

Preiskrieg zwischen Regierung und privaten Stromerzeugern

Ist die Energiepolitik in einer Sackgasse?

von Jürgen Clemens

Im März und April diesen Jahres hat sich das Verhältnis zwischen der Regierung und den seit Mitte der 1990er Jahre aktiven privaten Stromproduzenten zu einer politischen Krise zugespitzt, die weit über die nationalen Grenzen hinaus wirkt. Den staatlichen Energieversorgungsunternehmen WAPDA ('Water & Power Development Authority') und KESC ('Karachi Electric Supply Corporation') droht der Bankrott und sie sind nicht in der Lage, den vertraglich vereinbarten Stromzukauf von privaten Kraftwerken zu bezahlen. Seit Mitte März fordert die Regierung mit politischen und juristischen Mitteln die privaten Stromproduzenten zu deutlichen Preissenkungen auf. Trotz mehrfacher Ultimaten ist bislang jedoch kein einvernehmliches Ende des "Strompreiskrieges" abzusehen.

Beide Energieversorger, die größten Staatsbetriebe Pakistans, gelten schon lange als ineffizient und defizitär. Alleine das Defizit von WAPDA beläuft sich auf rund 74 Milliarden Rupien, das sind etwa 2,6 Prozent des Bruttoinland-

sproduktes. Strom wird in großen Umfang illegal angezapft, Stromrechnungen werden nicht bezahlt oder durch Korruption manipuliert und die Brennstoffpreise insbesondere für Heizöl sind in den beiden letzten Jahren drastisch angestiegen. Neben Privathaushalten und Industriebetrieben stehen auch die verschiedensten öffentlichen Einrichtungen auf der Schuldnerliste. Letztlich sind WAPDA und KESC nicht in der Lage, ihre eigenen Rechnungen zu zahlen und der staatlichen Energiewirtschaft droht durch Liquiditätsprobleme und dem Domino-Effekt der wechselseitigen Schulden (siehe Tab. 1) der Zusammenbruch.

Die Brisanz der strukturellen Probleme bei WAPDA wurde Mitte April deutlich, als in Quetta, der Hauptstadt Beluchistans, vier von sechs Kraftwerksturbinen abgeschaltet werden mußten. Wegen unbezahlter Gasrechnungen unterbrach die 'Sui Southern Gas Company' die Gasversorgung. Die beiden übrigen Turbinen werden bislang mit Kohle befeuert, doch liefen die Lieferverträge mit

den Kohleminen laut Presseberichten am 20. April aus und bis zum Redaktionsschluß war über deren Verlängerung nichts bekannt. Bevölkerung und Wirtschaft Beluchistans erleiden die bislang heftigsten Netzabschaltungen von bis zu zehn Stunden täglich. Die Stromversorgung kann auch nicht über das landesweite Hochspannungsnetz sichergestellt werden, da die einzige 220 Kilovolt-Leitung überlastet ist und eine teilweise schon fertiggestellte Ringleitung von WAPDA bislang noch nicht mit dem Netz in Guddu verbunden wurde.

Stromkrise und Energiepolitik der 1990er Jahre

Seit Juni 1996 liefern zudem private Kraftwerke Strom, den WAPDA und KESC aufgrund von Verträgen mit der pakistanischen Regierung zu Garantiepreisen aufkaufen muß. Diese Politik der vorherigen Bhutto-Regierung war eine Reaktion auf die seit den 1980er Jahren anhaltenden Stromengpässe, mit stundenlangen Netzabschaltungen oder -zusammenbrüchen vor allem in den heißen Sommermonaten (s. Tab. 2). Nach überwiegend geteilter Einschätzung konnten diese Engpässe nur privatwirtschaftlich gelöst werden. Als Gründe werden der Kapitalmangel des Staates sowie Managementprobleme und wiederholte Verzögerungen beim Bau staatlicher Kraftwerk angeführt.

Schon unter der früheren Sharif-Regierung wurde 1993 der Bau des privatwirtschaftlichen 1.292 Megawatt 'Hubco'-Kraftwerks in der Nähe Karachis vorbereitet. Im März 1997 ging das Kraftwerk mit seiner vollen Leistung ans Netz und erhöhte die gesamte Kraftwerksleistung Pakistans in einem Zuge um etwa zehn Prozent (s. Tab. 2). Zusätzlich übernahm 1996 ein britisches Unternehmen eine Minderheitenbeteiligung sowie das Management des WAPDA-Kraftwerks im punjabischen Kot Addu mit ca. 1.490 Megawatt.

Ihren Höhepunkt fand die Stromkrise im Jahr 1994. Schätzungen der Kapazitätsengpaß beliefen sich auf mehr als 2.000 Megawatt (s. Tab. 2) und selbst konservative Prognosen erwarteten aufgrund der hohen jährlichen Verbrauchszuwächse für 1999 einen Engpaß von

Tab. 1: Wechselseitige Verschuldung von staatlichen Einrichtungen und Energieunternehmen: Eine (unvollständige) Übersicht.
Quelle: Ergänzt nach 'Newline', February 1998, S. 94.

Schuldner	Gläubiger	Summe Milliarden Rupien
WAPDA, Water & Power Development Authority KESC, Karachi Electric Supply Corporation KAPCO, Kot Addu Power Company Hubco, Hub Power Company Bundesregierung	PSO, Pakistan State Oil	19,187
PSO und Bundesregierung	NRL, National Refinery PRL, Pakistan Refinery ARL, Attock Refinery,	14,943
Bundes- und Provinzregierungen	SNGPL, Sui Northern Gas Pipeline Ltd. SSGC, Sui Southern Gas Company	13,248
WAPDA und KESC	SNGPL SSGC	k.A. über 6
WAPDA und KESC	PPL, Pakistan Petroleum Limited	5,6
Bundes- und Provinzregierungen	WAPDA KESC	ca. 17 k.A.

5.000 Megawatt. Die von der Bhutto-Regierung verfolgte Energiepolitik erfuhr aufgrund ihrer lukrativen Bedingungen eine unerwartete internationale Resonanz. Neben der freien Wahl von Standort und Brennstoffen, zollfreiem Import der Ausrüstung und Steuerbefreiung, erlaubte die Regierung einen auf 20 Prozent reduzierten Eigenkapitalanteil. Zudem wurden den Investoren eine Eigenkapitalrendite von 18 Prozent sowie garantierte Strompreise von 6,5 US-Cent je Kilowattstunde zugesichert. Diese Zugeständnisse an die Investoren wurden mit der damaligen Konkurrenzsituation gegenüber den "energiehungrigen" Staaten in Südost- und Nordostasien und dem notwendigen Risikoaufschlag gegenüber dem höheren US-Zinsniveau begründet.

Im September und Oktober 1994 führten die zahlreichen Besuche US-amerikanischer und asiatischer Delegationen und potentieller Investoren zu einer 'Investment Bonanza' ('Newline', Oct. 1994). Zeitweilig lagen etwa 40 Projektvorschläge mit insgesamt etwa 9.000 Megawatt neuer Kraftwerksleistung vor. Schließlich wurden finanziell abgesicherte Verträge mit 19 unabhängigen Stromproduzenten (independent power plants, IPP) und rund 3.150 Megawatt Kraftwerksleistung abgeschlossen. Die ersten gingen noch 1997 ans Netz, da die Regierung für den raschen Ausgleich der Stromengpässe zusätzliche Strompreisaufschläge angeboten hatte. Bis zum Frühjahr 1998 sind vier IPP-Kraftwerke mit insgesamt 500 Megawatt in Betrieb gegangen und die übrigen sollen noch im laufenden Jahr fertiggestellt werden.

Kritik und Folgen der neuen Strompolitik

Die von der Weltbank unterstützte Energiepolitik der Bhutto-Regierung wurde schon zu Beginn kritisiert, da sie einseitig den Ausbau von öl- und gasbetriebenen Kraftwerken förderte und somit die Importabhängigkeit Pakistans steigerte. Vielfach wurde zudem befürchtet, daß die höheren Strompreise an die Privathaushalte und Industriebetriebe weiter gegeben würden und die Inflation zusätzlich erhöhten.

Nach dem Wahlsieg von Nawaz Sharif im März 1997 richtete sich auch die Regierungspolitik gegen die private Stromwirtschaft nachdem die sich die finanzielle Situation von WAPDA und KESC dramatisch zugespitzt hatte. Entgegen den Prognosen konnte das zusätzliche Stromangebot des 'Hubco'-Kraftwerkes sowie der ersten IPP-Kraftwerke nicht verkauft werden.

Aufgrund der anhaltenden Rezession ist vor allem der industrielle Stromver-

Tab. 2: Pakistans Stromerzeugung im Wandel.

Quelle: Ergänzt nach 'The Herald', August 1996, S. 119; July 1997, S. 130.

Nach Angaben der pakistanischen Regierung und staatlicher Energieversorger.

Jahr	Die Stromengpässe in den frühen 1990er Jahren			
	Werte für den trocken-heißen Mai			
	Installierte Leistung Megawatt	Verfügbare Leistung Megawatt	Nachfrage * Megawatt	Saldo Megawatt
1991-92	7.429	5.483	6.433	-950
1992-93	8.970	6.214	7.485	-1271
1993-94	9.633	5.531	7.756	-2.225
1994-95	9.733	7.591	8.410	-819
Erwartete Stromüberschüsse ab Mitte der 1990er				
1997	14.476 **			+1.973
1998				+3.707
1999				+3.190
2000				+2.552
2001				+1.831

*: Diese offiziellen Werte unterschätzen den tatsächlichen Engpaß. Sie sind die Summe aus verfügbarer Leistung und 'bekanntem' Engpässen, ohne Berücksichtigung von Netzabschaltungen.

** : für März 97, incl. dem 'Hubco'-Kraftwerk (1.292 MW).

brauch zurückgegangen und rund 4000 Industriebetriebe wurden laut Presseberichten stillgelegt. Zudem haben zahlreiche Industriebetriebe nach 1994 eigene Generatoren mit insgesamt etwa 400 Megawatt installiert, um sich zuverlässiger und billiger mit Strom versorgen zu können. Da die übrigen privaten Kraftwerke im Verlauf diesen Jahres ebenfalls in Betrieb genommen werden, wird sich der gesamte Überschuß, bei gleichzeitig zunehmender Kostenbelastung für WAPDA und KESC, nahezu verdoppeln (s. Tab. 2).

Der Streit um Strompreise

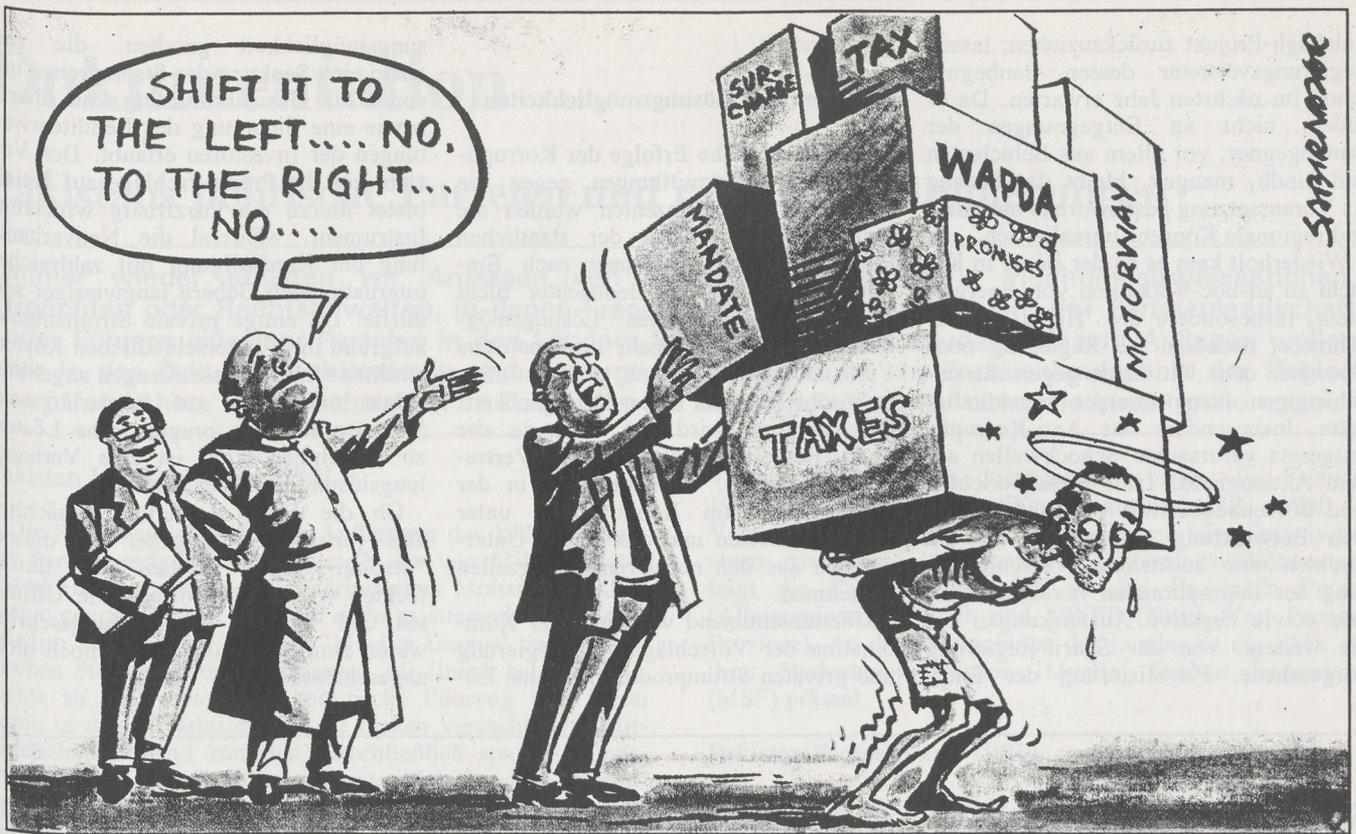
Um den drohenden Bankrott der Staatsbetriebe abzuwenden, erhöhte die Sharif-Regierung im März 1998 die Strompreise von WAPDA und KESC um durchschnittlich zwölf Prozent (vgl. Meldungsteil in dieser Ausgabe) und fordert von den Privatunternehmern zudem eine Preissenkung um 25 bis 30 Prozent. Die Verhandlungen mit den überwiegend US-amerikanischen Investoren werden in der Öffentlichkeit von Gewerkschaftsprotesten und "anti-imperialistischen" Parolen begleitet, die den Ausverkauf nationaler Interessen fürchten.

Die Regierung konzentriert sich vor allem auf die Forderung nach einer freiwilligen Preissenkung von Seiten der IPPs, um das Budget von WAPDA und KESC zu entlasten. Hierbei findet sie Unterstützung von Seiten des WAPDA-

Managements sowie der Industrie- und Energielobby, wie dem von ehemaligen WAPDA-Managern angeführten 'Electric Power Forum'. Um die aktuelle Kostenbelastung zu reduzieren, verhandelt die Regierung auch mit den internationalen Kreditgebern der Kraftwerke, um die Kredittilgung aufzuschieben. Zudem drängt sie die noch im Bau befindlichen Kraftwerke zu einer späteren Fertigstellung und Produktionsaufnahme.

Mit Verweis auf die gültigen Abnahmeverträge sowie die Kreditverpflichtungen lehnen die privaten Stromproduzenten bislang eine einseitige Preissenkung ab. Vielmehr verweisen sie auf die seit 1996 um mehr als 130 Prozent angestiegenen Inlandspreise für Heizöl, obwohl zeitgleich die Weltmarktpreise auf einen langjährigen Tiefpunkt gesunken sind. Zudem verweisen die IPPs auf die internationalen Auswirkungen dieser Verhandlungen, da beliebige Neuverhandlungen bestehender Verträge und die damit verbundenen Renditeverluste zukünftige Investoren abschrecken dürften. Entsprechende Kommentare und Bedenken von Seiten der US-amerikanischen Wirtschaft und Politik sowie der Weltbank waren häufig in der pakistanischen Tagespresse zu finden.

Die von den IPPs geforderte Senkung der Brennstoffpreise wird auch von anderen Stromerzeugern, wie etwa Hubco oder KESC, unterstützt. Gegenüber dem Einkaufspreis von rund 66 US-Dollar verlangt 'Pakistan State Oil' (PSO) von



So sieht die Zeitschrift 'The Friday Times' die finanziellen Lasten, die der Bevölkerung von der Regierung auferlegt werden.

den Kraftwerken nach unterschiedlichen Angaben zwischen 120 und 144 Dollar. Die staatlichen Preisaufschläge führen dem Staatshaushalt jährlich rund 41 Milliarden Rupien zu und wurden in der jüngsten Vergangenheit mehrfach erhöht. Über den Umweg der Stromkosten leiten die IPPs ihre Brennstoffkosten jedoch weiter und belasten wiederum die Budgets der staatlichen Energieversorger und die Verbraucherpreise. Nach IPP-Angaben ließe der Verzicht auf diesen Preisaufschlag den Strompreis von 6,5 auf 5 US-Cent sinken. Deshalb fordern sie die Auflösung des PSO- Heizölmonopols.

Zusätzlich wird die, auch von der Weltbank unterstützte, Möglichkeit diskutiert, Stromüberschüsse nach Indien zu exportieren. Auf indischer Seite besteht laut Presseberichten das Interesse solchen Überschussstrom zum Preis von 7,5 US-Cent je Kilowattstunde zu kaufen. Somit bietet sich eine Handelsspanne über dem pakistanischen Garantipreis, so daß private Stromerzeuger, insbesondere in der Nähe von Lahore, über den Bau einer grenzüberschreitenden Stromleitung beraten. Zugleich böte der Stromexport eine höhere Auslastung der neuen Kraftwerke und damit Kosten- und Preissenkungen in Pakistan.

Die Zuspitzung des "Strompreiskrieges"

Auf einen zeitweiligen Verhandlungstillstand reagierte die regierende

'Muslim-League' mit Korruptionsvorwürfen gegen die Investoren. Im laufenden Verhandlungsprozeß verkündete die Sharif-Regierung ein spezielles Gesetz, die 'Eradication of Corrupt Business Practices Ordinance, 1998', um die vermutete Korruption bei den Vertragsverhandlungen nach 1994 ahnden zu können, und droht rechtliche Schritte an, bis hin zur Anklage in den USA aufgrund des 'Foreign Corruption Practices Act', der ein schuldig gesprochenes Unternehmen vom internationalen Handel ausschließt.

Jüngsten Pressemitteilungen zufolge hat ein Regierungskomitee mittlerweile Indizien gegen drei oder vier IPPs sammeln können. Konkrete rechtliche Schritte werden unter anderem von Selbstdeklarationen aller privaten Stromunternehmen zum Korruptionsverzicht abhängig gemacht, deren Wahrheitsgehalt überprüft wird (Die Fristen hierzu waren zum Redaktionsschluß noch nicht abgelaufen). Zusätzlich wird gegen die Unternehmen auch strafrechtlich ermittelt, da sie mit manipulierten Rechnungen gegen Zoll- und Steuergesetze verstoßen haben sollen. Die Indizien reichen nach Einschätzung von Regierungsvertretern aus, um Gerichtsverfahren gegen die Mehrzahl der IPPs einzuleiten.

Kommentare und Reaktionen zur Krise

Zahlreiche Kommentatoren sowie aus-

fürliche Presseberichte zu den Hintergründen der Energiepolitik der 1990er Jahre argumentieren, daß die Misere bei WAPDA und KESC nicht durch die geforderten Strompreissenkungen gelöst werden könne. Auch wenn die zusätzliche finanzielle Belastung durch die privaten Stromverträge anerkannt wird, so seien diese strukturellen Probleme älter und weitreichender. Zudem machen die IPP-Kraftwerke mit bislang 500 Megawatt bislang nur etwa 5 Prozent der eigenen WAPDA-Kraftwerkskapazitäten aus. Vielmehr vermuten Beobachter in den Angriffen gegen die ausländischen Investoren Scheingefechte, die von eigenen politischen Schwächen der Sharif-Regierung ablenken sollen. So richten sich die aktuellen Vorwürfe beispielsweise nicht gegen das 'Hubco'-Projekt, das schon seit Anfang 1997 mit seiner vollen Leistung betrieben wird und in der vorherigen Regierungszeit der 'Muslim-League' einen noch höheren Strompreis aushandeln konnte als die 19 IPPs.

Vermutungen der Opposition legen nahe, daß mit dieser Kampagne gegen die privaten Öl- und Gaskraftwerke der Weg für den seit Jahrzehnten umstrittenen Kalabagh-Damm geebnet werden soll. Tatsächlich häufen sich Presseklärungen von Vertretern der Regierungspartei, die dieses, und einige andere, große Dammvorhaben als im nationalen Interesse überlebenswichtige Entwicklungsprojekte fordern. Entgegen der Weltbankankündigung, sich aus dem

Kalabagh-Projekt zurückzuziehen, lassen Regierungsvertreter dessen Baubeginn schon im nächsten Jahr erwarten. Da es zudem nicht an Entgegnungen der Dammgegner, vor allem aus Beluchistan und Sindh, mangelt, bleibt der bislang als Voraussetzung beschworene nationale und regionale Konsens unrealistisch.

Wiederholt kam es an der Börse in Karachi zu ad-hoc-Verkäufen von Energietiteln, insbesondere des 'Hubco'-Unternehmens, nachdem die Regierung neue Vorwürfe oder Ultimaten gegen die unabhängigen Stromerzeuger angekündigt hatte. Insbesondere das Anti-Korruptionsgesetz verursachte Schockwellen auf dem Aktienmarkt. Laut Presseberichten sind Börsenbeobachter wegen der jüngsten Entwicklung beunruhigt, sie befürchten eine zusätzliche Verschlechterung des internationalen Investitionsklimas sowie negative Auswirkungen auf die weitere, von der Sharif-Regierung vorgesehene, Privatisierung der Ener-

giewirtschaft.

Optionen und Lösungsmöglichkeiten

Selbst rechtliche Erfolge der Korruptions- und Zollermittlungen gegen die privaten Stromproduzenten werden die strukturellen Probleme der staatlichen Energiewirtschaft Pakistans nach Einschätzung politischer Beobachter nicht nachhaltig lösen können. Lösungsmöglichkeiten böten vielmehr diplomatische Verhandlungswege ohne demonstrative politische Rhetorik in der Öffentlichkeit. Offensichtlich wird die Strategie der Sharif-Regierung von WAPDA-Vertretern irreführend, so Beobachter in der Tagespresse, um Konkurrenten unter Druck zu setzen und das eigene Unternehmen aus den negativen Schlagzeilen zu nehmen.

Übereinstimmend wird in einer Kombination der Vorschläge von Regierung und privaten Stromproduzenten eine Lö-

sungsmöglichkeit gesehen, die zum einen eine Senkung der Strompreise, und somit die Gesichtswahrung von Sharif, sowie eine Sicherung der Renditeerwartungen der Investoren erlaubt. Der Verzicht auf die Preisaufschläge auf Heizöl bietet hierzu ein kurzfristig wirksames Instrument, während die Neuverhandlung der Kredittilgung mit zahlreichen internationalen Gebern langwieriger sein dürfte. Da einige private Stromanbieter aufgrund ihrer unterschiedlichen Kostenstruktur schon Preissenkungen angeboten haben und auch auf Regierungsseite Stimmen für eine pragmatische Lösung zu vernehmen sind, ist eine Verhandlungslösung durchaus denkbar.

Ob die Sharif-Regierung tatsächlich alle juristischen Register in diesem "Strompreiskrieg" ziehen und durchfechten wird, bleibt offen. Die Ultimaten und weiteren Verhandlungsschritte waren zum Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

Regierung hebt Energiepreise an

Mit sofortiger Wirkung erhöhte die Sharif-Regierung am 10. März die staatlich festgesetzten Strompreise um durchschnittlich zwölf Prozent. Damit reagierte sie auf Anträge der staatlichen Energieversorger WAPDA (Water & Power Development Authority) und KESC (Karachi Electric Supply Corporation), die einen 22 prozentigen Preisanstieg forderten, um ihre Defizite ausgleichen und ihre finanzielle Überlebensfähigkeit sichern zu können. Diese Anträge wurden zudem von Weltbank und Internationalem Währungsfond unterstützt und als eine Gegenleistung für weitere Kreditprogramme gefordert.

Von diesen Erhöhungen sind insbesondere die subventionierten Tarife für Privathaushalte betroffen, sie wurden zwischen 19 und 34 Prozent angehoben. Demgegenüber stiegen die Tarife für Industrie und Gewerbe um zwölf Prozent. Zusätzlich wurden die Pauschaltarife für Bewässerungspumpen zeitlich eingeschränkt, zuvor konnten Bauern zu einem Fixpreis beliebig viel Strom zu Bewässerungszwecken einsetzen. Im April wurden als Antwort auf Proteste der Industrielobby jedoch spezielle Rabatte für Krisenbetriebe ('sick industries') und Großabnehmer festgelegt.

Mit dieser neuen Preispolitik sollen die bisherigen Tarifverzerrungen ausgeglichen werden. So verbrauchen die Privathaushalte bislang nahezu 40 Prozent des Stroms, leisten jedoch nur knapp 30 Prozent der Gebühreneinnahmen. Alleine WAPDA beziffert die jährlichen Subventionen auf rund 30,5 Milliarden Rupien (etwa 1,2 Milliarden DM). Neben Rabatten für die sogenannten Stammesgebiete und Azad Jammu and Kashmir fließen den Privathaushalten zwölf Milliarden Rupien zu und 9,8 Milliarden der Landwirtschaft.

Vor und nach dieser ersten Strompreiserhöhung der neuen Sharif-Regierung verwiesen Kritiker - Industrie, Bauern, NROs und Oppositionsparteien - wiederholt auf deren inflationstreibende Wirkung und lehnten sie rundweg ab. Die Strompreise haben traditionell eine große innenpolitische Sprengkraft, insbesondere seitdem der Verbrauchsanteil der

Privathaushalte - und damit des Wählerpotentials - den der Industrie übertrifft. So wurden mehrfach Anträge von WAPDA und KESC zur Anhebung der Stromgrundpreise abgewiesen. Mehrfach wurden jedoch staatliche Aufschläge auf den reinen Energiepreis angehoben, die den Grundpreis deutlich übertreffen. Letztlich ist die aktuelle Strompreiserhöhung jedoch übergeordneten wirtschaftspolitischen Zielen und politischem Druck geschuldet, da beide Staatsunternehmen privatisiert werden sollen und 1996 durch private Kraftwerke Konkurrenz erhalten haben.

15 prozentige Gaspreiserhöhung angekündigt

Die Tageszeitung 'The News' meldete am 16. April, daß die staatlich festgesetzten Gaspreise im Durchschnitt um mindestens 15 Prozent angehoben werden sollen. Diese Ankündigung der Sharif-Regierung erfolgte, nach dem die Weltbank und der Internationale Währungsfond seit Monaten eine Erhöhung der Gaspreise unterstützten und unabhängige Experten eine Steigerung um mehr als 40 Prozent empfohlen hatten.

Ursprünglich hatte die vorherige Übergangsregierung schon im Dezember 1996 eine zweistufige Erhöhung der Gaspreise um insgesamt 25 Prozent beschlossen. Die Umsetzung der ersten Stufe mit einer 15 prozentigen Erhöhung wurde aber im Frühjahr 1997 durch die neugewählte Sharif-Regierung ausgesetzt. Mittlerweile zwingen jedoch die steigenden Verluste der staatlichen Gasversorgungsunternehmen zu einer Preisanpassung.

Finanzminister Sartaj kündigte zusätzlich an, die Subventionierung der Gaspreise für Privathaushalte und für die Düngemittelherstellung schrittweise aufzuheben. Bislang trägt der Gaspreis für die Düngemittelherstellung rund ein Drittel des Industriepreises und Haushalte bezahlen im billigsten Tarif etwa den halben Industriepreis. Diese Preise decken nicht die Kosten der Gasunternehmen und führten zu deren finanzieller Krise, die durch unbezahlte Rechnungen von staatlichen Gaskraftwerken und öffentlichen Stellen weiter verschärft wird. Gegen diese Gaspreiserhöhung protestieren insbesondere Vertreter der Industrie, während bislang nur rund zehn Prozent der Haushalte an die Gasversorgung angeschlossen sind.

Jürgen Clemens