gestaltete Nutzung der Ressourcen in Mexiko sowie eine Abkehr vom Liberalisierungskurs.

Um eine Liberalisierung und die Beteiligung des Privatsektors im Energiebe-

reich zu ermöglichen, wurden im Zuge des NAFTA-Beitritts Mexikos wichtige Gesetze grundlegend geändert. Die Gesetzesänderungen waren politisch und juristisch heftig umstritten, doch der Vorstoß wurde von der neoliberal orientierten mexikanischen Regierung getragen und auch von der Weltbank unterstützt, die bereits seit der mexikanischen Verschuldungskrise in den 1980ern eine zentrale Rolle in der Privatisierungspolitik anderer Sektoren gespielt hatte (Purcell/Cruikshank 2000: 162, Bayliss/Hall 2000: 18-19). Dass das NAFTA-Abkommen weitgehend die Interessen international agierender Konzerne widerspiegelt und juristisch absichert, zeigt sich u.a. in der Möglichkeit der so genannten *Investor-to-State-Klage*: Damit wird für Unternehmen die Möglichkeit etabliert, vor einem Schiedsgericht gegen eine Regierung der NAFTA-Mitgliedsländer zu klagen, wenn deren Regulierungsvorgaben das Agieren des Unternehmens nach dessen Ansicht »unangemessen« einschränken.

Durch die Liberalisierung wurde der Bereich der Stromerzeugung für private Anbieter geöffnet. Auch die Restrukturierung und somit Re-Regulierung der bisherigen Stromtarife durch den Abbau von Subventionen waren Teil der Reformen. Aufgrund des Ressourcenreichtums des mexikanischen Energiesektors und seiner großen Attraktivität für ausländische Investoren stehen weniger effizienzorientierte, sektorweite Reformen als vielmehr die Marktöffnung für Konzerne im Bereich der Stromerzeugung im Vordergrund. Von kritischen entwicklungspolitischen Organisationen wird darin auch das Ziel gesehen, die mexikanische Stromversorgung in das von US-amerikanischen Unternehmen dominierte Netzwerk im Südwesten der USA zu integrieren und somit die Reichweite der US-amerikanischen Konzerne auszuweiten (Bollinger 2002: 8). Gegenwärtig wird die Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik in Mexiko von zahlreichen Protesten der Gewerkschaften und anderer Interessengruppen begleitet (Purcell/Cruikshank 2000: 159-169, Bollinger 2002: 7-8).

Das Freihandelsabkommen der USA mit Mittelamerika (*Central American Free Trade Agreement*, CAFTA) wurde bereits abgeschlossen, wobei die Ratifizierung des Vertrages im US-amerikanischen Kongress noch aussteht. Nicht zuletzt aufgrund der heftigen Proteste und Kritik am NAFTA werden die bisherigen Pläne für ein regionales Freihandelsabkommen des gesamten amerikanischen Kontinents (*Free Trade Area of the*

Die Marktöffnung im Energiesektor ist für Investoren insbesondere in großen und ressourcenreichen Ländern wie Mexiko von strategischem Interesse.

Aus historischen bzw. geopolitischen Gründen sind die Länder Lateinamerikas vorrangiges Investitionsziel für US-amerikanische und spanische Unternehmen.

Auch deutsche »Entwicklungshilfe«-Projekte setzen im Energiesektor auf Privatisierung.

Americas, FTAA) jedoch blockiert. Denn hier sehen nicht nur die marginalisierten Bevölkerungsgruppen oder kritische Organisationen der Zivilgesellschaft die Versorgungssicherheit gefährdet, auch die Regierungen einiger einflussreicher Staaten Lateinamerikas wie Brasilien fürchten, dass staatliche Regulierungsmaßnahmen im (wirtschafts-) politischen Interesse durch diese Abkommen unmöglich werden.

#### Mittelamerika privatizada

In zahlreichen Staaten Mittelamerikas sind Teile der Energieversorgung in den vergangenen Jahren liberalisiert und privatisiert worden. Mit Ausnahme Costa Ricas hatten im Jahr 2001 in Guatemala, El Salvador, Honduras und Panama Konzerne aus den USA und Spanien bereits einen Anteil von jeweils über 45% an der Stromerzeugung in diesen Ländern. Auch die Energieverteilung haben transnationale Konzerne in einigen der Länder übernommen. Die Stromübertragung (Durchleitung auf regionaler Ebene) ist weiterhin in staatlicher Hand (CDC 2003: 12-13, ÖBFG 2004b: 35). Die Vorherrschaft US-amerikanischer und spanischer Unternehmen spiegelt historische und gegenwärtige Machtstrukturen und Wirtschaftsbeziehungen wider: Spanische Unternehmen haben aufgrund ihrer Stellung als ehemalige Kolonialmacht auch heute noch einen großen Einfluss in Lateinamerika, während die starke Präsenz US-amerikanischer Unternehmen das besondere wirtschaftliche und geopolitische Interesse der USA an der Region reflektiert. Marktöffnung und Privatisierung werden durch Kreditvereinbarungen und Finanzierungsverträge sowohl von der Interamerikanischen Entwicklungsbank (*Inter-American Development Bank*, IDB) als auch von nationalen Regierungen, der Weltbank, Entwicklungshilfeprojekten sowie von Lobbygruppen internationaler Konzerne vorangetrieben (CDC 2003, Bollinger 2002: 9, ÖBFG 2003: 20-22, ÖBFG 2004a: 7-9, ÖBFG 2004b: 33-37).

Ähnlich wie in anderen Fällen zeigen sich jedoch auch in diesen Ländern die negativen Folgen der Privatisierungspolitik für die Versorgungssicherheit: Eine Studie des Zentrums für Rechte der VerbraucherInnen (*Centro para la Defensa del Consumidor*, CDC) in Lateinamerika zeigt auf, dass infolge der Privatisierung in den mittelamerikanischen Ländern die Strompreise deutlich gestiegen sind, während der Zugang zu Stromversorgung nicht verbessert wurde, da die Konzerne nicht in den Netzausbau für untere Ein-

kommensgruppen investieren. Vielmehr wurden viele VerbraucherInnen, wenn sie die erhöhten Tarife nicht zahlen konnten, sogar durch Stromabstellung von der bestehenden Versorgung ausgeschlossen. Zugleich konnten die Konzerne vielfach private Monopolstrukturen aufbauen, so dass kein Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern etabliert wurde. Damit verfügen die Monopolisten über große Marktmacht und können Preise festlegen (CDC 2003: 13-16). Das geplante regionale Handelsabkommen für Energie in Mittelamerika, SIEPAC (*Sistema de Interconexión Eléctrica Para los Países de America Central*) ist aus Sicht des Zentrums für Rechte der VerbraucherInnen eine Fortführung der bisherigen Privatisierung und Liberalisierung. Das SIEPAC soll – gefördert durch die IDB – den mittelamerikanischen Strommarkt für transnational agierende Unternehmen und den Handel mit Energie über Grenzen hinweg etablieren. Dadurch könnten die Prozesse der Deregulierung und Marktkonzentration zugunsten von Konzernen noch verschärft werden, was zu Preissteigerungen für VerbraucherInnen führen könnte. Die Möglichkeiten einer demokratisch gestalteten und sozial gerechten Entwicklung würden somit erodieren (CDC 2003: 8-10, 42-43).

#### Nationale Regierungen und deutsche »Entwicklungshilfe«: Privatisierung der Energieversorgung in Nicaragua

In Nicaragua wurde die Liberalisierung und Privatisierung der Energieversorgung sowohl von der nationalen Regierung als auch von der Weltbank und der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) forciert. Dagegen formiert sich in Nicaragua heftiger Widerstand, der von Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen sowie Verbraucherschutzorganisationen und kritischen WissenschaftlerInnen getragen wird. Die Erfahrungen in Nicaragua spiegeln dabei die vielfach dokumentierten negativen Folgen der Energieliberalisierung und -privatisierung in vielen mittelamerikanischen Staaten wider.

Der Privatisierung des staatlichen Energieversorgungsunternehmens ENEL (*Empresa Nicaragüense de Electricidad*) im Jahr 2001 ging wie in den meisten Fällen zunächst die Entflechtung des vertikal integrierten Unternehmens voraus. Es wurde in die Bereiche Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung aufgliedert. Die Hochspannungsnetze zur Übertragung blieben in staatlichem



Besitz, während die Stromproduktion und -verteilung privatisiert werden sollte. Ebenfalls in Vorbereitung auf die Privatisierung wurde die Stromversorgung weitgehend kommerzialisiert und somit die Preise schon vor der Privatisierung stark angehoben, um das Unternehmen für private Investoren attraktiver zu machen (ÖBFG 2004b: 20-21). Die Privatisierung des Energiesektors war von der Weltbank als Voraussetzung weiterer Finanzhilfen gefordert worden, und auch die deutsche KfW förderte als bilaterale Finanzierungsinstitution die Privatisierung mit einem zweistelligen Millionenbetrag (ÖBFG 2004a: 63).

Entgegen aller Erwartung fand kein Wettbewerb um die Übernahme des nicaraguanischen Unternehmens statt, nur ein einziger Konzern, das spanische Unternehmen Union Fenosa, machte ein Kaufangebot. Für ca. 115 Millionen US-Dollar (und damit weit unter dem geschätzten Wert des Unternehmens von 200 Millionen US-Dollar) wurde die Stromerzeugung und später auch die Stromverteilung an das transnationale Unternehmen verkauft (ÖBFG 2004b: 21, Bollinger 2002: 9). Damit konnte Union Fenosa monopolartige Strukturen aufbauen, wohingegen der angestrebte Wettbewerbseffekt nicht erzielt wurde.

Infolge der Privatisierung wurden nochmals deutliche Preiserhöhungen umgesetzt, die es einem Großteil der ärmeren Bevölkerung unmöglich machen, ihre Stromrechnungen zu bezahlen. Ganz im Sinne der profitorientierten Dienstleistungserbringung ist Union Fenosa daher dazu übergegangen, Hunderte von NutzerInnen mit Zahlungsrückstand von der Stromversorgung abzutrennen. Dies hat heftigen Widerstand in der Bevölkerung ausgelöst (vgl. Kapitel 4). Doch nicht nur für die privaten Haushalte und das Kleingewerbe mit Energiebedarf sind die hohen Strompreise ein Problem, auch für viele Industriebetriebe und landwirtschaftliche Unternehmen Nicaraguas stellen sie eine Belastung dar (ÖBFG 2003: 20-22, ÖBFG 2004a, Bollinger 2003: 8-9).

### **Kommerzialisierung von Energieversorgung in Südafrika: Kostendeckung versus Grundrecht auf Energieversorgung?**

Südafrika stellt ein widersprüchliches Beispiel von Reformen im Energiesektor dar. Denn durch das staatliche Unternehmen Eskom konnten seit 1994 zahlreiche Haushalte insbesondere in ländlichen Gebieten mit neuen Stromanschlüssen versorgt werden. Zugleich hat das

Unternehmen jedoch in den vergangenen Jahren, ähnlich wie im Wassersektor, eine staatliche Politik der Kommerzialisierung eingeführt, wodurch unzählige Haushalte den Zugang zu Energieversorgung verloren haben oder er ihnen vorenthalten bleibt.

Unter dem südafrikanischen Apartheidregime war die schwarze Bevölkerungsmehrheit weitgehend von der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen ausgeschlossen, da sie gezwungen wurde, in marginalisierten Stadtteilen (den so genannten Townships) oder auf dem Land zu leben. 1994 war mit 20 Millionen Menschen fast die Hälfte der Bevölkerung ohne Zugang zu Energieversorgung. Mit dem Wandel zur Demokratie wurde diese Politik seit 1994 fundamental geändert, und die Post-Apartheid-Regierung machte die Versorgung der schwarzen Bevölkerung mit Wasser und Energie insbesondere in ländlichen Gebieten zur Priorität. Sogar ein Recht auf eine freie Grundversorgung mit Energie (50 Kilowatt pro Tag und Haushalt) wurde festgeschrieben. Durch hohe staatliche Investitionen wurden Haushalte und Schulen in ländlichen Gebieten versorgt, zum Teil auch mit Hilfe von Fotovoltaik-Anlagen.

Dieser erfolgreichen Politik der Energieversorgung stehen jedoch die seit Ende der 1990er Jahre verfolgten Strategien der Kommerzialisierung des staatlichen Unternehmens entgegen, die letztendlich als Vorbereitung auf eine mögliche Privatisierung angesehen werden. Da Eskom eines der größten Energieversorgungsunternehmen des afrikanischen Kontinents ist, wäre dies für private Investoren sehr attraktiv. Seit 1999 wurden Gesetzesvorgaben auf den Weg gebracht, die es erlauben, das bis dahin vertikal integrierte staatliche Monopolunternehmen zu entflechten und in verschiedene Unternehmensbereiche (Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung) aufzugliedern. Dabei sollen die Unternehmen auch regional aufgeteilt werden. KritikerInnen betonen angesichts der großen regionalen Ungleichheiten in Südafrika, dass damit die Möglichkeiten für Quersubventionen zwischen unterschiedlichen Regionen in Südafrika fundamental eingeschränkt werden, da die regionalen Unternehmen mit eigenem Budget kostendeckend arbeiten sollen (Fiil-Flynn 2001: 7-9, Bayliss / Hall 2002: 17, Philpott / Clark 2002: 145-146).

Durch die Kommerzialisierung und Einführung des Kostendeckungsprinzips können sich insbesondere die Menschen in den Townships die Stromtarife

In Südafrika wurden nach dem Ende der Apartheid zum Teil weitreichende Reformen der Energieversorgung zugunsten armer Bevölkerungsgruppen umgesetzt.

Die Kommerzialisierungsstrategie und die Einführung des Prinzips der Kostendeckung machen Energieversorgung für untere Einkommensgruppen jedoch unbezahlbar und laufen den vorherigen Reformen damit zuwider.

vielfach nicht leisten. Zahlungsunfähige BewohnerInnen werden jedoch oftmals vom Stromnetz abgetrennt, bis sie ihre Rechnungen beglichen haben. Diese Politik widerspricht somit auch dem von der Regierung als Recht festgeschriebenem Ziel, eine freie Grundversorgung mit Energie zu gewährleisten, da die Energiezufuhr gänzlich gekappt wird. Zudem wird von KritikerInnen angemerkt, dass 50 Kilowatt pro Tag nicht einmal 10% des Verbrauchs eines durchschnittlichen Haushaltes in den Townships abdecken. Allein in Soweto, einem der bekanntesten südafrikanischen Townships, wur-

den im Jahr 2001 ca. 20.000 Haushalte von der Stromversorgung getrennt. Viele griffen auf andere Energiequellen wie Holz oder Paraffinöl zurück, was negative ökologische und gesundheitsschädigende Effekte hatte. Auch stieg damit die Gefahr von Bränden in den dicht besiedelten und zum Teil nur aus Holzhäusern bestehenden Wohngebieten. Gegen diese Politik der Kommerzialisierung hat sich in den vergangenen Jahren massiver Widerstand formiert (vgl. Kapitel 4) (Bayliss/Hall 2002: 17, Bollinger 2002: 15, Fiil-Flynn 2001: 2- 19-22).

### 3.3. Das GATS: unumkehrbare Liberalisierung des Energiesektors

Durch das GATS soll die Liberalisierung im Energiesektor auf multilateraler Ebene festgeschrieben werden.

Die Energiekonzerne werden schon jetzt in ihrer weltweiten Expansionspolitik durch Finanzierungshilfen und die Absicherung ihrer Risiken von nationalen Regierungen, der Europäischen Union und internationalen Organisationen wie der Weltbank oder regionalen Entwicklungsbanken unterstützt. Zunehmend werden auch im Zuge von regionalen Freihandelsabkommen die Investitionsinteressen der Konzerne vertraglich abgesichert, wie es zum Beispiel beim NAFTA oder in den bilateralen Investitionsabkommen der Fall ist. Das internationale Abkommen zum Dienstleistungshandel GATS (*General Agreement on Trade in Services*) ist ein weiterer Schritt in diese Richtung: Hiermit soll die globale Liberalisierungspolitik rechtlich abgesichert und institutionell verankert werden, um transnationalen Unternehmen neue Investitionsmöglichkeiten zu eröffnen.

#### Das GATS – ein Überblick

Das GATS ist ein multilaterales Abkommen zum weltweiten Handel mit Dienstleistungen. Es trat 1995 mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) in Kraft. Die WTO hat 148 Mitgliedsländer, womit der Großteil aller Staaten in der WTO vertreten ist. Diese haben damit auch das GATS-Abkommen unterzeichnet.

Das GATS zielt auf eine Liberalisierung bzw. Marktöffnung im Bereich des Dienstleistungshandels und schafft einen vertraglich abgesicherten Rahmen für Investitionen in Dienstleistungssektoren. Das Regelwerk umfasst grundsätzlich alle im GATS aufgeführten Sektoren und damit Dienstleistungen aus den Infrastruk-

tursektoren wie z.B. Telekommunikation und Transport, aber auch EDV- und Finanzdienstleistungen sowie Tourismus und Bauwesen (vgl. Fritz 2003: 24-25). Ebenso liegen öffentliche Dienstleistungen wie Energie- und Wasserversorgung, Bildungs- oder Gesundheitsdienstleistungen im Regelungsbereich des GATS<sup>5</sup>.

#### Für die Rechte der Investoren

Dem Ziel der weltweiten Liberalisierung im Bereich des Dienstleistungshandels und der Investitionstätigkeit von Konzernen stehen staatliche Regulierungen wie Qualitätsstandards, sozial und ökologisch orientierte Verordnungen oder Qualifikationsanforderungen für Beschäftigte als so genannte »Handelshemmnisse« entgegen. Diese gilt es im Zuge der GATS-Verhandlungen abzubauen, sofern sie den Handel mit Dienstleistungen oder ausländische Investitionstätigkeiten einschränken. Dabei geht es um die Regelungen, die den freien Handel oder eine Auslandsinvestition »mehr als notwendig« einschränken und ausländische Anbieter gegenüber inländischen privaten und öffentlichen Dienstleistungserbringern diskriminieren. Ein machtvoller Mechanismus zur Durchsetzung der WTO-Verträge – und damit auch des GATS – ist das Schiedsgericht der WTO. Hier können WTO-Mitglieds-

<sup>5</sup> Zwar werden »hoheitlich erbrachte Dienstleistungen« aus dem Geltungsbereich des GATS ausgenommen (GATS Art I, 3b), jedoch gilt dies nur, wenn die Dienstleistungen »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht« werden (Art I, 3c). Da in den meisten Ländern neben öffentlichen Krankenhäusern, Schulen sowie Energie- und Wasserversorgern auch private Anbieter Dienstleistungen erbringen, sind öffentliche Dienstleistungen nicht prinzipiell aus dem Regelungsbereich des GATS ausgeschlossen (Krajewski 2003).

länder andere Staaten auf den Abbau von Handelshemmnissen oder finanzielle Wiedergutmachung verklagen, wenn ein Land in Verhandlungen einer Marktöffnung und den anderen Prinzipien des GATS in einem Sektor zugestimmt hat und sich ein transnationaler Konzern als ausländischer Investor durch nationale Gesetzgebungen oder Regulierungsmaßnahmen diskriminiert sieht. Multilaterale Investitionsabkommen werden von den meisten Entwicklungsländern abgelehnt, da sie darin die Interessen ausländischer Konzerne, nicht aber ihre eigenen entwicklungspolitischen Ziele verwirklicht sehen. Schon 1998 war das im Rahmen der OECD verhandelte Multilaterale Investitionsabkommen (*Multilateral Agreement on Investment, MAI*) gescheitert, und auch auf der Ministerkonferenz in Cancún im Jahr 2003 widersetzten sich die Entwicklungsländer den von der EU, den USA und Japan forcierten Investitionsverhandlungen (Fritz/Fuchs 2003).

#### **Die Verhandlungen: Machtpoker um Angebote und Forderungen**

Die 1995 unterzeichneten GATS-Verträge werden seit dem Jahr 2000 neu verhandelt, da das Ziel des GATS-Abkommens eine »fortschreitende Liberalisierung« ist, die letztendlich in eine vollständige Liberalisierung der globalen Dienstleistungssektoren münden soll. Gegenwärtig verhandeln die Länder sowohl auf bilateraler Ebene über Marktöffnungen als auch in Arbeitsgruppen über weitere Regeln im Dienstleistungssektor. Diese sollen auf multilateraler Ebene für alle WTO-Mitgliedsländer etabliert werden.

Die WTO-Mitgliedsländer erstellen Listen mit Verpflichtungen (so genannte Länderlisten), in denen sie aufführen, welche Sektoren sie liberalisieren bzw. welchem Grad der Marktöffnung sie zustimmen und welche Ausnahmen sie festlegen wollen. Zur Abstimmung der jeweiligen Liberalisierungsschritte sollen die einzelnen Länder Forderungen (so genannte *Requests*) und Angebote (*Offers*) vorlegen, um dann die Verhandlungen über Marktöffnungen und die Liste mit Liberalisierungsverpflichtungen führen zu können. Im Anschluss daran werden die Angebote und Forderungen zwischen zwei Ländern ausgehandelt, um festzulegen, in welchen Sektoren sie ihren jeweiligen Forderungen nachkommen wollen oder nicht. In diesen bilateralen Verhandlungen setzt vielfach ein Machtpoker um Liberalisierungen in einzelnen Sektoren und Ländern ein, und oft kommt es auch zu den von GATS-KritikerInnen als »Kuhhandel« bezeichneten

Verhandlungsstrategien: Liberalisierungszugeständnisse in einzelnen Sektoren werden so ausgehandelt, dass Liberalisierungen im Bildungssektor eines Landes mit Zugeständnissen zur Liberalisierung im Energiesektor eines anderen Landes »aufgerechnet« werden. Derartige Kuhhandel werden aber oftmals auch mit Verhandlungen in anderen handelspolitischen Bereichen verbunden, so dass z.B. der Zugang zum Agrarmarkt der EU mit Forderungen zur Öffnung des Wassersektors in Entwicklungsländern verbunden wird (vgl. Fritz 2003: 32, Deckwirth 2004: 30-31).

#### **GATS versus Demokratie: Intransparenz, fehlende Partizipation und Festschreibung neoliberaler Politik**

Die GATS-Verhandlungen sind in vielfacher Weise undemokratisch. Das gilt zum einen für den Verhandlungsprozess, da die *Requests* und *Offers* von einzelnen Ministerien oder anderen Gremien erarbeitet werden und nur wenige Länder diese der Öffentlichkeit zugänglich machen. Die fehlende Transparenz verhindert somit, dass eine breite Beteiligung und Diskussion der Liberalisierungsangebote und Forderungen stattfindet, und das, obwohl diese oftmals zentrale Bereiche des öffentlichen Lebens und der Wirtschaftspolitik eines Landes betreffen.

Zum anderen sind die im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen in einzelnen Sektoren kaum rückgängig zu machen, da damit hohe Auflagen und Kompensationszahlungen verbunden sind. So wird z.B. die Möglichkeit für nationale Regierungen beschränkt, nach einem Regierungswechsel auch einen Politikwechsel herbeizuführen. Insbesondere in den bilateralen Verhandlungen stehen ärmere Entwicklungsländer zudem den Geberländern von Entwicklungshilfegeldern gegenüber und machen daher oftmals Zugeständnisse, die ihren eigenen entwicklungspolitischen Interessen entgegenstehen (Kwa 2002, Fritz/Scherrer 2002: 75-95). Viele Länder des Südens verfügen auch nicht über Finanzierungsmöglichkeiten für Kompensationszahlungen, und gerade ihnen fehlt es oft an Kapazität, um die Liberalisierungszugeständnisse und deren Auswirkungen im Vorhinein abschätzen zu können. Diese Unumkehrbarkeit ist eine der zentralen Charakteristika des GATS und führt letztendlich zu einem so genannten *Lock-in* (Gill 2002) – der Festschreibung neoliberaler Politiken wie Liberalisierung und Privatisierung auf globaler Ebene (vgl. auch Fritz/Fuchs 2003: 16).

In den GATS-Verhandlungen haben Entwicklungsländer wenig Verhandlungsmacht und müssen oft Zugeständnisse machen, die nicht ihrem entwicklungspolitischen Interessen entsprechen.

Die Regelungen des GATS stehen zentralen Elementen entwicklungspolitischer Strategien wie z.B. der Förderung des öffentlichen Sektors durch Subventionen entgegen.

## Die GATS-Prinzipien: Machtvolle Instrumente zur Durchsetzung der weltweiten Liberalisierung

Liberalisierung wird im Rahmen des GATS mit Hilfe verschiedener Prinzipien, die eine Gleichbehandlung aus- und inländischer und privater wie staatlicher Unternehmen in Bezug auf Handels- und Investitionspolitik in einem Land sicherstellen sollen, durchgesetzt. Dabei geht es nicht nur um Marktöffnung für ausländische Investoren. Auch staatliche Maßnahmen wie Subventionen, die eine zentrale Regulierungsmaßnahme zur Förderung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten oder gesellschaftlicher Gruppen sind, stehen durch das GATS zur Disposition. Denn Subventionen für staatliche Unternehmen oder auch andere innerstaatliche Regelungen, die bestimmte Anbieter bevorzugen, können durch das GATS als so genannte Diskriminierung ausländischer Unternehmen definiert werden. Die entwicklungspolitische Strategie zahlreicher Entwicklungsländer, den staatlichen Sektor zu fördern und durch Subventionen oder Regulierungsmaßnahmen gegen ausländische Konzerne zu schützen, ist somit durch das GATS gefährdet. Eine Regulierung im »öffentlichen Interesse« und im Sinne sozialer, ökologischer oder wirtschaftsstrategischer Ziele gerät dadurch unter Druck – oder sie wird verhindert (vgl. auch Fritz/Fuchs 2003).

### Allgemeine Prinzipien

Die Prinzipien »Meistbegünstigung« und »Transparenz« gelten als allgemeine Grundsätze für alle im GATS geregelten Dienstleistungssektoren.

#### Meistbegünstigung (Most Favoured Nation, Art. II)

Nach diesem Prinzip müssen Handelsvergünstigungen, die einem WTO-Mitgliedsland gewährt werden, auch allen anderen WTO-Ländern geboten werden. Damit wird die weltweite Marktöffnung vorangetrieben, da gegenüber einem Land gebotene Zugeständnisse an Investoren als Vorgabe für andere Länder gelten. Regionale Freihandelsabkommen – wie z.B. das NAFTA oder der europäische Binnenmarkt – sind vom Meistbegünstigungsprinzip ausgenommen.

#### Transparenz (Art. III)

Mit diesem Prinzip wird gefordert, dass Regierungen über staatliche Tätigkeiten im Dienstleistungssektor (Gesetzgebungen, Regulierungsmaßnahmen etc.) umfassende Informationen für alle WTO-

Mitgliedsländer bereitstellen. Damit haben Investoren schon im Vorhinein die Möglichkeit, auf geplante Regierungstätigkeiten durch z.B. Lobbyarbeit Einfluss zu nehmen. Befürchtet wird, dass dadurch staatliche Gesetzgebung schon vorsorglich an der Vereinbarkeit mit Interessen von Investoren ausgerichtet wird, anstatt sich vornehmlich an dem ursprünglichen Ziel der Regulierung im Sinne des Gemeinwohls zu orientieren.

### Spezifische Prinzipien

Die spezifischen Prinzipien »Marktzugang« und »Inländerbehandlung« gelten nur für die in den Länderlisten aufgeführten Dienstleistungssektoren. Damit können Länder darüber entscheiden, ob sie in einzelnen von ihnen aufgelisteten Sektoren Liberalisierungsverpflichtungen eingehen, indem sie Marktzugang und Inländerbehandlung gewähren. Aufgrund dieser Verfahrensweise wird dem GATS auch eine große »Flexibilität« zugeschrieben. Angesichts der sehr unterschiedlichen Verhandlungsmacht und des Machtpokers der einzelnen WTO-Länder ist diese Flexibilität jedoch in der Realität nicht gegeben, da oft auch Liberalisierungszugeständnisse durch politischen Druck erzwungen werden (Kwa 2002).

#### Marktzugang (Market Access, Art. XVI)

In Sektoren, in denen Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen wurden, verbietet das Marktzugangsprinzip zahlreiche quantitative Handelsbeschränkungen. Viele Maßnahmen, die für die staatliche Regulierung von Investitionstätigkeiten maßgeblich sind, werden damit verboten. So können zum Beispiel keine Auflagen zur Beschränkung der Kapitalbeteiligung ausländischer Investoren vergeben werden (z.B. maximal 49 % ausländische Beteiligung), was bisher in zahlreichen Entwicklungsländern praktiziert wird, um staatliche Kontrolle sicherzustellen. Auch die oftmals bestehenden öffentlichen Monopole zur Energie- oder Wasserversorgung sind nicht mit diesen GATS-Regeln vereinbar. Die Vorgabe einer bestimmten Rechtsform von Unternehmen – wie z.B. die von Kooperativen – ist ebenfalls GATS-widrig. Kooperativen als Dienstleistungserbringer werden in vielen Sektoren staatlich gefördert und sind oftmals erfolgreiche und an gesellschaftlicher Mitbestimmung orientierte Anbieter und fördern somit auch die Rechenschaftspflicht und Beteiligung von NutzerInnen.

### Inländerbehandlung (National Treatment, Art. XVII)

Das Prinzip der Inländerbehandlung verlangt, dass ausländische und inländische Anbieter in einem Land gleichgestellt bzw. ausländische Anbieter nicht »diskriminiert« werden. Letztendlich sollen mit diesem Prinzip gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen geschaffen werden. Damit gelten z.B. die Bevorzugung lokaler Unternehmen oder staatliche Subventionen für öffentliche Energieversorger als GATS-widrig, wenn dieser Sektor über das GATS liberalisiert wird. Diese Subventionen müssten demnach entweder abgebaut oder auch den ausländischen Anbietern gewährt werden. Ebenso könnte die Subventionierung umweltfreundlich erzeugten Stroms gegen das GATS-Prinzip der Inländerbehandlung verstoßen.

### Innerstaatliche Regulierung (Art. IV, Abs. 4)

Der Artikel »Innerstaatliche Regulierung« sieht vor, dass eine WTO-Arbeitsgruppe Vorgaben erarbeitet, die staatliche Regulierungen auf ihre »handels-hemmende Wirkung« überprüft und sicherstellt, dass diese möglichst »keine unnötigen Hemmnisse« für den internationalen Dienstleistungshandel darstellen. Zentraler Bestandteil dieser Vorgaben ist der so genannte Notwendigkeitstest, der als Maßstab dafür gelten soll, ob staatliche Regulierungen wie Qualifikationsanforderungen, technische Normen, Zulassungsverfahren etc. Handel und Investitionen im Dienstleistungssektor »mehr als notwendig« einschränken. Maßgeblich sind dabei ökonomische Kriterien, während die ursprünglichen sozialen, ökologischen oder wirtschaftspolitischen Ziele keine Priorität haben (Fritz 2003: 27-29).

Sozial-ökologische Regulierungen wie Qualitätsstandards können als »Handelshemmnis« interpretiert werden und damit den internationalen Regelungen des GATS entgegenstehen.

## Kasten 13 Die Europäische Kommission auf Schmusekurs mit transnationalen Konzernen: Politik in wessen Interesse?

Das *European Services Forum* (ESF) ist der wichtigste Lobbyverband europäischer bzw. transnationaler Dienstleistungskonzerne. Unter anderem sind große Energie- und Wasserkonzerne wie Suez, aber auch einige der wichtigsten Unternehmensberatungen wie KPMG und PriceWaterhouseCoopers (PWC) im ESF vertreten. Ein Jahr vor Aufnahme der neuen GATS-Verhandlungen wurde das ESF gegründet, um die Interessen der Konzerne zu koordinieren und in die Verhandlungen einzubringen. Die Initiative zur Gründung des ESF ging vom damaligen Handelskommissar der EU, Leon Brittan aus, was bereits die enge Zusammenarbeit der Unternehmen mit den politischen HandelsvertreterInnen zeigt. Die Konzerne haben dabei im Gegensatz zu anderen Interessengruppen wie Gewerkschaften sowie entwicklungs-, umwelt- und menschenrechtspolitischen Nichtregierungsorganisationen einen privilegierten Zugang zu Verhandlungspositionen und werden sogar aufgefordert, ihre Interessen gegenüber der EU-Kommission zu formulieren. Ihre Liberalisierungsforderungen werden regelmäßig in Positionspapieren veröffentlicht ([www.esf.be](http://www.esf.be)).

Weiterführende Literatur zur Lobbypolitik transnationaler Konzerne:  
Wesselius 2002, Deckwirth 2004: 23-28

### Der Griff nach der Energieversorgung

Die im Jahr 2002 vorgelegten *Requests* und auch die im Jahr 2003 erarbeiteten *Offers* waren nur für die EU-Regierungen und die EU-Kommission einsehbar, nicht jedoch für die Öffentlichkeit. GATS-kritische Organisationen konnten jedoch an die Dokumente gelangen und Analysen der EU-Forderungen veröffentlichen (Brot für die Welt, EED, WEED 2003).

Im Jahr 2002 hat die EU demnach in ihren *Requests* an 46 Länder Forderungen zur Marktöffnung im Energiesektor gestellt. Die Liberalisierungsforderungen richten sich an alle größeren Industrieländer sowie Entwicklungs- und Schwellenländer wie Nigeria, Indien, Indonesien, Chile, Argentinien, Brasilien und Mexiko (Brot für die Welt/EED/WEED 2003: 20, 25-28, vgl. Abbildung 4). Die *Requests* im Energiesektor wurden insbesondere an lateinamerikanische Länder gestellt,

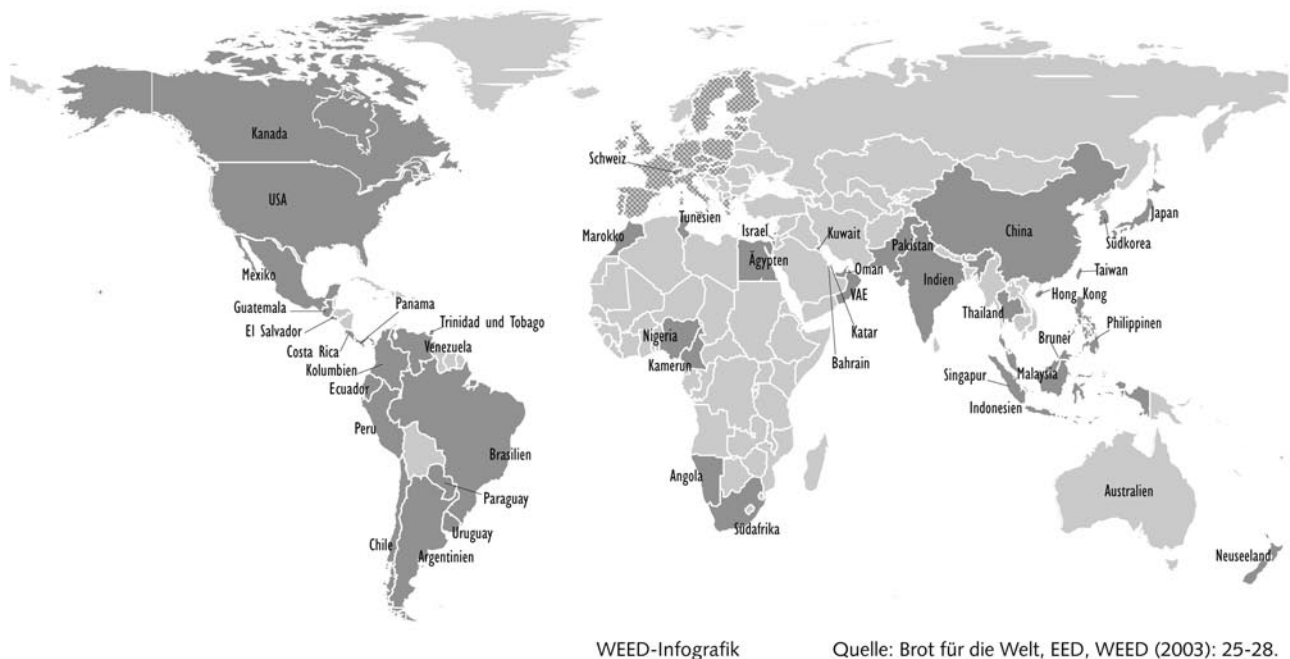
Da zahlreiche transnationale Unternehmen im Energiesektor aus Europa stammen, hat die EU ein besonderes Interesse daran, den Konzernen im Zuge der GATS-Verhandlungen neue Betätigungsfelder zu eröffnen.

die auch bisher das Hauptziel ausländischer Investitionen in diesem Bereich darstellen. Länder wie Mexiko, Brasilien, Argentinien und Nigeria verfügen über erhebliche Energieressourcen und haben aufgrund ihres Wirtschaftswachstums einen hohen Energiebedarf, womit sie für weitere Investitionen ausländischer Konzerne sehr attraktiv sind. Dementspre-

chend formuliert auch das deutsche Wirtschaftsministerium in seinem Energiebericht ein besonderes Interesse am Marktzugang in diesen Ländern (BMWi 2001: 68): »Die bilaterale und europäische politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit energieressourcenreichen Ländern muss vertieft werden.«

## Abbildung 4: GATS-Forderungen im Energiesektor:

Länder, von denen die EU Liberalisierungen forderte (2002)



### Die GATS-Requests der EU 2005: alter Wein in neuen Schläuchen?

Zur Abstimmung der jeweiligen Liberalisierungsschritte sollten im Juni 2002 Forderungen (*Requests*) und im März 2003 Angebote (*Offers*) der einzelnen Länder vorgelegt werden. Zahlreiche Länder, insbesondere aus dem Süden, haben jedoch keine oder nur wenige Verhandlungsangebote eingebracht, so dass die Verhandlungen verzögert wurden. Nach dem Scheitern von Cancún wurde die Frist zur Einreichung von Vorschlägen bis Mai 2005 verschoben. Im Januar 2005 reichte die EU überarbeitete GATS-Forderungen an die anderen WTO-Mitgliedsländer ein und veröffentlichte eine Zusammenfassung dieser *Requests*, die allerdings keine detaillierten Analysen

zulassen. Auch die überarbeiteten Forderungen sind weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit erstellt worden, doch haben einige EU-Staaten zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Einblick in ihre GATS-*Offers* an andere Länder gewährt. Die Forderungen der EU an die Entwicklungsländer bleiben jedoch – vermutlich aufgrund der erwarteten massiven Kritik – geheim. Denn die in der Zusammenfassung der EU präsentierten *Requests* spiegeln weiterhin die Interessen des Nordens wider, ohne auf die entwicklungspolitischen Handlungsspielräume der Länder des Südens einzugehen. Die EU-Forderungen, von denen einige wiederum informell an die Öffentlichkeit gelangten, lassen sich daher auch als »Wunschliste der EU-Industrie« bezeichnen.

## Re-Klassifizierung von Energiedienstleistungen im GATS

Dienstleistungen werden im GATS in einer Klassifikationsliste aufgeführt und in 12 Sektoren und 155 Subsektoren unterschieden. Energiedienstleistungen wa-

ren bisher nicht als eigener Sektor im GATS aufgelistet, einzelne energiebezogene Dienstleistungen sind aber in bestehenden Kategorien wie »Umweltdienstleistungen«, »Bauwesen« oder »sonstige Dienstleistungen« enthalten. Daher ist ein zentraler Aspekt der Verhandlungen

### Kasten 14

#### Klassifizierungsvorschläge für Energiedienstleistungen: Entwicklungsagenda für transnationale Unternehmen?

Ein Vergleich der seit 2000 eingereichten Re-Klassifizierungsvorschläge der USA sowie Venezuelas macht die unterschiedlichen Positionen der Länder und die Bedeutung der Klassifizierung besonders deutlich. Zu den energiebezogenen Dienstleistungen können je nach Klassifikation die Erschließung von Energiequellen und alle hiermit in Verbindung stehenden Dienstleistungen sowie Energiehandel, Stromerzeugung, Bau von Anlagen sowie Übertragung und Verteilung von Strom gehören. Die netzwerkgebundenen, monopolartigen Tätigkeiten wie Energieübertragung und Verteilung, deren Liberalisierung und Privatisierung besonders umstritten ist, sind bisher nicht explizit aufgeführt und könnten durch eine Re-Klassifizierung in den Regelungsbereich des GATS aufgenommen werden. Bei einer weitergehenden Klassifizierung könnten auch energiebezogene Forschung und Entwicklung, Bauwesen, juristische Dienstleistungen und Umweltdienstleistungen dazugezählt werden.

Der **Klassifizierungsvorschlag der venezolanischen Regierung** betont die besondere entwicklungspolitische Bedeutung von Energiedienstleistungen und fordert daher einen Klassifizierungsvorschlag, der einen großen Regulierungsspielraum und zahlreiche Ausnahmen von den GATS-Regeln zulässt. Daher wird eine sehr detaillierte Auflistung der energiebezogenen Dienstleistungen gefordert, so dass Regierungen möglichst genau bestimmen können, welchen Bereich sie liberalisieren und wo sie einer Anwendung des Prinzips der Inländerbehandlung zustimmen wollen. Grundsätzlich soll der Geltungsbereich des GATS zunächst eher beschränkt bleiben. Venezuela betont zudem, dass in vielen Entwicklungsländern die Bedingungen für einen liberalisierten Energiemarkt nicht gegeben seien und die GATS-Verhandlungen nur für diejenigen Länder des Südens von Interesse sind, die auch Exportmöglichkeiten und Kapazitäten für internationales Engagement haben. Zudem wird die wichtige Rolle von kleinen und mittleren Unternehmen in der Energieversorgung Venezuelas betont, die gegenüber transnationalen Konzernen oft nicht konkurrenzfähig seien. Da Venezuela selbst über großen Ölreichtum verfügt, hat die Regierung eine relativ zentrale Position in den internationalen Verhandlungen und großes Interesse an der Art der Re-Klassifizierung.

US-amerikanische Unternehmen hatten gegenüber Handelsabgeordneten der USA deutlich gemacht, dass die Frage der Energiedienstleistungen im GATS von elementarer Bedeutung für die Konzerne sei. Der **US-amerikanische Vorschlag** für eine Re-Klassifizierung betont dementsprechend die Chancen der Marktöffnung und sieht diese als zentrale Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Die Argumente für die Investitionstätigkeiten transnationaler Konzerne sind, dass durch Marktöffnung neue Wahlmöglichkeiten für KundInnen entstehen, Technologietransfer stattfinden und Know-how in Entwicklungsländer gebracht werden soll. Die USA schlagen fünf Kategorien von Energiedienstleistungen vor, die in Förderung von Rohstoffen und Stromerzeugung (1), Management von Energieanlagen (2), netzwerkgebundene Tätigkeiten (und damit explizit auch Übertragung und Verteilung) (3), Großhandel mit Energie (4) und Einzelhandel und damit verbundene Tätigkeiten wie Zählerstandablesung, Rechnungsstellung etc. (5) unterteilt werden. Diese Klassifizierung ist sehr weit gefasst, jedoch weniger differenziert als der Vorschlag Venezuelas. Daher würde sie es für Regierungen schwieriger machen, für einzelne Bereiche Marktzugangsbeschränkungen aufrechtzuerhalten.

Quellen: South Center 2003, Ekimoff 2003, Borrero 2003

Durch die Reklassifizierung sollen Energiedienstleistungen explizit in das GATS aufgenommen werden können.

Auch bei den Reklassifizierungsvorschlägen stehen sich die Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern diametral entgegen.

seit 2000 die Frage, wie die Vielzahl von energiebezogenen Dienstleistungen im Rahmen des GATS klassifiziert werden soll. Um Energiedienstleistungen explizit als im GATS geregelten Sektor aufführen zu können, ist eine Re-Klassifizierung der Energiedienstleistungen notwendig.

Nur wenige Länder haben zu einer möglichen Re-Klassifizierung Stellung bezogen und hierzu Vorschläge gemacht. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern vielfach die personellen Kapazitäten für derartige Verhandlungen fehlen. Dementsprechend haben v.a. Länder oder Staatengruppen wie die USA, die EU, Kanada, Norwegen und Venezuela, die eigene Interessen im Energiesektor verfolgen, Vorschläge eingereicht. Die EU und die USA drängen dabei auf eine Ausweitung des Geltungsbereiches des GATS, um den US-amerikanischen und europäischen Konzernen in möglichst vielen Feldern neue Märkte zu öffnen. Der Vorschlag Venezuelas dagegen betont die entwicklungspolitische Bedeutung des Energiesektors und will die Klassifizierung sowie die Verhandlungen zur Liberalisierung im Energiesektor danach ausrichten (vgl. Kasten 14).

### **Fazit: GATS versus das Recht zu regulieren**

Das GATS stellt den Rahmen für eine globale Liberalisierungspolitik des Energiesektors dar. Die gegenwärtigen Verhandlungen zur Klassifizierung zeigen deutlich, dass Energiedienstleistungen für die EU und die USA große Priorität haben und diese auf eine weitgehende Liberalisierung und die damit einhergehende Deregulierung und Privatisierung drängen.

#### **Basisdienstleistungen werden liberalisiert und privatisiert**

Durch die Liberalisierungsregeln des GATS sollen Marktöffnungen für ausländische Energiekonzerne durchgesetzt werden, womit ein Kontext für die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen geschaffen wird. Zentraler Bestandteil dieser Marktöffnungsregeln ist der Abbau staatlicher Regulierungen (Deregulierung). Für eine gemeinwohlorientierte Energieversorgung sind staatliche Auflagen in Bezug auf Preise, Subventionen, Versorgungssicherheit und Umweltstan-

dards jedoch elementar. Diese geraten durch das GATS unter Druck oder können nicht etabliert werden, da Investoren anderer WTO-Mitgliedsländer sich durch die Regulierungen diskriminiert sehen und über die Mitgliedsländer vor dem WTO-Schiedsgericht klagen könnten.

#### **Kein Weg zurück: Unumkehrbarkeit bzw. neoliberales Lock-in**

Die im Zuge des GATS gemachten Zugeständnisse für Liberalisierungen sind de facto unumkehrbar, da sie in internationalem Recht festgeschrieben werden. Die Rücknahme von Liberalisierungszugeständnissen ist mit hohen juristischen Hürden und enormen Entschädigungszahlungen verbunden. Eine Wiederverstaatlichung von Unternehmen nach negativen Erfahrungen mit ausländischen Anbietern wie z.B. im Senegal wäre somit praktisch unmöglich, wenn die Marktöffnung über das GATS festgeschrieben wurde.

#### **»Regeln der Reichen« werden etabliert**

An der Lobbyarbeit europäischer und US-amerikanischer Konzerne durch das ESF und den US-amerikanischen Lobbyverband USCSI sowie im Zuge der Re-Klassifizierungsverhandlungen wird deutlich, dass der Einfluss der transnationalen Unternehmen auf die politischen EntscheidungsträgerInnen enorm ist. Die durch das GATS vorangetriebene Liberalisierungspolitik dient dazu, den Konzernen neue Märkte in der Welt zu öffnen und somit ihre Expansion zu fördern. Den Konzernen wird daher auch der Zugang zu Informationen gegeben, und de facto werden ihnen Mitspracherechte in der Formulierung von Verhandlungsvorschlägen eingeräumt. Dagegen werden die Interessen und Forderungen von Gewerkschaften, Umweltschutz- und Verbraucherschutz- sowie Menschenrechtsorganisationen auf eine sozial gerechte sowie entwicklungspolitisch und ökologisch ausgerichtete Energieversorgung ignoriert. Letztendlich werden damit handels- und investitionspolitische Regeln festgeschrieben, die ganz im Sinne der Interessen europäischer und US-amerikanischer Wirtschaftspolitik formuliert werden. Diese »Regeln der Reichen« stehen elementaren entwicklungspolitischen Zielen des Südens – Regulierung und der Schutz heimischer Märkte – entgegen.



## **Kasten 15**

### **Weitere WEED-Arbeitspapiere zum Thema GATS und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen**

Deckwirth (2004): Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS. WEED. Berlin.

Deckwirth/Fette/Rügemer (2004): GATS lokal. Privatisierung in der Kommune und die Rolle des GATS. WEED. Berlin

Höring/Schneider (2004): König Kunde? Die neue Wasserpolitik der Weltbank und ihre Umsetzung in Indien und Sri Lanka. WEED. Berlin.

Dickhaus/Dietz (2005): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa. WEED. Berlin.

## 4. Fazit

Ein Blick auf die Strategien und negativen Folgen der Privatisierung und Liberalisierung von Energieversorgung sowie auf den vielfältigen Widerstand gegen diese Politik eröffnet auch Ansatzpunkte für die Suche nach alternativen Reformstrategien, die eine demokratisch verfasste und sozial-ökologisch ausgerichtete Energieversorgung zum Ziel haben.

### Energieversorgung für alle oder private Gewinnmaximierung?

#### Transnationale Konzerne als Motor von Entwicklung im Süden?

Zugang zu angemessener Energieversorgung ist ein Menschenrecht und zentrales Element sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung. Die mangelhafte oder fehlende Versorgung eines großen Teils der Bevölkerung durch öffentliche Anbieter im Süden ist daher Anlass für die Suche nach Reformansätzen. Mit dem Argument, dass ausländische Investoren als Motor für Entwicklung und als Reformmechanismus für ineffiziente und korrupte öffentliche Energieversorgung agieren, wird seit Ende der 1980er Jahre die Liberalisierung und Privatisierung des Energiesektors weltweit vorangetrieben. Internationale Organisationen, nationale Regierungen, regionale Handelsabkommen und die Lobby der globalen Dienstleistungsindustrie stellen seitdem die Argumente für eine starke Rolle öffentlicher Dienstleistungserbringung grundsätzlich in Frage und fördern stattdessen die Verankerung von Investorenrechten auf nationaler, regionaler und multilateraler Ebene. Der damit einhergehende Markttradikalismus und das Ausblenden hochgradig asymmetrischer Machtverhältnisse – versinnbildlicht auch in der Illusion der »Kundenmacht« – sieht die Marktkräfte als effektive Steuerungs- und Regulierungsmechanismen. Die Suche nach demokratisch und lokal gestalteten Alternativen wird dabei marginalisiert.

#### Privater Reichtum – öffentliche Verarmung

Das mit diesen Argumenten vermittelte Bild von transnationalen Konzernen als »Entwicklungshelfer« hat sich

in den bisherigen Privatisierungsprojekten im Süden nicht bewahrheitet. Vielmehr zeigt sich, dass das Prinzip »*Private Gain—Public Loss*« auf verschiedenen Ebenen durchgesetzt wird und letztendlich eine Aneignung öffentlicher Ressourcen durch Konzerne stattfindet. In zahlreichen Beispielen der Privatisierung von Energieversorgung zeigt sich, dass infolge der Privatisierung soziale Ausgrenzung durch Ausschluss vom Versorgungsnetz, nicht ausgebaute Leitungen oder Entlassungen verstärkt wird. Zudem ist die Privatisierung oftmals mit hohen Kosten für die öffentliche Hand verbunden, da öffentliche Unternehmen unter Wert verkauft werden oder neue Regulierungsbehörden aufgebaut werden müssen. Auch die von den PrivatisierungsbefürworterInnen angestrebten Wettbewerbseffekte lassen sich angesichts der Marktmacht der privaten Anbieter (Aufbau von regionalen Monopolen) nicht realisieren. Die Durchsetzung der Privatisierungspolitik erfolgt zudem oftmals durch politischen Druck oder wird von nationalen Eliten und internationalen Organisationen durchgesetzt, was den angestrebten Prinzipien einer demokratisch gestalteten Reform widerspricht. »Verarmung« der öffentlichen Institutionen findet auch hinsichtlich der staatlichen Kapazität zu regulieren statt, da durch die mit der Liberalisierung und Privatisierung einhergehende Deregulierung die Fähigkeiten von öffentlichen Institutionen erodieren, ihre Rolle als Regulierungsinstanz wahrzunehmen.

#### Eine Frage der Regulierung?

Die Weltbank und andere Organisationen, die Privatisierung vorantreiben und eine mangelnde Regulierungsfähigkeit von Staaten als einen Hauptgrund für das Scheitern von Privatisierungsprojekten sehen, ignorieren diese Zusammenhänge. Zudem haben sie ein fundamental anderes Verständnis von Regulierung: Das Konzept der »entpolitisierten Regulierung« (vgl. Kapitel 3.1.) zielt auf eine v.a. an ökonomischen Kriterien orientierte Regulierung – und ist damit höchst politisch. Es verneint dabei

Die Privatisierung und Liberalisierung von Energieversorgung im Süden wird ganz im Sinne der marktorientierten neoliberalen Ideologie durchgesetzt und führt zu einer Umverteilung von unten nach oben.

die Notwendigkeit, Regulierung an demokratisch gestalteten politischen Zielen auszurichten und verstellt den Blick auf die bestehenden Machtstrukturen, die oft auch unter öffentlicher Kontrolle eine demokratisch und gerecht gestaltete Energieversorgung im Süden verhindern. In vielen Ländern gilt es, diese Machtstrukturen zu überwinden – auch diesem Ziel dient die Privatisierung der Energieversorgung jedoch nicht.

Mit der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik geht ein grundsätzlicher Wertewandel einher, der als Wandel »vom Gesellschaftsvertrag zu privaten Verträgen« (Kessler 2003) bezeichnet werden kann. Anstelle der Suche nach Ansätzen, die eine solidarisch und demokratisch gestaltete Energieversorgung etablieren, treten Strategien, die privaten Profitinteressen den Weg ebneten. Doch dass die Logik privater Gewinnmaximierung und das Ziel gemeinwohlorientierter öffentlicher Energieversorgung nicht miteinander vereinbar sind, wird anhand zahlreicher Beispiele gescheiterter Privatisierungsprojekte sichtbar.

### Widerstand gegen Privatisierung und Liberalisierung von Energieversorgung

Gegen die Privatisierung von Energieversorgung hat sich in vielen Ländern Widerstand formiert, der auch die Frage nach den Alternativen für eine gerechte Energieversorgung aufwirft. Der Widerstand wird vielfach von lokalen Gemeinschaften getragen, die eine gerechte öffentliche Dienstleistungsversorgung einfordern. Aber auch staatliche Akteure wie Regierungen oder Behörden einzelner Länder sind in einigen Fällen zu privatisierungskritischen Akteuren geworden und haben Wiederverstaatlichungen umgesetzt.

#### Südafrika und Nicaragua: Gemeindefunktionen und Gewerkschaften gegen Kommerzialisierung und Privatisierung

In Südafrika haben die Kommerzialisierung und Privatisierung von Energieversorgung seit Mitte der 1990er Jahre zum Netzausschluss tausender Haushalte geführt (vgl. Kapitel 3.2). Dieser Politik wird mit zahlreichen Protesten und Aktionen begegnet: von kritischen WissenschaftlerInnen, von BewohnerInnen, die in Selbsthilfe die Anschlüsse wieder herstellen, und auch von den Gewerkschaften, die eine fundamentale Kritik an der Kommerzialisierung und den Privatisierungsplänen üben und zu Streiks aufrufen. Dabei gehen die südafrikanischen

Gewerkschaften weit über ihre Rolle als Interessenvertretung von ArbeitnehmerInnen hinaus und werden zu einer wichtigen gesellschaftspolitischen Kraft. In Johannesburg bilden Gemeinden im Township Soweto das *Soweto Electricity Crisis Committee* (SECC), um den Kommerzialisierungsstrategien kollektiven Widerstand entgegenzusetzen zu können. Im Zuge der Initiative »*Operation Khanyisa!*« (»Licht an!«) wird der Netzausschluss für zahlreiche Haushalte »illegal« wieder hergestellt (Fiil-Flynn 2001, Philpott/Clark 2002). Ähnliche Strategien des Protests verfolgen auch die vom Netzausschluss betroffenen Menschen in Nicaragua, wo Gemeindegruppen oder ehemalige MitarbeiterInnen des Unternehmens ENEL, die im Verlauf der Privatisierung entlassen wurden, die Haushalte illegal wieder an das Versorgungsnetz anschließen (ÖBFG 2003).

#### Costa Rica: Privatisierungsprozesse aufgehalten

In Costa Rica wurde von der Regierung im Jahr 2000 ein Gesetzentwurf zur Öffnung des Energie- und Telekommunikationssektors für ausländische Investoren in das Parlament eingebracht. Hierbei ging es insbesondere um die Bereiche der Energieverteilung, da in der Energieproduktion bereits internationale private Investoren aktiv waren. Dem Gesetzentwurf widersetzten sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen wie Gewerkschaften und Studierende sowie BäuerInnen und organisierten landesweit dreiwöchige Proteste sowie einen Generalstreik. Der Gesetzentwurf wurde daraufhin von der Regierung zurückgezogen, und die Privatisierungspolitik konnte, anders als in den meisten anderen mittelamerikanischen Staaten, aufgehalten werden (Bollinger 2002: 3, CDC 2003: 12, 42). Ähnliche Proteste zur Verhinderung von Privatisierungen im Energiesektor gehen in Mexiko von zahlreichen Interessengruppen aus und verlangsamten hier zumindest den Prozess der Privatisierung (Hall/Thomas/Bayliss 2002: 18).

#### Indien und Senegal: Wiederverstaatlichung nach gescheiterten Privatisierungen

In Indien wurde der Energieriese Enron von der neu gewählten Regierung des Bundesstaates Maharashtra zum Rückzug aus einem Vertrag zur Privatisierung der Energieversorgung gedrängt. Dem waren Konflikte um Umweltbelastungen und Intransparenz bzw. geheime Verträge, die staatliche Abnahmegarantien für Stromlieferungen Enrons enthielten, vor-

Der Widerstand gegen die Privatisierung von Energieversorgung wird von sehr unterschiedlichen Akteuren getragen – Gewerkschaften, Gemeindegruppen und zum Teil auch staatliche Organisationen stellen sich der fatalen Politik entgegen.

## Kasten 16

### GATS-freie Zonen: »Unwillenserklärungen« gegen globale Liberalisierungspolitik

In den vergangenen Jahren wurden im Zuge einer Kampagne gegen das GATS in vielen Ländern so genannte GATS-freie Zonen ausgerufen. Das bedeutet, dass sich kommunale Gebietskörperschaften wie Gemeinden oder Stadträte gegen eine Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS wenden. Diese symbolischen Resolutionen sollen öffentliches Bewusstsein für die global und lokal durchgesetzten Liberalisierungsstrategien schaffen und somit der Politisierung des Themas dienen. In zahlreichen europäischen Städten sind auch durch BürgerInnenbegehren Entscheidungen gegen die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gefällt worden.

Weitere Informationen hierzu: [www.attac.de/gats](http://www.attac.de/gats)

ausgegangen. Infolge dieses Rückzugs wurde von zahlreichen Privatisierungsbe-fürworterInnen der Reformwille der indischen Regierung und damit auch die »Attraktivität des Investitionsstandortes Indien« in Frage gestellt. Das veranschaulicht auch den Druck der internationalen Finanzakteure, dem viele nationale oder lokale Regierungen gegenüberstehen. Im indischen Bundesstaat Orissa haben massive Proteste von lokalen Gemeinden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen gegen die negativen Folgen der Privatisierung ebenfalls zum Rückzug eines privaten Investors, dem Unternehmen AES, geführt (Dubash/Rajan 2002, Sreekumar 2002, Sreenu et al 2002). Im Senegal waren es v.a. die Gewerkschaften, die trotz massiver Repression mit monatelangen Protesten gegen die Privatisierung des staatlichen Energieversorgers angingen. Angesichts der offensichtlichen negativen Privatisierungsfolgen setzte die Regierung daher die Wiederverstaatlichung durch, obwohl das Projekt von der Weltbank massiv gefördert worden war (vgl. Kasten 10).

### Öffentliche Energieversorgung stärken und Alternativen entwickeln

Mit Blick auf die zahlreichen Proteste bleibt die Frage, ob durch den erfolgreichen Widerstand – verhinderte Privatisierungen, Wiederverstaatlichung, informeller (Wieder-) Anschluss ans Netz – auch Handlungsspielräume und Ansatzpunkte für Alternativen geschaffen wurden. Denn das Ziel einer sozial gerechten und ökologischen Stromversorgung ist in den Ländern des Südens bisher durch öffentliche Energieversorgung größtenteils nicht erreicht worden. Aus der Kritik an der Privatisierungspolitik und dem Reformbedarf öffentlicher Energieversor-

gung lassen sich jedoch wichtige Aspekte für die Suche nach Strategien zur gemeinwohlorientierten Energieversorgung ziehen.

#### Südafrika, Indien und Sri Lanka: Ansatzpunkte für Alternativen?

Die Energieversorgungspolitik im Post-Apartheid-Südafrika ist sehr widersprüchlich. Das von Mitte bis Ende der 1990er Jahre von der demokratisch gewählten Regierung verfolgte Konzept für den Ausbau öffentlicher Energieversorgung beruhte z.B. auf staatlicher Finanzierung der hohen Investitionen in den Ausbau des zentralen Netzes. Dem lag das Ziel einer radikalen Umverteilung zugrunde, das durch den Politikwandel Ende der 1990er jedoch in Frage gestellt wird. Im Zuge der Politik der Umverteilung wurden auch lokale Projekte (Photovoltaik) in peripheren Gebieten, die nicht an zentralstaatliche Netzwerke gebunden sind, geschaffen. Damit konnte ein bemerkenswerter Ausbau öffentlicher Energieversorgung erreicht werden, der insbesondere der ärmeren ländlichen Bevölkerung zu Gute kam (Hall/Thomas/Bayliss 2002, Philpott/Clark 2002). Auch sozialökonomische Aspekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort durch Kooperationen mit lokalen Unternehmen wurden berücksichtigt. Seit dem Start des Programms erhielten nach Regierungsangaben mehr als zwei Millionen Haushalte einen Anschluss ans Stromnetz, so dass in ländlichen Gebieten die Rate der Stromversorgung von 12% auf 42% gesteigert werden konnte. Insgesamt konnte der Anteil von 40% auf 66% angehoben werden (in Bayliss/Hall 2000: 16-17, Philpott/Clark 2002: 140, Fiil-Flynn 2001: 5-7).

Ähnliche Strategien zur Förderung ökologischer und lokaler, von den Gemeinden getragener Projekte in ländli-

Alternative Reformstrategien zielen auf eine Stärkung des öffentlichen Sektors und demokratischer Kontrollmechanismen.

chen Gebieten werden in Sri Lanka verfolgt. Hier sind von öffentlichen Gesellschaften und Kooperativen verschiedene Projekte auf Basis alternativer und lokal verfügbarer Energiequellen (Sonnen-, Wind-, Wasserenergie) geschaffen worden. Lokal verankerte private Unternehmen sind dabei zu Bündnispartnern für die Entwicklung der Projekte geworden (Gunasekara/Rejepakse/Thomas 2003).

Die indische Nichtregierungsorganisation Prayas (*Energy Group*) widmet sich insbesondere den Reformen »von innen« und der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in diesem Prozess. Die Gruppe hat einen Ansatz für die Demokratisierung von Energieversorgung erarbeitet, den so genannten TAP-*Approach* (*Transparency, Accountability, Participation* – Transparenz, Rechenschaftspflicht, Partizipation). Durch das Einfordern von Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung und durch Partizipation verschiedener zivilgesellschaftlicher Gruppen soll eine Energieversorgung etabliert werden, die sozialen, entwicklungspolitischen und ökologischen Anforderungen entspricht. Prayas engagierte sich in den öffentlichen Protesten zur Kritik am transnationalen Konzern Enron im Bundesstaat Maharashtra und entwickelte 2002 zusammen mit den Gewerkschaften einen alternativen Plan für die Umstrukturierung und das Management öffentlicher Energieversorgungsunternehmen, in dem die Fragen von Transparenz, effizienten Managementstrukturen und effektiver Dienstleistungserbringung zentral waren.

#### Prinzipien und Strategien alternativer Modelle zur Energieversorgung

Aus der Analyse gescheiterter Privatisierungsprojekte leiten Prayas, das *Citizen's Network for Essential Services* (CNES) sowie das *World Resources Institute* (WRI) Forderungen für die Reform öffentlicher Energieversorgung ab. Sie fordern den Aufbau von öffentlichen Energieversorgungssystemen, die im Sinne eines sozial, ökologisch und demokratisch gestalteten öffentlichen Interesses reguliert werden. Dabei sollen auch die Interessen der gegenwärtig ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen im Süden repräsentiert werden (Dubash 2002b: 168-171, Kessler 2004: 9, www.prayaspu-ne.org, vgl. auch Hall/Thomas/Bayliss 2002:6-8). Aus diesen Forderungen lassen sich folgende Grundsätze für alternative Reformstrategien ableiten:

- **Problemanalyse und Reformziele** sollen sich an sozialen, ökologischen und

politischen Aspekten und nicht wie bisher v.a. an ökonomischen Kriterien orientieren.

- Die **Definition der Ziele** soll auf nationaler bzw. lokaler Ebene stattfinden, breite zivilgesellschaftliche Partizipation einschließen und auf einem »sozialen Konsens« basieren, anstatt von internationalen Organisationen oder nationalen Eliten bestimmt zu werden. Politische Bündnisse unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure sind notwendig, um möglichst viele gesellschaftliche Interessen zu repräsentieren und diese Reformagenda umzusetzen.
- **Öffentliche Dienstleister** sind nicht nur staatliche Unternehmen, sondern können auch durch Kooperativen oder lokale Gemeinschaften getragene Dienstleistungserbringer sein.
- **Regulierung** im öffentlichen Interesse bedeutet somit, dass ein gewisses Maß von Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Interessengruppen gegeben ist, die eine einseitige Regulierung in ihrem Eigeninteresse forcieren wollen. Zugleich ist auch Raum für Transparenz und gesellschaftliche Partizipation bei der Formulierung von Regulierungszielen und -strategien gefordert.
- Im Sinne des TAP-Ansatzes geht es darum, **Transparenz und Rechenschaftspflicht** zu zentralen Leitlinien des Managements öffentlicher Unternehmen zu machen und diese durch partizipative Prozesse zu gestalten.
- **Finanzierungsstrategien** müssen Quersubventionen und andere Mechanismen der Umverteilung auf nationaler Ebene sowie Finanzierungsmaßnahmen von internationalen Organisationen und Gelder der internationalen Entwicklungszusammenarbeit für öffentliche Energieversorgung umfassen.

In diesen Grundsätzen spiegeln sich die zentralen Elemente einer demokratisch, sozial gerecht und ökologisch gestalteten Energieversorgung wider. Für einen fundamentalen Wandel in der Energiepolitik müssen die Strategien für eine gemeinwohlorientierte Energieversorgung auf verschiedenen Ebenen – lokal, regional und global – vorangebracht werden. Entscheidend ist dabei unter anderem, von international agierenden Akteuren wie EU-Kommission, Wirtschaftsministerien,

Wiederaneignung kehrt das Prinzip des »*Private Gain—Public Loss*« um und ist ein zentrales Element alternativer Reformstrategien.

Weltbank und Welthandelsorganisation ein Ende der Privatisierungspolitik einzufordern – und die Förderung öffentlich erbrachter, gemeinwohlorientierter Energieversorgung. Bei der Umsetzung partizipativer und demokratisch orientierter Politik kommt den Akteuren vor Ort – auf lokaler und nationaler Ebene – dabei eine besondere Bedeutung zu.

Letztendlich geht es um eine (Wieder-)Aneignung und Umverteilung öffentlicher Ressourcen im Sinne von öffentlicher Kontrolle über Ressourcen, Abbau von Machtasymmetrien und Schaffung von Zugang und Versorgungssicherheit für

alle. Die Forderungen für eine demokratisch gestaltete öffentliche Energieversorgung werden von kritischen Gruppen der Zivilgesellschaft im Süden und zahlreichen entwicklungspolitischen Organisationen des Nordens unterstützt. Um einen radikalen Politikwechsel zu fördern und die globale Liberalisierungspolitik aufzuhalten, gilt es, die Interessen privater wie staatlicher Akteure an der Privatisierungspolitik im Energiesektor zu thematisieren und durch Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit die globalen Zusammenhänge aufzuzeigen.

## Kasten 17

### Für eine öffentliche Energieversorgung!

#### WEED setzt sich ein für:

- ein Ende der Privatisierung und Liberalisierung von Energieversorgung und anderer Basisdienstleistungen
- eine Demokratisierung der Handels- und Investitionspolitik auf lokaler, nationaler und globaler Ebene
- die finanzielle und politische Förderung einer öffentlich getragenen und gemeinwohlorientierten Energieversorgung
- eine Verwendung öffentlicher Gelder für öffentliche Aufgaben – in der Entwicklungszusammenarbeit ebenso wie auf nationaler und lokaler Ebene
- eine Ausgestaltung öffentlicher, gemeinwohlorientierter Energieversorgung nach den Prinzipien von Versorgungssicherheit, sozialer Gerechtigkeit, demokratischer Teilhabe und Umweltschutz

## 5. Literaturverzeichnis

Action Aid International (2004): *Money Talks*. How aid conditions continue to drive utility privatisation in poor countries. London.

Attac Deutschland (2004): Kennzahlen und Eckdaten großer Energiekonzerne. [www.muenster.org/attac/archiv/buergerentscheid/eckdaten.pdf](http://www.muenster.org/attac/archiv/buergerentscheid/eckdaten.pdf)

Bacon, R. W./Besant-Jones, J. (2001): Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries. In: *Annual Review Energy & the Environment* (26). S. 331-359.

Ballesterus, Andre (2000): The Asian Development Bank (ADB). Appendix: The Multilateral Development Banks and Energy. In: Tellam, Ian (Hg.) (2000): *Fuel for Change: World Bank Energy Policy – Rhetoric vs. Reality*. London/New York. S. 193-195.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2001): *Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung*. Energiebericht. Berlin.

Brittan, Leon (2001): *Liberalising World Trade. Why business must make its voice heard*. In: *IFSL World 1*, Frühjahr 2001. [www.sitrends.org/ideas/expert.asp](http://www.sitrends.org/ideas/expert.asp)

Bollinger, Madeleine (2002): *Das Volk sagt Nein*. Im Süden stößt die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen auf viel Widerstand. Zusammenstellung von Berichten aus Lateinamerika, Afrika und Asien. Arbeitsgemeinschaft Swissaid u.a. Bern.

Borrero, Elbey (2003): Venezuela. In: UNCTAD (Hg.) (2003): *Energy and Environmental Services. Negotiating Objectives and Development Priorities*. New York/Geneva. S. 111-117.

Bosshard, Peter (2004): *The World Bank at 60: A case of institutional amnesia?* International Rivers Network. Berkeley.

Brot für die Welt, WEED, EEG (2003) (Hg.): *Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union*. Stuttgart/Bonn/Berlin.

Butkeviciene, Jolita (2003): European Communities. In: UNCTAD (Hg.) (2003): *Energy and Environmental Services. Negotiating Objectives and Development Priorities*. New York/Geneva. S. 93-98.

Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) (2003): *La interconexión eléctrica Centroamericana y el interés de los consumidores*. San Salvador.

Chang, Ha-Joon (2003): *Kicking Away the Ladder. The «Real» History of Free Trade*. In: *Foreign Policy in Focus*. <http://www.fpif.org/pdf/papers/SRtrade2003.pdf>

Chang, Ha-Joon/Green, Duncan (2003): *Investitionsverhandlungen in der WTO als Agenda des Nordens: »Hört auf unsere Worte, vergesst unsere Taten«*. Broschüre von WEED/Germanwatch. Berlin/Bonn.

Chavez, Daniel (Hg.) (2002): *Lights Off! Debunking the Myths of Power Liberalisation*. Transnational Institute Briefing Service No. 2002/5. Amsterdam.

Copur, Burak/Schneider, Ann-Kathrin (2004): *IWF & Weltbank: Dirigenten der Globalisierung*. Hamburg.

Deckwirth, Christina (2004): *Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS*. WEED-Arbeitspapier. Berlin/Bonn.

Dembele, Demba Moussa Dembele (2003): *Debt and Destruction in Senegal. A study of twenty years of IMF and World Bank policies*. Broschüre des WDM. London.

- Dickhaus, Barbara/Dietz, Kristina (2005): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa. WEED-Arbeitspapier. Berlin/Bonn.
- Dixit, Shantanu et al. (2000): India. In: Tellam, Ian (Hg.) (2000): Fuel for Change: World Bank Energy Policy – Rhetoric vs. Reality. London/New York. S. 87-96.
- Dubash, Navroz (2002): Introduction. In: Power Politics. Equity and Environment in Electricity Reform. World Resources Institute. Washington. S. 11-30.
- Dubash, Navroz K./Rajan, Sudhir C. (2002): India. Electricity Reform under Political Constraints. In: Power Politics. Equity and Environment in Electricity Reform. World Resources Institute. Washington. S. 51-74.
- Ekimoff, Lana (2003): United States. In: UNCTAD (Hg.): Energy and Environmental Services. Negotiating Objectives and Development Priorities. New York/Geneva. S. 105-110.
- European Commission (2005): Trade in Services. EU tables revised requests in services negotiations under the Doha Development Agenda of the WTO. Brussels.  
[http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/services/pr250105\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/services/pr250105_en.htm)
- Fiiil-Flynn, Maj (2001): The Electricity Crisis in Soweto. Occasional Papers No. 4, Municipal Services Project. o.O. [www.queensu.ca./msp](http://www.queensu.ca./msp).
- Fritz, Thomas (2003): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen. WEED. Berlin/Bonn.
- Fritz Thomas/Fuchs, Peter (2003): Öffentliche Aufgaben unter Liberalisierungsdruck. Die GATS-Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) – eine Herausforderung für die internationale Zivilgesellschaft. Global Issue Papers. Heinrich-Böll-Stiftung. No.1, August 2003.
- Fritz, Thomas/ Scherrer, Christoph (2002): GATS: Zu wessen Diensten? Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck. Hamburg.
- Gill, Stephen (2002): Privatization of the State and Social Reproduction? GATS and New Constitutionalism. Draft Paper for the Conference «GATS: Trading Development?». Unveröffentlichtes Manuskript.
- Goldberg, Jörg (2003): Weltentwicklungsbericht der Weltbank: Bessere Dienstleistungen für die Armen? In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung. Sonderdienst Nr.5, August 2003. WEED. Berlin.
- Hall, David (2004): Electricity in Latin America. PSIRU-Report. London.
- Hall, David/Thomas, Steve/Bayliss, Kate (2002): Resistance and Alternatives to Energy Privatisation. PSIRU-Report. London.
- Hall, David/Bayliss, Kate (2000): Privatisation of Water and Energy in Africa. PSIRU-Report. London.
- Hilary, John (2004): Profiting from Poverty. Privatisation consultants, DFID and public services. War on Want. London.
- Hoering, Uwe (2003): »Zauberformel PPP«. »Entwicklungspartnerschaften« mit der Privatwirtschaft. Ausmaß – Risiken – Konsequenzen. WEED-Arbeitspapier. Berlin/Bonn.
- Hoering, Uwe (2004): »Beteiligung des Privatsektors« – Die Privatisierungspolitik der Weltbank im Infrastrukturbereich. In: ÖFSE (Hg.): Armutsminderung durch den Privatsektor? Analysen, Berichte, Kontroversen. Wien. S. 35-42.
- Hoering, Uwe/Schneider, Ann-Kathrin (2004): König Kunde? Die neue Wasserpolitik der Weltbank und ihre Umsetzung in Indien und Sri Lanka. Arbeitspapier von Brot für die Welt und WEED. Berlin/Bonn.
- Izaguirre, Ada Karina (2000): Private Participation in Energy. In: Public Policy for the Private Sector (208). Washington.
- Kessler, Tim (2003): From Social Contract to Private Contracts: The privatisation of health, education and basic infrastructure. In: Social Watch Report 2003. <http://www.social-watch.org>



- Kessler, Tim (2004): The Pros and Cons of Private Provision of Water and Electricity Service. A Handbook for Evaluating Rationales. Citizen's Network on Essential Services. Washington.
- Krajewski, Markus (2003): Public Services and Trade Liberalisation. Mapping the Legal Framework. In: *Journal of International Economic Law* 6 (2), S. 341-367.
- Küblböck, Karin (2004): Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Entwicklungsländern. In: ÖFSE (Hg.): *Armutsminderung durch den Privatsektor? Analysen, Berichte, Kontroversen*. Wien. S. 13-34.
- Kwa, Aileen (2002): *Power Politics in the WTO*. Bangkok.
- McDonald, David A. (2002): The Bell Tolls for Thee. Cost Recovery, Cutoffs, and the Affordability of Municipal Services in South Africa. In: McDonald, David A./Pape, John (Hg.): *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*. London/New York. S. 161-179.
- Ökumenisches Büro für Frieden und Gerechtigkeit (ÖBFG) (AutorInnenkollektiv) (2003): Vom Staats- zum Privatmonopol. Die Privatisierung der Stromverteilung in Nicaragua und ihre Folgen. In: ÖBFG (2003): *Nicaragua privatizada. Wenn die Grundversorgung zur Ware wird*. München. S. 20-22.
- ÖBFG (2004a): Gefährliche »Entwicklungshilfe«. In: ÖBFG (Hg.): *Privatizadores. Wie in Nicaragua internationale Institutionen, deutsche Entwicklungshilfe und nationale Eliten den Privatisierungsprozess vorantreiben*. München. S. 7-9.
- ÖBFG (2004b): O'zapft is! Die Öffnung des mittelamerikanischen Strommarktes für Privatanbieter. In: ÖBFG (Hg.): *Freihandel und Widerstand in Zentralamerika*. München. S. 33-37.
- Philips, Michael (2003): The World Bank Wonders about Utility Privatisation. In: *The Wall Street Journal*. Washington. 21. 07.2003.
- Philpott, Julia/Clark, Alix (2002): South Africa: Electricity Reform with a Human Face? Power Politics. Equity and Environment in Electricity Reform. World Resources Institute. Washington. S. 139-156.
- Polaris Institute (2003): Corporate Profile Suez. Corporate Profile Enron. Ottawa. <http://www.polarisinstitute.org>
- Prayas (2003): A Good Beginning But Challenges Galore. A Survey Based Study of Resources, Transparency, and Public Participation in Electricity Regulatory Commissions in India. Bericht des Prayas Energy Group Research Team. Pune.
- Purcell, Mary/Cruikshank, Susana (2000): Mexico. In: Tellam, Ian (Hg.): *Fuel for Change: World Bank Energy Policy – Rhetoric vs. Reality*. London/New York. S. 159-169.
- South Centre (2003): Classification Issues in the Current GATS Negotiations: A Review of the Different Proposals and Some Preliminary Considerations. In: *South Centre Analytical Note*. April 2003. Geneva.
- Sreekumar, N. (2002): Lies, Damn Lies and Statistics: A Case Study of Power Reforms in Orissa. Arbeitspapier zum Asia Power Sector Reforms Workshop 2002. Transnational Institute. Amsterdam.
- Sreenu, K./Thimma Reddy, M. /Sree Kumar, N./Narasimha Reddy, D. (2002): Power Sector Reforms in the State of Andhra Pradesh in India. Arbeitspapier zum Asia Power Sector Reforms Workshop 2002. Transnational Institute. Amsterdam.
- Tellam, Ian (2000): The World Bank and Energy. In: Tellam, Ian (2000): *Fuel for Change. World Bank Energy Policy. Rhetoric vs. Reality*. London. S. 18-50.
- Thomas, Steve (2004): Electricity Liberalisation: The beginning of the end. Bericht im Auftrag des PSI für den World Energy Council Congress. PSIRU-Report. London.
- Thomas, Steven/Rajepakse, Iromi/Gunasekara, Jayantha (2003): Turning off the Lights. GATS and the threat to community electricity in Sri Lanka. ITDG. Practical Answers to Poverty. Sri Lanka/Warwickshire.
- World Bank (1993): *The World Bank's Role in the Electric Power Sector*. Washington.
- World Bank (1999): *Fuel for Thought*. Washington.

World Bank (2003a): Power for Development. A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector. Washington.

World Bank (2003b): Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001. Washington.

World Bank (2003c): Infrastructure Projects. A Review of Cancelled Private Projects. Washington.

Weltbank (2004): Weltentwicklungsbericht 2004: Funktionierende Dienstleistungen für arme Menschen. Washington.

Wesselius, Erik (2002): Behind GATS 2000: Corporate Power at Work. Transnational Institute. Amsterdam.

Woodroffe, Jessica (2002): GATS: A Disservice to the Poor. The high costs and limited benefits for developing countries of the General Agreement on Trade in Services. World Development Movement. London.

# Impressum

## Kurzschluss

### Privatisierung von Energieversorgung im Süden und die Rolle von Konzernen, Weltbank und GATS

weed dankt der Nordrhein-Westfälischen Stiftung für Umwelt und Entwicklung für die finanzielle Förderung dieser Publikation. Hier vertretene Standpunkte geben lediglich die Meinung der Autorin sowie von weed wieder und stellen in keiner Weise die offizielle Meinung der NRW Stiftung für Umwelt und Entwicklung dar.



Nordrhein-Westfälische Stiftung für  
Umwelt und Entwicklung

### Danksagung der Autorin

Mein herzlicher Dank für zahlreiche kritische Kommentare und vielfältige Anmerkungen gilt Kristina Dietz, Dominik Fette, Peter Fuchs, Miriam Heigl und Christina Deckwirth. Sina Arnold danke ich für die Recherchen zur International Energy Agency und zur Rolle privater Beratungsunternehmen und Tobias Hauschild für die tatkräftige Unterstützung bei der Endrevision des Textes.

Autorin: Barbara Dickhaus

### Herausgeber:

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.  
(WEED)

Büro Bonn  
Bertha-von-Suttner-Platz 13  
D-53111 Bonn

Tel.: +49 - (0)228 - 7661 30  
Fax: +49 - (0)228 - 76613 13

Büro Berlin  
Torstraße 154, D-10115 Berlin

Tel.: +49 - (0)30 - 2758 - 21 63  
Fax: +49 - (0)30 - 2759 - 69 28

E-mail: [weed@weed-online.org](mailto:weed@weed-online.org)  
<http://www.weed-online.org>

Layout: werk21

Druck: Pegasus-Druck  
Schutzgebühr: EUR 5,00  
(zzgl. Versandkosten)

ISBN: 3-937383-27-1

Bonn, April 2005



**weed**

ISBN: 3-937383-27-1