

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Indiens wirtschaftspolitische Reformen nach 1991:

Eine Fallstudie des Stromsektors

Mai 2001

vorgelegt von

Mike Enskat

geboren am 7. Februar 1971
in Wolfsburg

Vorwort und Danksagung

Die vorliegende Veröffentlichung wurde im Mai 2001 als Dissertationsschrift mit dem Titel „Indiens wirtschaftspolitische Reformen nach 1991: Das Fallbeispiel des Stromsektors“ an der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Heidelberg eingereicht.

Mein Dank gilt allen, die über einen Zeitraum von nahezu fünf Jahren durch inhaltliche, organisatorische und moralische Unterstützung einen Beitrag zur erfolgreichen Fertigstellung dieses „Projekts“ geleistet haben. Der Versuch, alle diese helfenden Hände in ihrer Vollständigkeit zu erwähnen, wäre zum Scheitern verurteilt. Zu viele Personen standen für Fragen und Gespräche zur Verfügung, zu viele persönliche Begegnungen waren bedeutend für den Fortschritt an dieser Arbeit. Diejenigen, die an dieser Stelle keine Erwähnung finden, dies aber verdient hätten, bitte ich um Verzeihung.

Der erste Dank gilt ohne Zweifel meinem „Chef“ und Doktorvater Subrata K. Mitra. Er öffnete mir die Tür in die faszinierende Welt der Politik Indiens. Sowohl seine erkenntnistheoretischen Auffassungen als Wissenschaftler als auch seine moralischen Überzeugungen als Weltbürger erleichterten mir einen intellektuellen Zugang zu den Gesellschaften und politischen Systemen, und – was viel wichtiger ist – zu den Menschen des Subkontinents. So half er mir, das „andere“ wert zu schätzen, ohne es ins Obskure, Romantische oder Unerklärliche verkehren zu müssen. Seine Auseinandersetzung mit der Wechselbeziehung von *Culture and Rationality* hat meine Sicht der Dinge verändert.

Meinen Mitstreitern am Südasien-Institut der Universität Heidelberg gilt ein besonderer Dank und Gruß. Als Kolleginnen und Kollegen, Studentinnen und Studenten und als Freunde haben sie diese Arbeit oftmals zu einer Nebensache gemacht. Bei wem anfangen und was hervorheben? Bei Markus Mayer, der mir letztendlich gezeigt hat, dass eine Doktorarbeit wirklich fertig werden kann? Bei Clemens Spieß, dem meine Bewunderung für seine intellektuellen Fähigkeiten und dem damit gepaartem Understatement gilt? Bei Michael Köberlein und Anila Chandy für ihre treue (Gast-)Freundschaft? Karsten Frey, Rupa Roy, Peter Lehr, Uschi Schmitt-Köhler, Monika Ackermann, Hendrick Lehmann, Alexander Fischer, ihr alle ward unverzichtbare Begleiter auf einem langen Weg. Wichtige Freunde und Begleiter in diesen Jahren waren auch Elke und Walt sowie Martin und Manu.

Herzlichen Dank auch an Prof. Hans Georg Bohle, dem Zweitkorrektor dieser Arbeit.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern, denen ich diese Arbeit widme. An keiner Stelle auf meinem langen Pfad von Schule, Studium und Promotion habt Ihr das, wofür ich mich entschied, hinterfragt oder angezweifelt. Im Gegenteil: Stetig und unverrückbar fand ich bei Euch Rückhalt, Unterstützung und immer ein zu Hause. Ihr seid großartig!

Diese Danksagung möchte ich nicht abschließen, ohne Neelam Srivastava zu erwähnen. Wir haben einen wichtigen Teil der Zeit, in der diese Arbeit fertig wurde, miteinander geteilt.

Heidelberg, 5. November 2003

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1 – Einleitung	1
1.1 Policy als Prozess und als Struktur	5
1.1.1 Policy als Prozess – Das klassische Phasenmodell	5
1.1.2 Kritik am Phasenmodell	8
1.1.3 Policy als Struktur – Netzwerke	12
1.1.4 Moderne Policy-Analyse und Entwicklungsforschung	15
1.2 Einige erkenntnistheoretische Anmerkungen und Vorgehensweise	20
1.2.1 Die Studie als „Fallstudie“	21
1.2.2 Aufbau der empirischen Untersuchung	23
1.3 Wirtschaftsliberalisierung in Indien	25
1.3.1 Erste Schritte der Wirtschaftsliberalisierung unter Indira Gandhi	27
1.3.2 Die Ära Rajiv Gandhis	29
1.3.2.1 Reformversuche	29
1.3.2.2 Reformen und Interessenkonstellationen	33
1.3.3 Die Interimsperiode 1989-91	37
1.3.4 Reformen unter Premierminister Narashima Rao	40
1.3.4.1 Außenhandelsliberalisierung	43
1.3.4.2 Industriepolitik und ausländische Direktinvestitionen	43
1.3.4.3 Reformen auf den Finanzmärkten	45
1.3.5 Theoretische Diskussion zu den Reformen in den neunziger Jahren	46
1.3.5.1 Agenda Setting – Warum es zu Reformen kam?	46
1.3.5.2 Implementation der Wirtschaftsreformen	50
1.4 Zusammenfassung	57
Kapitel 2 – Die Geschichte des indischen Stromsektors	58
2.1 Die Elektrizitätswirtschaft im Kontext der Fünfjahrespläne	62
2.1.1 Der erste Fünfjahresplan (1950-55)	67
2.1.2 Der zweite Fünfjahresplan (1956-61)	69
2.1.3 Der dritte Fünfjahresplan (1961-66)	71
2.1.4 Zwischenphase der Einjahrespläne (1967-1969)	72
2.1.5 Der vierte Fünfjahresplan (1969-73)	73
2.1.6 Der fünfte Fünfjahresplan (1974-79)	74
2.1.7 Der sechste Fünfjahresplan (1980-85)	79
2.1.8 Der siebte Fünfjahresplan (1980-85)	81
2.2 Die Überlegungen zum achten Fünfjahresplan (1992-97)	87
Kapitel 3 – Reformmaßnahmen während der neunziger Jahre auf Ebene der Union	90
3.1 Die Öffnung des Stromsektors für privaten Kraftwerksbau	91
3.1.1 Vorüberlegungen aus den achtziger Jahren	92
3.1.2 Das Reformpaket von 1991	96
3.1.2.1 Betriebswirtschaftliche Vorgaben	97
3.1.2.2 Regelungen bezüglich technischer Ausrüstungsgüter von Kraftwerken	98
3.1.2.3 Gestaltung der Stromabnahmeverträge	99
3.1.2.4 Gewinnrückführung	100
3.1.2.5 Administrative und institutionelle Neuerungen	100

3.1.3	Parlamentarische Debatte zur Öffnung der Stromerzeugung.....	102
3.1.4	Soziale und ökonomische Interessenkonstellationen zum privaten Kraftwerksbau	104
3.1.5	Reaktionen privater Investoren	107
3.1.6	Frühe Probleme bei privaten Kraftwerksinvestitionen.....	109
3.1.7	Die Politisierung privater Kraftwerksprojekte	113
3.1.8	Ausbleibende private Kraftwerksinvestitionen und politische Reaktionen	115
3.1.8.1	Ausbleibende Privatinvestitionen und negative Prognosen für die Stromwirtschaft	115
3.1.8.2	„Memorandum of Understanding“ vs. Internationale Ausschreibungen	116
3.1.8.3	Ankündigung eines „Review Committee“ durch das Stromministerium.....	119
3.1.8.4	Das „Committee of Secretaries“	120
3.1.8.5	Forderungen indischer Unternehmensverbände nach Regulierungsbehörden.....	124
3.1.8.6	Reformierung der State Electricity Boards	125
3.1.8.7	Ankündigungen weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen.....	129
3.2	Der Regierungswechsel 1996.....	130
3.2.1	Anfänglich neue Signale aus dem Finanzministerium.....	131
3.2.2	Regionale Interessen auf nationaler Ebene	132
3.2.3	Ankündigungen neuer Liberalisierungsschritte	134
3.2.4	Kritische Bilanz der Reformpolitik.....	135
3.2.5	Streit innerhalb der United Front	136
3.2.6	Keine deutliche Ausweitung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen.....	137
3.2.7	Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen und interministerielle Konflikte	138
3.2.8	Initiativen der United Front für Reformen bei den State Electricity Boards	141
3.2.8.1	Die Vorbereitungen zum Neunten Fünfjahresplan und der Sharad Pawar Report	142
3.2.8.2	Der “Common Minimum National Action Plan for Power” (CMNAPP).....	144
3.2.8.2.1	CMNAAP – Einsetzung von Regulierungsbehörden und Strompreissetzung	146
3.2.8.2.2	Aufgaben der Unionsregierung	148
3.2.8.2.3	Restrukturierung der State Electricity Boards.....	148
3.2.8.2.4	Die zukünftige Rolle der CEA	149
3.2.8.2.5	Sonstige Aspekte	150
3.2.8.2.6	Bewertung des CMNAPP.....	151
3.2.9	Ansätze zur Privatisierung der Stromübertragung	153
3.2.10	Regierungskrise, „Reformkrise“ und das Ende der United Front	156
3.3	Der BJP-geführte Regierung und die neue Reformdynamik	159
3.3.1	Ankündigungen der neuen BJP-geführten Regierung.....	160
3.3.2	„Electricity Regulatory Commissions Bill“	161
3.3.2.1	Präsidentialer Erlass	162
3.3.2.2	Widerstand in der Koalition	162
3.3.2.3	Entwicklungen im Kontext der indischen Atomtests.....	164
3.3.2.4	Widerstand regionaler Parteien in der Koalition.....	165

3.3.3 „Electricity Laws (Amendment) Bill“	167
3.3.4 Rückbesinnung auf öffentliche Investitionen und die Rolle der NTPC und NHPC.....	171
3.3.5 Versuche der Koordination zwischen Union und Unionsstaaten.....	175
3.3.5.1 Das Treffen der Chief Minister im Dezember 1998	175
3.3.5.2 Das Treffen der Strom- bzw. Energieminister im Februar 2000.....	176
3.3.6 Der nationale „Testfall“ : Die Restrukturierung in Uttar Pradesh	177
3.4 Zusammenfassung.....	179
Kapitel 4 – Die Entwicklung der State Electricity Boards während der neunziger Jahre.....	182
4.1 Planausgaben und Ausbau des Stromsektors	184
4.2 Übertragungs- und Verteilungsverluste	191
4.3 Leistungsindikatoren im Kraftwerksbetrieb.....	193
4.4 Versorgungssicherheit.....	196
4.5 Betriebswirtschaftliche Verluste der State Electricity Boards	199
4.6 Kapitalertragsquoten der State Electricity Boards	202
4.7 Subventionen aus den öffentlichen Haushalten der Unionsstaaten.....	204
4.8 Kapitalrücklagen der State Electricity Boards	205
4.9 Aspekte der Preisgestaltung	206
4.10 Notwendige Preisanpassungen.....	214
4.11 Effektive „Subventionen“ für den Sektor „Landwirtschaft/Bewässerung“	215
4.12 Quersubventionierung von „Landwirtschaft/Bewässerung“	217
4.13 Personalstruktur und –kosten der State Electricity Boards	218
4.14 Zusammenfassung.....	226
Kapitel 5 – Reformen auf Ebene der Unionsstaaten – Fallstudien aus Andhra Pradesh, Orissa und Uttar Pradesh	228
5.1 Andhra Pradesh	229
5.2 Orissa.....	242
5.3 Uttar Pradesh.....	261
5.4 Zusammenfassung.....	279
Kapitel 6 – Schlussbetrachtung.....	280
6.1 Die prozessuale Analyse	282
6.1.1 Agenda-Setting.....	282
6.1.2 Implementation und “feedback”.....	283
6.1.3 “Reforms by Stealth” oder “Decay by Stealth”	283
6.2 Interessengruppen – Die Politische Ökonomie der Reformen.....	285
6.2.1 Landbesitzer	286
6.2.2 Unternehmer.....	289
6.2.3 Angestellte des öffentlichen Sektors	290
6.2.4 Politik/Politische Parteien	292
6.2.5 Konflikte zwischen Interessengruppen	293
6.2.6 Die Autonomie des Staates	295
6.2.7 Föderalismus	296
Literaturverzeichnis und Dokumente	297
Appendix 5: Liste der wichtigsten Interview- und Gesprächspartner.....	V

Schaubilder, Tabellen und Textkästen

Schaubild 1.1: 5 Phasen Fließband-Produktionsmodell des Policy-Prozesses mit Feedback	5
Schaubild 1.2: Wahrscheinlichkeit von Reforminitiierung	48
Schaubild 3.1: Probleme der Risikoverteilung im Stromabnahmevertrag	113
Schaubild 3.2: Mechanismus des <i>Escrow Account</i>	123
Schaubild 4.1: Planansätze und –ausgaben für den Stromsektor in den Fünfjahresplänen (%).....	187
Schaubild 4.2: Planansätze für Stromsektor als Anteil am Gesamtplan (%).....	188
Schaubild 4.3: Betriebswirtschaftliche Verluste aller <i>State Electricity Boards</i> (Mrd. IR).....	200
Schaubild 4.4: Verhältnis betriebswirtschaftlicher Verluste der <i>State Electricity Boards</i> zum BIP (%).....	200
Schaubild 4.5: Gesamtindische effektive „Subventionen“ für „Landwirtschaft/Bewässerung“ als Anteil am BIP (%).....	216
Schaubild 4.6: Stromverkauf pro Mitarbeiter im internationalen Vergleich (MWh).....	221
Schaubild 4.7: Anteil der Löhne und Gehälter an den Gesamtkosten der Stromversorger (%).....	221
Schaubild 5.1: Orissas Stromsektor kurz nach der Liberalisierung.....	255
Schaubild A.1: Der indische Stromsektor nach der Unabhängigkeit.....	I
Schaubild A.2: Der indische Stromsektor in den achtziger Jahren.....	II
Schaubild A.3: Stroms Sektor nach den Reformen von 1991	III
Schaubild A.4: Stromwirtschaft nach Restrukturierung (idealtypisch)	IV

Tabellen

Tabelle 2.1: Die Stromwirtschaft in den Fünfjahresplänen.....	66
Tabelle 2.2: Ausbau der Stromerzeugung während des Siebten Fünfjahresplans.....	81
Tabelle 3.1: Liste der „ <i>Fast-track Power Projects</i> “	111
Tabelle 4.1: Neugeschaffene Kraftwerkskapazität (MW).....	185
Tabelle 4.2: Planansätze und -ausgaben für die Stromwirtschaft in der achten Planperiode (Mrd. IR).....	186
Tabelle 4.3: Verteilung der Ausgaben für den Stromsektor (1992-99) (%).....	190
Tabelle 4.4: Neueinschätzung der Übertragungsverluste (%)	192
Tabelle 4.5: Betriebsbereitschaft von Thermalkraftwerken (%)	193
Tabelle 4.6: Plant Load Factor (%)	194
Tabelle 4.7: Energiebilanz im Stromsektor (%).....	197
Tabelle 4.8: Spitzenlastdefizit (%)	197
Tabelle 4.9: Betriebswirtschaftliche Überschüsse der <i>State Electricity Boards</i> (Mrd. IR)	200
Tabelle 4.10: Kapitalertragsquote (mit Subventionen) (%).....	202
Tabelle 4.11: Kapitalertragsquote (ohne Subventionen) (%).....	203
Tabelle 4.12: Subventionen an <i>State Electricity Boards</i> aus den Haushalten der Unionsstaaten (Mrd. IR).....	205
Tabelle 4.13: Kapitalrücklagen/Außenstände der <i>State Electricity Boards</i> (Mrd. IR).....	206

Tabelle 4.14: Durchschnittlich realisierter Strompreise von verschiedene Konsumentengruppen und durchschnittliche Erzeugungskosten pro Kwh (Paise), (1997-98)	207
Tabelle 4.15: Notwendige durchschnittliche Preiserhöhung zur Erreichung der gesetzlich definierten Kapitalertragsquote von 3 Prozent (Paise/KWH).....	214
Tabelle 4.16: Effektive Subventionen für Sektor „Landwirtschaft/Bewässerung“ (Mrd. IR)	216
Tabelle 4.17: Quersubventionierung von „Landwirtschaft/Bewässerung“ (Mrd. IR).....	218
Tabelle 4.18: Anzahl der Mitarbeiter	222
Tabelle 4.19: Anzahl der Mitarbeiter pro tausend Kunden	223
Tabelle 4.20: Anzahl der Mitarbeiter pro Million KHW verkauften Stroms	223
Tabelle 4.21: Struktur der Bereitstellungskosten einer KWH Stroms (%).....	224
Tabelle 4.22: Anteil der Personal- und Verwaltungskosten an Gesamtkosten (%).....	226
Tabelle 5.1: Verluste des Andhra Pradesh State Electricity Boards (Mrd. IR)	232
Tabelle 5.2: Gewinne des <i>Orissa State Electricity Boards</i> (Mrd. IR).....	243
Tabelle 6.1: Private Kraftwerke in Betrieb am 31.01.2001	281

Textkästen

Textkasten 3.1: Kostensteigerung durch Verzögerungen im Kraftwerksbau.....	101
Textkasten 5.1: Politische Einflussnahme am Beispiel der <i>Orissa Power Generation Corporation</i> ..	258

Verzeichnis der Abkürzungen

AIADMK – All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam
A.P. – Andhra Pradesh
APERC – Andhra Pradesh Electricity Regulatory Commission
APGENCO – Andhra Pradesh Generation Corporation Limited
APL – Adaptable Program Loan
APRC – Andhra Pradesh Regulatory Commission
APSEB – Andhra Pradesh State Electricity Board
APTRANSCO – Andhra Pradesh Transmission Corporation Limited
BHEL – Bharat Heavy Electrical Ltd.
BJP – Bharatiya Janata Party (Indische Volkspartei)
BSES – Bombay Suburban Electricity Supply Company
BSP – Bahujan Samaj Party
C.M. – Chief Minister
CEA – Central Electricity Authority
CERC – Central Electricity Regulatory Commission
CESCO – Central Electricity Supply Corporation (Orissa)
CIDA – Canadian International Development Agency
CMD – Chief Managing Director
CMNAPP – Common Minimum National Action Plan for Power
COS – Committee of Secretaries
CPI – Communist Party of India
CPI(M) – Communist Party of India (Marxist)
DFID – Department for International Cooperation
DMK – Dravida Munnetra Kazhagam
DPR – Detailed Project Report
DVB – Delhi Vidyut [Electricity] Board
FERA – Foreign Exchange Regulation Act
FICCI – Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry
GAIL – Gas Authority of India Limited
GRIDCO – Grid Corporation (Orissa) Limited
IPP – Independent Power Producer
IR – Indische Rupien
JV – Joint Venture
KV – Kilovolt
Kwh – Kilowattstunde
LCP – Loktantrik Congress Party
LF – Left Front
LNG – Liquefied Natural Gas
LoI – Letter of Intent
LS – Lok Sabha
M.P. – Madhya Pradesh
Mio. – Millionen
MoP – Ministry of Power
MoU – Memorandum of Understanding
Mrd. – Milliarden
MRTP – Monopolies and Restrictive Trade Practices Act
MSEB – Maharashtra State Electricity Board
MW – Megawatt
NDC – National Development Council

NEFA – North Eastern Frontier Agency
NESCO – Northern-Eastern Electricity Supply Company (Orissa)
NF – National Front
NHPC – National Hydro Power Corporation
NTPC – National Thermal Power Corporation
OHPC – Orissa Hydro Power Corporation Limited
OPGC – Orissa Power Generation Corporation
OTPC – Orissa Thermal Power Corporation Limited
PFC – Power Finance Corporation
PLF – Plant Load Factor
REC – Regional Electricity Board
REC – Rural Electrification Corporation
SEB – State Electricity Board
SERC – State Electricity Regulatory Commission
SIL – Specific Investment Loan
SOUTHCO – Southern Electricity Supply Company (Orissa)
TDP – Telugu Desam Party
TEC – Tata Electric Companies
TNEB – Tamil Nadu Electricity Board
U.P. – Uttar Pradesh
UPEB – Uttar Pradesh Electricity Board
UPPCL – Uttar Pradesh Power Corporation Limited
WESCO – Western Electricity Supply Corporation (Orissa)

Aus der Parlamentsdebatte im indischen Unterhaus, der Lok Sabha, zur Änderung des Stromgesetzes vom 17.09.1991

Atal B. Vajpayee, damaliger Abgeordneter der BJP und späterer Premierminister:

Everyday when there was maximum rush in the markets the power went off. The shopkeepers used to literally weep. I had gone to the Somnath temple also. There the people told me that when it is time for Aarit (Evening prayer) the power goes off.

Zwischenruf des muslimischen Abgeordneten, Saiffudin Chaudhary:

It seems there is a conspiracy behind it.

Atal B. Vajpayee:

No, I am not saying that.

Syed Shahabuddin, muslimischer Abgeordneter:

I may add that power goes off during Iftar and Sahri in Srinagar, Kashmir.

Ram Naik von der BJP:

This point has become a good meeting ground for all cultures.

[...]

Der Abgeordnete der Kongresspartei, Rao Ram Singh:

I would like to congratulate Shri Kalp Nath Rai for another thing. He had brought together Shri Syed Shahabuddin and BJP members at least on this issue (...)

Prof. Prem Dhumal:

After cutting power.

Rao Ram Singh:

(...) they at least shared the same view on this point and spoke in the same vein. Mr Chairman, sir, if we give him the charge of Mandir Masjid dispute, I think he would definitely come out with a solution.

Kapitel 1 – Einleitung

Energiepolitik stellt eine Herausforderung für Regierungen rund um die Welt dar. Fragen der Energiesicherheit, der Ressourcenverteilung, des Schutzes natürlicher Ressourcen, oder des Klimaschutzes dominieren heute nationale wie internationale Politikarenen. Sowohl autoritäre Regime als auch demokratische Regierungen sind sich der politischen Sensibilität von Energiepreisen bewusst. Die Volksweisheit, dass Wahlen an der „Zapfsäule“ gewonnen werden, findet in westlichen Industrienationen regelmäßig in Meinungsumfragen ihre Bestätigung. In Entwicklungsländern, in denen Ausgaben für Energie (in monetärer oder sonstiger Form) einen höheren Anteil an den Haushaltsausgaben als in westlichen Industrienationen ausmachen, ist dies nicht anders. Energiepreiserhöhungen können Regierungen stürzen.

Gleichzeitig leidet kaum ein anderer Wirtschaftssektor unter einem ähnlich schlechten Ruf in der Öffentlichkeit aufgrund der Verflechtung von wirtschaftlichen und politischen Interessen. Trotz des internationalen Trends zur Liberalisierung und Privatisierung der Energiewirtschaft besteht häufig ein enger Nexus zwischen Politik und Energieunternehmen. In seinem mit dem Pulitzer Preis ausgezeichneten Werk „*The Prize. The Epic Quest for Oil, Money and Power*“ stellt Daniel Yergin zudem überzeugend dar, welche herausragende Bedeutung der Wettbewerb um Erdöl für die Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts hatte. (Yergin 1992)

Energiefragen erhalten eine besondere politische Brisanz, wenn Regierungen von Entwicklungsländern mit den mächtigen westlichen Energiekonzernen aufeinander treffen. Jedem Interessierten ist der plakative Vergleich der astronomisch anmutenden Umsätze von Unternehmen wie Shell, Exxon oder Chevron mit den dagegen in vielen Fällen zwergenhaft erscheinenden öffentlichen Haushalten kleinerer bis mittlerer Länder in Afrika, Asien oder Lateinamerika vertraut. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich zwar nicht mit dem Primärenergieträger Öl. Elektrizität ist ein sekundärer Energieträger, das Produkt einer Umwandlung von Primärenergieträgern wie Kohle, Öl, Erdgas, Atomkraft, Wind oder Wasser. Indien ist zudem zwar Entwicklungsland, gehört aber aufgrund seiner kontinentalen Größe und gemessen am Wirtschaftsprodukt zu den größten Volkswirtschaften der Welt. Wie

die vorliegende Arbeit deutlich darlegen wird, ist aber auch der Stromsektor in Indien höchst politisch. Die hier untersuchte Transformation von einem staatlich dominierten zu einem stärker liberalisierten Sektor hat zu einer Reihe von Auswirkungen auf eben jene sensible Frage der Energiepreisgestaltung und, wie beim Erdöl, geht es auch in der indischen Stromwirtschaft um die Verteilung substantieller öffentlicher und privater Ressourcen.

Die vorliegende Untersuchung behandelt einen zehnjährigen Zeitraum, in dem Indien mit den Herausforderungen einer funktionierenden Stromwirtschaft umzugehen versucht. Dieser Prozess ist ein ständiges Aushandeln zwischen wirtschaftlicher und politischer Rationalität. Nach der Unabhängigkeit entschieden sich die Väter des neuen Indiens dazu, den notwendigen Aufbau der Stromwirtschaft zu einer staatlichen Aufgabe zu machen. Elektrizität gehörte demnach auf die *Commanding Heights of the Economy*, die allein der Staat zu kontrollieren hatte. Zum einen wusste man um die Kapitalintensität dieses Sektors. In der zu diesem Zeitpunkt wenig entwickelten Privatwirtschaft des neuen Nationalstaates wurde kaum das Potential gesehen, diese gewaltigen Anforderungen zu bewältigen. Zudem wurde der Idee misstraut, dass der Profitgedanke der ideale Motor für die Bereitstellung von Strom ist, der als soziales und weniger als wirtschaftliches Gut galt. Anschaulich wird dies in den Veröffentlichungen des *National Planning Committee*, in dem die Kongresspartei bereits seit 1938 – neun Jahre vor der Unabhängigkeit – den Versuch unternahm, einen Wirtschaftsplan zu formulieren.¹ Das Unterkomitee „*Power & Fuel*“ legte am 1. Juli 1947 seinen ausführlichen Bericht vor. In der Einleitung zu diesem Bericht heisst es:

The necessity recognised by the Sub-Committee of a well organised and well distributed national system of generation and distribution of electrical power can be met, only if the entire enterprise of production as well as the supply of energy is made a Public Utility Concern. It would be needless and reprehensible waste of national resources, if, after building such stations and providing their equipment, they are left to be worked by private enterprises for its own profit. The entire enterprise, utility and service must, therefore, be owned, controlled and managed by the State, or a Statutory Body specially created for the purpose, and acting on behalf of the community in the interest of the entire National Economy. The profit motive must be excluded from the operation of this enterprise: otherwise the service will be neither as widespread, as cheap and as abundant as it is required to be, nor productive of the benefits anticipated. (National Planning Committee 1949: 19)²

¹ Die Arbeit dieses Komitees wurde zuerst durch die Verhaftung ihres Vorsitzenden, Jawaharlal Nehru durch die britische Kolonialmacht gegen Ende des Jahres 1940, und dann durch den Kriegsausbruch verzögert.

² Dieses Dokument gewährt einen detaillierten und umfassenden Einblick in die Situation der indischen Stromwirtschaft zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit. Es werden auch Vergleiche zur Sektorstruktur in anderen Ländern der Welt angestellt.

Zudem wurde bereits 1940 vom *Indian National Congress* die Einrichtung von *Provincial Electricity Boards*, in gewisser Hinsicht den Vorgängern der heutigen *State Electricity Boards*, für die Erzeugung und den Vertrieb von Strom gefordert (National Planning Committee 1949: 127).

In den folgenden vierzig Jahren sollte Indien im Durchschnitt knapp 17 Prozent aller öffentlichen Planausgaben für den Aufbau, Erhalt und Betrieb der Stromwirtschaft aufwenden. Setzt man den im Verlauf der Arbeit noch zu beschreibenden desolaten Zustand des Sektors heute zu diesen finanziellen Anstrengungen ins Verhältnis, wird das dramatische Mißverhältnis von Kosten und Nutzen dieser öffentlichen Investitionen deutlich.

Der indische Stromsektor zeichnet sich, glaubt man den Darstellungen zahlreicher Regierungskommissionen, seit der Unabhängigkeit durch eine Art Dauerkrise aus. Die Ölkrise in den siebziger Jahren führte zu der ersten grundsätzlichen Neuorientierung. Während bis zu jenem Zeitpunkt die *State Electricity Boards*, die öffentlichen Versorgungsunternehmen in den einzelnen Unionsstaaten, das Feld weitgehend dominierten, setzte mit der Gründung zentralstaatlicher Unternehmen zur Stromerzeugung – der *National Thermal Power Corporation* (NTPC) und der *National Hydro Power Corporation* (NHPC) – eine Zentralisierung der Stromwirtschaft ein. Dies half aber keineswegs den *State Electricity Boards*, die immer mehr zum politischen Spielball der Regierungen in den Unionsstaaten wurden, und die aufgrund einer völlig verzerrten Preispolitik kaum eigene Überschüsse erwirtschafteten und somit die an sie von Seiten der Politik herangetragenen Aufgaben nicht erfüllen konnten.

Der Sektor erwirtschaftete keine eigenen finanziellen Überschüsse für Investitionen zum Erhalt und Ausbau der Infrastruktur, und als gegen Ende der achtziger Jahre die Knappheit öffentlicher Haushaltsmittel den weiteren Ausbau der Stromwirtschaft gefährdete, leitete die neue Reformregierung unter Premierminister Narashima Rao eine zweite Wende in der Strompolitik ein. Der Bau von Stromkraftwerken wurde von nun an auch privaten – inländischen wie ausländischen – Investoren ermöglicht. Wie in den folgenden Kapiteln ausführlich darzustellen sein wird, kam es jedoch kaum zu solchen Privatinvestitionen. Stattdessen verschlechterte sich die finanzielle Situation der *State Electricity Boards* weiter und im Jahre 2001 bezifferte der indische Stromminister deren akkumulierte Verluste auf rund 180.000.000.000 IR jährlich, rund 7,5 Mrd. Deutsche Mark, und die in Indien üblichen

Stromausfälle richten nach Schätzungen einen jährlichen volkswirtschaftlichen Schaden von 500.000.000.000 Mrd IR (rund 20,8 Mrd. DM) an.³

In der vorliegenden Arbeit werden die Reformmaßnahmen, mit denen die beteiligten Akteure während der neunziger Jahre versucht habe, die drängendsten Probleme der indischen Stromwirtschaft zu lösen, untersucht. Es handelt sich um eine typische Fallstudie aus der Policy-Forschung, einem Teilbereich der Politikwissenschaft. Der Begriff der „Reform“ wird dabei als Ausdruck einer Intention von autorisierten Entscheidungsträgern verstanden. Er ist in keiner Weise als Bewertung des Geschehens zu betrachten; umgangssprachlich werden Reformen in der Regel mit der Vorstellung von einem Wandel zum Besseren assoziiert.

Bevor im Hauptteil dieser Arbeit die konkrete empirische Analyse erfolgt, erarbeitet diese Einführung einige konzeptionelle Grundlagen und ordnet die Fallstudie über den Stromsektor in den allgemeinen Diskurs über die Politik der indischen Wirtschaftsreformen ein.

Im folgenden wird in den Begriff „Policy“ eingeführt und es wird zwischen prozessualen und strukturellen Betrachtungsweisen differenziert. In der zweiten Hälfte dieser Einleitung wird die wichtigste Literatur zu Wirtschaftsreformen in Indien vorgestellt. In diesem Diskurs haben sich einige Analysekatoren herausgebildet, auf die im Verlauf der eigentlichen Fallstudie zurück gegriffen wird. Im letzten Abschnitt dieser Einleitung wird kurz das Vorgehen im anschließenden empirischen Teil der Arbeit vorgestellt.

³ So der damalige indische Stromminister Suresh Prabhu gegenüber der Presse im Januar 2001. Siehe, „Power deficiencies cost nation Rs 50,000 cr a year“, *Times of India*, 8. Januar 2001 (Internet-Ausgabe).

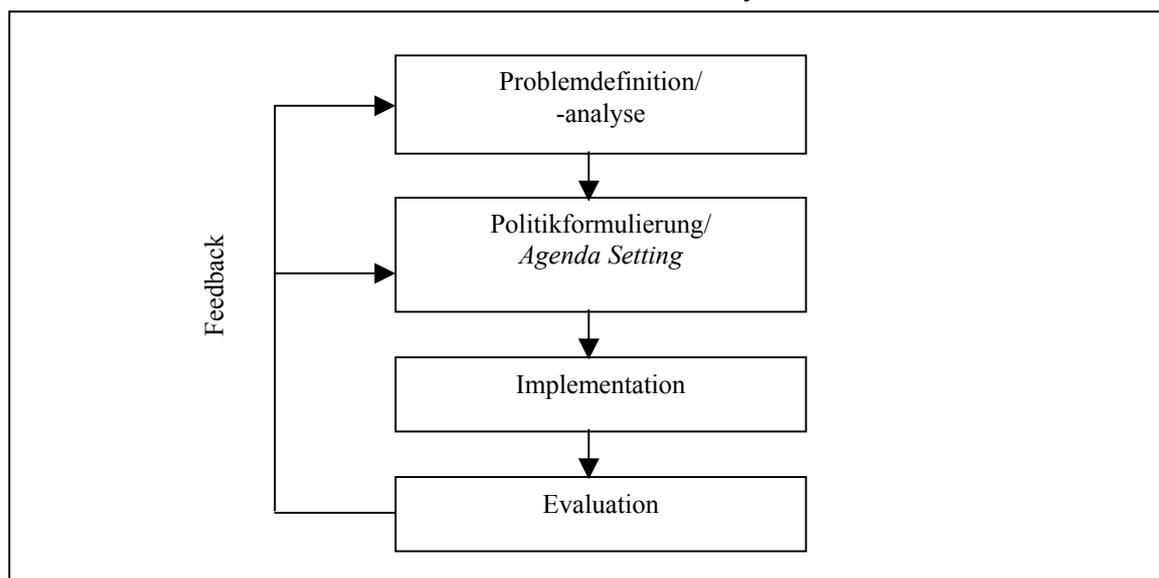
1.1 Policy als Prozess und als Struktur

Da es sich bei der vorliegenden Arbeit um die Analyse eines einzelnen Policy-Bereichs handelt, sollen an dieser Stelle einige Grundbegriffe der Policy-Forschung erläutert werden. Der Begriff „Policy“ findet umgangssprachlich zwar keinen Platz im deutschen Sprachgebrauch, obwohl er im 19. Jahrhundert durchaus existierte und die heutige „Polizei“ ihm ihren Namen verdankt. In der Politikwissenschaft hat sich der Begriff aber durchgesetzt. Notwendig wurde diese Übernahme aus dem Englischen aufgrund der jedem Politologen vertrauten Unschärfe des deutschen Begriffs „Politik“. Die Unterscheidung im Englischen in *politics* (das Prozesshafte), *polity* (die [institutionelle] Struktur) sowie *policy* (Inhalt) ist im Deutschen problematisch. Für eine systematischere Darstellung wird eine Unterscheidung traditioneller prozessualer Betrachtungsweisen und neuerer struktureller Ansätze der Netzwerkforschung vorgenommen.

1.1.1 Policy als Prozess – Das klassische Phasenmodell

Die Ansätze der modernen Policy-Analyse nahmen ihren Ursprung in Planungstheorien, die ihre Blütezeit in den sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts erlebten. Diese gehen von politisch rationalem, auf die Erreichung eines Soll-Zustandes abzielendem und auf klaren Ursache-Wirkungszusammenhängen basierendem Handeln von politischen und administrativen Akteuren aus.

Schaubild 1.1: 5 Phasen Fließband-Produktionsmodell des Policy-Prozesses mit Feedback



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Heritier

Neben diesem Minimalkonsens darüber, was „politische Planung“ ausmacht, existieren jedoch sehr vielfältige Definitionen dieses Konzeptes. Auf die traditionellen Ansätze geht das heute noch für zahlreiche empirische Policy-Studien leitende Phasen- oder Fließbandmodell des Policy-Prozesses zurück (Schaubild 1.1). Selbst wenn die konkrete Zahl der Phasen je nach analytischer Tiefe einzelner Ansätze voneinander abweicht, so handelt es sich doch lediglich um Variationen ein und desselben Grundverständnisses von Policy-Prozessen.

Dieses Modell unterscheidet analytische Phasen des Policy-Prozesses. Ihm zufolge steht am Anfang einer jeden Policy die Wahrnehmung eines Problems, wie zum Beispiel eine als zu hoch empfundene Arbeitslosigkeit, Inflation, oder, wie im Fall der vorliegenden Studie, Defizite bei der Stromversorgung. Nach der Problemanalyse erfolgt nach dieser Modellvorstellung die Suche nach Lösungen für das Problem und nach Möglichkeiten für die Umsetzung der identifizierten Maßnahmen (*Agenda Setting*). In der anschließenden Implementationsphase werden diese Maßnahmen umgesetzt. Abgeschlossen wird ein solcher Policy-Zyklus durch eine Evaluationsphase, in der die Ergebnisse der Maßnahmen überprüft und gegebenenfalls Korrekturen oder Anpassungen vorgenommen werden (*feedback loop*).

Dieses idealtypisch hergeleitete, deduktive Modell bleibt grob und schemenhaft, auch wenn der in Schaubild 1.1 eingefügte *Feedback-Loop* Raum für ein den Policy-Prozess begleitendes Lernen lässt und dem eigentlich linear strukturiertem Modell Grundzüge eines zyklischen Phasenablaufs verleiht.

Sabatier (1993) schreibt diesem Phasenmodell⁴, trotz aller noch zu diskutierender Kritik, bedeutende Verdienste zu. Zum einen gelang es auf der Basis der von Easton (1965) etablierten Kategorien von *Input*, *Throughput*, *Output* und *Feedback* einer Policy, eine Abkehr von traditionellen institutionalistischen Betrachtungen in der Politikwissenschaft einzuleiten. Stand die Analyse des Aufbaus und die Funktionsweise einzelner politischer und administrativer Institutionen, wie Parlamente, Regierungen oder Behörden im Mittelpunkt der klassischen Regierungslehre, so emanzipierte sich von dort an das Handeln derselbigen und die Interaktion unter ihnen als Untersuchungsgebiet. Fragen danach, wie diese Institutionen

⁴ Sabatier (1993:118) argumentiert, dass der Begriff des Phasenmodells nicht sehr zutreffend ist. Da es keinerlei Kausalbeziehungen aufweist, wird vorgeschlagen, die Begriffe Phasenheuristik („weil es den Politikprozess in handhabbare analytische Einheiten aufteilt“) oder Phasenmetaphorik zu verwenden. Trotz dieses relevanten Appells wird in dieser Arbeit vom Phasenmodell gesprochen, da, erstens, der Modellbegriff in den Sozialwissenschaften von jeher einen „weichen“ Charakter hat und häufig ohne die strenge Maßgabe,

selbst als Akteure Probleme wahrnehmen und analysieren, mögliche Lösungsalternativen formulieren und unter ihnen auswählen, wie sie Strategien der Implementation entwerfen und die notwendigen Ressourcen generieren und welche Ergebnisse daraufhin erreicht werden, rückten zunehmend in den Mittelpunkt der Analyse. Auch hatte eine solche prozesshafte Betrachtung und die damit verbundene analytische Unterscheidung in Policy-Formulierung und Policy-Implementation zur Folge, dass neben den zentralen Institutionen der Legislative und der Exekutive in demokratisch verfassten politischen Systemen zunehmend auch die Rolle der Bürokratie – von der Ministerialebene bei der Zentralregierung bis hinunter auf die lokale Ebene – in das Zentrum der Betrachtung rückte. Es bildete sich mit dieser Schwerpunktverschiebung auch die Frage nach der Leistungsfähigkeit politisch-administrativer Systeme heraus. In fruchtbarem Zusammenwirken mit dem zeitgleich sich entwickelnden Arbeitsbereich der Vergleichenden Politikwissenschaft (*comparative politics; comparative government*) entstanden die ersten vergleichenden Studien zur Performanz politischer Systeme.⁵

Weiterhin machte es das Phasenmodell möglich, sich der komplexen politischen und sozialen Wirklichkeit mit aus der Technik bekannten Methoden und Instrumenten anzunähern. Die dem Modell inhärenten Annahmen zur prozessualen und am Gemeinwohl interessierten Handlungsrationalität, zu eindeutigen Ursache-Wirkungszusammenhängen und zur sequentiellen Logik der Phasenabfolge bildeten zwar späterhin auch die Grundlage für modernistische Utopien des *social engineering*, aber sie leiteten in erster Linie eine Blütephase der Policy-Beratung ein, die einen intensiveren Austausch von Wissenschaft (vor allem der Sozialwissenschaft) und Politik initiierte und, hier muss spekuliert werden, langfristig zumindest einen kleinen Beitrag zur Rationalisierung politischer Prozesse leistete. Vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika etablierten sich so die neuen, angewandten *Policy-Sciences* Disziplinen.⁶

Kausalbeziehungen zu postulieren, verwendet wir. Zweitens hat sich dieser Begriff durch das Gewohnheitsrecht seine Existenz gesichert.

⁵ Siehe dazu Schmidt (1993).

⁶ Für einen Überblick über den Bereich der Policy-Sciences, siehe den enzyklopädischen Herausgeberband von Nagel (1994).

1.1.2 Kritik am Phasenmodell

Die Bedeutung des Phasenmodells für den Fortschritt in der Policy-Forschung ist unumstritten. Auch weiterhin strukturieren die diesem Ansatz entsprungenen analytischen Kategorien, vor allem die Unterscheidung in Policy-Formulierung und sich daran anschließend die Implementationsphase, die Vorstellung von Sozialwissenschaftlern und damit auch die empirische Annäherung an die komplexe soziale und politische Realität. Es waren aber nicht zuletzt die Probleme und Widersprüche, die bei der Anwendung dieses Modells in empirischen Fallstudien auftraten, die zur Infragestellung des Phasen- oder Fließbandproduktionsmodells führten. Héritier (1993) beginnt die Einleitung zu dem von ihr herausgegebenen Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift mit dem Titel „Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung“ mit einer systematischen Darstellung dieser Kritik. Sie identifiziert zwei grundsätzliche Problemfelder: zum einen den fundamentalen, steuerungstheoretischen Erklärungsmangel, der sich in erster Linie aus einem Zweifel an der Validität der zeitlich-sequenziellen Phaseneinteilung ergibt, zum anderen die aus dem Phasenmodell hervorgegangene Politikberatung, die die Policy-Sciences zu einem elitär-technokratischen Herrschaftswissen verkommen lasse, anstatt bestehende Herrschaftsstrukturen und die aus ihnen heraus formulierten Politikziele in Frage zu stellen.

Die Kritikpunkte zum Mangel an steuerungstheoretischer Erklärungskraft waren vielfältiger Natur und sollen hier in kürze erläutert werden. Sie setzten bereits bei den dem Fließband-Produktionsmodell vorgeschalteten Grundannahmen über institutionell-politische Rahmenbedingungen, Orientierungen und Handlungsmotive der Akteure oder über die Stabilität von Umweltbedingungen an. Héritier (1993:11) identifiziert die folgenden sieben der Kritik unterliegenden Grundannahmen, die sie unter dem Schlagwort „Rationalitätsprojekt“ zusammenfasst:

1. Die Existenz konsistenter Politikziele;
2. Die Existenz adäquater Kausaltheorien über Ursache-Wirkungszusammenhänge;
3. Die Existenz ausreichender rechtlicher Ressourcen;
4. Die Existenz klarer Durchführungsstrukturen;
5. Die Existenz motivierter Beteiligter/Akteure;
6. Die Unterstützung von Policies durch Interessengruppen;
7. Die Existenz einer stabilen sozio-ökonomischen Umgebung.

Ausgehend von dieser Kritik der Grundannahmen wird die Gültigkeit der Phaseneinteilung sowie die für Implementationsstudien typische kategorische Abgrenzung von Politikfeldern

(Gesundheitspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Verteidigungspolitik, Energiepolitik, etc.) in Frage gestellt. In der Realität sind, wie auch diese Fallstudie zur indischen Energiepolitik zeigen wird, nur sehr schwer klare Phasen im Policy-Prozess unterscheidbar. Vielmehr erscheint der Prozess als chaotisch, von permanenten Rückkopplungen und Brüchen gestört, und folgt keineswegs einer Logik von Problemidentifikation, Lösungsformulierung und -Implementation. Oftmals entstehen mit der Formulierung neuer Policies erst neue Probleme, die dann wiederum nach Lösungen verlangen. Oder der Zusammenhang zwischen identifiziertem Problem und zu implementierender Lösung ist, nachdem Lösungsvorschläge und Gesetzesinitiativen durch den Filter der politischen Kompromissuche deformiert worden sind, kaum noch erkennbar. Der demokratische Prozess mit seinem Wettbewerb um Wählerstimmen bringt auch regelmäßig Situation hervor, in denen Lösungen für gar nicht vorhandene Probleme auf die politische Tagesordnung gelangen. Solche Vorkommnisse in der empirischen Welt überfordern das Phasenmodell, da es nicht in der Lage ist zu erklären, „*why sometimes policy solutions go looking for problems*“ (Stone 1988:7, zitiert nach Héritier 1993:11).

Die Fixierung auf einmal zu Beginn des Policy-Prozesses festgelegte Politikziele stellt, so zeigen empirische Studien, eine grobe Verzerrung der Akteurswirklichkeit dar. Zugegebenermaßen handelt es sich bei Modellannahmen immer um vereinfachte da idealtypische Abbildungen der Wirklichkeit. Viele der Annahmen des Phasenmodells weichen allerdings so markant von der empirisch beobachteten Realität ab, dass ihre Validität grundsätzlich infrage gestellt wird. Da Politikziele durch Policy-Lernen⁷, neue wissenschaftliche Erkenntnisse, neue Akteurskoalitionen und sich verändernde Umweltbedingungen im sozio-ökonomischen System regelmäßig angepasst, erneuert oder gar verworfen werden, wird vermehrt von „*moving targets*“ gesprochen. Bedingt wird diese Instabilität der Ziele auch von den sich im Zeitverlauf ändernden Handlungsmotiven beteiligter Akteure.

Einen weiteren Eckpfeiler des klassischen Policy-Modells bildete die Annahme, dass sowohl bei der Problemanalyse als auch bei der Formulierung von Lösungsstrategien die den Entscheidungen zugrundeliegenden Ursache-Wirkungszusammenhänge unproblematisch wären. Unter Zuhilfenahme der *ceteris paribus* Klausel wird die komplexe und sich häufig turbulent verändernde Wirklichkeit durch Modelle abgebildet, im Rahmen derer sich die

⁷ Zum Konzept des „Policy-Lernens“, siehe Sabatier (1993: 137ff).

adäquate Politikdefinition oftmals einfach erschließt. Ausgehend von diesen Modellannahmen war es nur ein kleiner Schritt bis zur Identifikation von angemessenen Steuerungsinstrumenten. Früh wurde allerdings durch die in Mode kommenden empirischen Implementationsstudien deutlich, dass sowohl die Modellannahmen als auch die aus ihnen resultierenden Steuerungsmaßnahmen und die Umweltbedingungen, unter denen sie Verwendung finden, in hochgradigem Widerspruch zu der komplexen und sich permanent wandelnden Realität standen. Die ursprüngliche Hoffnung, in dem Bereich der Policy-Forschung zu allgemeinen nomologischen Aussagen zu gelangen, wurden durch die zunehmend zur Verfügung stehende empirischen Studien enttäuscht.⁸

Weiterhin haben Implementationsstudien verdeutlicht, dass selbst für den Fall, dass relativ klare Zielvorstellungen gegeben sind und dass Ursache-Wirkungszusammenhänge einfacher Natur sind, dies noch lange nicht bedeutet, dass staatliche Akteure auch über die notwendigen rechtlichen Ressourcen verfügen, um die Policy-Maßnahmen auch tatsächlich umzusetzen. Dies kann unter anderem mit verfassungsrechtlichen Gegebenheiten zusammenhängen. So wird sich im Verlauf dieser Studie zeigen, dass die föderale Arbeitsteilung zwischen der Unionsregierung und den Unionsstaaten in der indischen Stromwirtschaft einen klar hierarchisch strukturierten Entscheidungsprozess unmöglich macht. Unter diesen Aspekt der rechtlichen Ressourcen fallen aber auch Fragen nach der Wirksamkeit des Rechtssystems. Die vorliegende Untersuchung wird aufzeigen, dass sich parallel zu einem Reform- und Restrukturierungsprozess die Anzeichen von Korruption und Kriminalisierung im Stromsektor mehrten. Problematisch wird es, wenn diejenigen, die die Gesetze machen, selbst in den Verdacht des Rechtsbruchs geraten. Insbesondere die verbreiteten Korruptionsvorwürfe gegenüber Spitzenpolitikern im Zusammenhang mit Investitionsprojekten in der Stromwirtschaft lassen die entsprechenden Annahmen zur Effektivität des Rechts als Policy-Instrument, auf denen das klassische Fließbandmodell aufbaut, zweifelhaft erscheinen.

Dieser Aspekt leitet über zu den weiteren Kritikpunkten an klassischen Vorstellungen über Policy-Prozesse. Mit der bereits beschriebenen Vorstellung, dass klare Politikziele das Verhalten der Akteure leiten, ist auch die Annahme verbunden, dass die Motivation dieser Beteiligten unproblematisch sei. In einer solchen a-politischen Modellwelt steht – explizit

⁸ Messner (1998:124) illustriert diese „Utopie der Machbarkeit“ anhand der folgenden zwei Zitate: „Während man steuert ... passiert gleichzeitig milliardenfach schon etwas anderes, das man, weil gleichzeitig, weder

oder implizit – die kollektive Wohlfahrtsmehrung als handlungsleitende Maxime im Mittelpunkt des theoretischen Konstrukts. Erst die Ablösung jenes positivistischen, idealisierenden Politikverständnisses durch die Studien zum Pluralismus und zum Korporatismus, die in den siebziger Jahren ihre Blütezeit erlebten, ermöglichte eine Rückbesinnung auf das Politische – auf den Kampf um die Durchsetzung widerstrebender Interessen.⁹

Der letzte hier zu diskutierende Kritikpunkt am klassischen Verständnis des Policy-Making betrifft die Stabilität der Umwelt, der „Policy-Landschaft“, in der sich Akteure mit ihren Zielen und Instrumente bewegen. Der im Modell eingebaute „*feedback loop*“ gibt die Dynamik, mit der sich Akteurspräferenzen, ideologische Handlungsmotive, Umweltbedingungen, Akteurskonstellationen, etc. ständig wandeln, nur unzureichend wider. So ist zum Beispiel bekannt, dass artikulierte Handlungspräferenzen im demokratischen Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition kurzfristig vollends ausgetauscht werden können. Während eine oppositionelle Partei im Wahlkampf eine Maßnahme der Regierungspartei scharf kritisiert und damit Wähler mobilisieren kann, wird die selbe Partei nach einem Machtwechsel häufig zum entschiedensten Verteidiger genau jener Politik. In der vorliegenden Untersuchung finden sich zahlreiche derartige Beispiele. So wurden private Kraftwerksprojekte von Oppositionsparteien bekämpft und zum zentralen Thema von Wahlkämpfen stilisiert, während die selben Parteien nach einem Wahlsieg, nach vorgeblichen „Neuverhandlungen“, diese Projekte weiter vorantrieben. Ähnliche Muster sind vielfach bei den Versuchen zu erkennen, höhere Strompreise durchzusetzen.

kennen noch kausal beeinflussen kann.“ (Luhman 1989:7) und „Daß Steuerung notwendig ist, heißt noch nicht, dass sie auch machbar ist.“ (Wilke 1992:111).

⁹ Eine ausführlichen Überblick über diese Entwicklungen in der sozialwissenschaftlichen Diskussion bietet Messner (1998). Dieser Band unter dem Titel „Die Netzwerkgesellschaft“ diskutiert neuere Ansätze zur Theorie der „systemischen Wettbewerbsfähigkeit“ bevor er eine ausführliche „Rekonstruktion der Theorien zur gesellschaftlichen Steuerungsfähigkeit“, in dem die wichtigsten klassischen und modernen Staatstheorien abgearbeitet werden, vornimmt. Im Anschluss folgt ein systematischer Überblick über neuere Ansätze, in deren Mittelpunkt das Konzept von „Netzwerken“ steht. Am Ende des Bandes wird der interessante Versuch unternommen, dieses beiden Theoriestränge – Wettbewerbstheorien und Steuerungstheorien – zusammenzuführen.

1.1.3 Policy als Struktur – Netzwerke

Die Policy-Netzwerk Analyse¹⁰ unterscheidet sich zuallererst einmal von dem beschriebenen, traditionellen Phasenmodell darin, dass sie sich nicht aus der Prozessperspektive an die Thematik annähert, sondern die Frage nach einer Struktur, die das Verhältnis der beteiligten Akteure untereinander widerspiegelt, in den Mittelpunkt der Analyse stellt. Sucht man nach den Gründen für diesen Wandel in der Policy-Analyse vom Prozess hin zur Struktur, so sind diese vielfältig. Wissenschaftssoziologisch spielten die Fortschritte, die die Netzwerkanalyse in Teilbereichen der Soziologie sowie der Anthropologie im Verlauf der siebziger und frühen achtziger Jahre gemacht hatte, eine wichtige Rolle. Die Übertragung des dort entwickelten begrifflichen sowie methodologischen Instrumentariums auf den Bereich der Policy-Analyse wird wohl durch keine Untersuchung so sehr exemplifiziert, wie durch die von Lauman und Knoke (1985, 1987), die unter dem Titel „*The Organizational State*“ die Gesundheits- und Energiepolitik in den Vereinigten Staaten von Amerika untersucht. In den folgenden Jahren fand die Methodik der Netzwerkanalyse weiteren Eingang in die Policy-Analyse, denn mit ihr bot sich ein Instrumentarium, um zuvor nur theoretisch beschriebene Konzepte im Bereich der Handlungstheorie, wie zum Beispiel „Einfluss“, „Ressourcen“, oder „Kommunikation“, auf die Interaktion von Organisation (im Gegensatz zu Individuen als Analyseeinheit) anzuwenden und sie für empirische Untersuchungen zu operationalisieren. Was Akteure zu einem Netzwerk zusammenführt sind sogenannte „*policy-events*“, in der Regel das Aushandeln anstehender bindender Entscheidung von staatlicher Seite in Form von Verordnungen und Gesetzen. Eine Mehrzahl solcher *policy-events* in einem Politikbereich bildet nach diesem Verständnis eine Policy (z.B. Geld-, Gesundheits- oder Energiepolitik).

Lauman und Knoke (1985) betonen folgende Wesensmerkmal als charakteristisch für diese neue Sicht der Dinge. Große, formale Organisationen rücken als Handelnde in das Zentrum

¹⁰ Auf eine grundsätzliche Darstellung der gesamten Breite des Netzwerkansatzes, seiner Entstehung, Anwendung und Problematisierung wird hier verzichtet. Es sei auf die zahlreichen Beiträge verwiesen, die einen solchen Überblick leisten: Marin und Mayntz (1991), Kenis und Schneider (1991), Pappi (1993), Mayntz (1993a), Messner (1998: 168-346). Auch einige Anwendungsbeispiele für die Methode der Netzwerkanalyse seien hier genannt: Für einen sektoralen Vergleich von Energie- und Gesundheitspolitik in den USA, siehe die klassische Studie von Laumann und Knoke (1985); für eine Untersuchung des Restrukturierungsprozesses in der deutschen Forschungslandschaft nach der Wiedervereinigung mit Hilfe dieser Methode, siehe Mayntz (1993b); in diesem Herausgeberband finden sich weitere interessante Anwendungen der Netzwerkanalyse, unter anderem zur Untersuchung von Forschungsk Kooperationen zwischen privaten und staatlichen Institutionen, zur Neueinführung von technischen Großsystemen wie dem Video- bzw. Bildschirmtext, oder zum Management von Bewässerungssystemen, siehe Scharpf (1993); Beispiele für die Anwendung der Netzwerkanalyse im international vergleichenden Kontext (zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und den USA, der Zentralbankenpolitik in Kanada und den USA, der Gesundheitspolitik und Industriepolitik) finden sich in Marin und Mayntz (1991).

der Analyse. Die Bedeutung von Organisationen und die Interaktionen zwischen ihnen wurde bereits in der Soziologie der frühen siebziger Jahren erkannt. Im Vorwort zu Lauman und Knoke heist es:

They [Lauman und Knoke, E.d.A.] see a structure in which persons are scarcely to be found. There is a structure of events which taken together constitute policies in energy or health. And there are actors who shape these events. But these actors are not persons at all. They are corporate actors : firms, trade unions, and professional associations, and others [...] these actors do not represent persons, they represent interests. [...] This “autonomy of public policy making” is not syndicalism or corporatism; but a fluid system in which the cast of actors varies from one event to another, and one in which a variety of resources enter into play. (Lauman and Knoke 1985: xiii)

Der Organisationsforschung der achtziger Jahre war es zu verdanken, dass der Versuch unternommen worden ist, die Interaktion dieser Organisationen als Netzwerk zu konzeptionalisieren. Die strukturelle Policy-Analyse hat zudem einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass der Staat nicht als einheitlicher Akteur angesehen wird. Insbesondere durch das Instrument der Netzwerkanalyse wurde der Blick dafür geschärft, dass es sich bei verschiedenen Ministerien, Institutionen der Legislative oder der Bürokratie um selbstständige und autonom agierende Organisationen handelt. Der Staat entrückt somit auch seiner zentralen Rolle, die er in traditionellen Betrachtungen im Policy-Prozess einnahm. Dieses Öffnen der *black box* namens „Staat“ ermöglicht eine differenzierte Beschäftigung mit den unterschiedlichen Zielen und Handlungspräferenzen sowie Ressourcen, die die einzelnen Organisationen des Staates kennzeichnen. So ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass in einem Politikbereich verschiedene Ministerien unterschiedliche Ziele verfolgen, was die Annahme, dass es ein kohärentes „Staatsinteresse“ gäbe, nicht plausibel erscheinen lässt. Wie wir im Verlauf der vorliegenden Untersuchung sehen werden, gab es – um nur ein Beispiel zu nennen – bei der Gewährung und rechtlichen Gestaltung zentralstaatlicher Bürgschaften (*counter guarantees*), die viele private Investoren im Kraftwerksbereich zur Absicherung ihres Stromverkaufs an die *State Electricity Boards* forderten, Konflikte zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren: Nachdem Bürgschaften, die den Investoren von den Regierungen in einigen Unionsstaaten gewährt worden waren, ersteren als Sicherheit nicht ausreichten – die finanzielle Situation vieler Regierungen in den Unionsstaaten ist prekär – verlangten vor allem ausländische Kraftwerksbetreiber nach der Gewährung von *counter guarantees* durch die Zentralregierung. Die Regierungen der Unionsstaaten unterstützen diese Forderungen der Investoren, da sie die Realisierung von Projekten in ihren Regionen

wünschten, sahen sich aber einer ablehnenden Unionsregierung gegenüber, die nicht bereit war, dieses Risiko zu übernehmen. Aber auch der Prozess der Entscheidungsfindung auf Ebene der Unionsregierung verlief nicht ohne interministerielle Konflikte. Es war vor allem das Stromministerium, das den Forderungen nach der Gewährung von *counter guarantees* wohlwollend gegenüber stand, während das Finanzministerium dies ablehnte. Dieses Beispiel, das im empirischen Teil der Arbeit ausführlich dargestellt wird, zeigt, dass für eine valide Analyse einer Policy der Staat nicht als einheitlicher Akteur mit einheitlichen Zielen und Ressourcenausstattungen angesehen werden darf.

Noch bedeutender als interministerielle Auseinandersetzungen um derartige technischen Fragen ist die Auseinandersetzung zwischen verschiedenen staatlichen Akteuren um grundsätzliche Aspekte der Politikformulierung. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre initiierte die Unionsregierung unter Führung der BJP eine Reihe von Reformmaßnahmen, die aufgrund der föderalen Verfasstheit Indiens jedoch von den Unionsstaaten implementiert werden müssen. Die Regierungen einiger Unionsstaaten machten daraufhin deutlich, dass sie nicht beabsichtigten, diese Reformvorstellungen der Zentralregierung umzusetzen. Wichtige Gründe für diesen Widerstand waren, je nach polit-ökonomischer Situation, der Einfluss der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, wie zum Beispiel in West Bengalen oder Kerala, oder aber die Interessen der ländlichen Stromkonsumenten, wie im Fall des Punjab, die nicht auf die ihnen gewährten Stromsubventionen verzichten wollen. Dies sind nur zwei Beispiele, die im Verlauf der Studien noch mehrfach angesprochen werden, an denen deutlich wird, dass die klassische Betrachtung des Staates als einheitlichem Akteur aus erkenntnistheoretischer Perspektive sehr fragwürdig ist.

Gleichzeitig entrückt der Staat im Rahmen der Netzwerkanalyse dem Zentrum des Akteursraums. Galt in traditionellen Betrachtungen der Staat noch als dominanter Akteur, der mit allen notwendigen finanziellen und rechtlichen Ressourcen ausgestattet war, um Policies zu formulieren und zu implementieren, so trugen vornehmlich zwei Entwicklungen dazu bei, dass dieses *a priori* Postulat zur zentralen Position des Staates in der modernen Policy-Forschung abgelehnt wird. Die frühen Implementationsstudien zeigten, dass sich in der Realität eine Vielzahl aktiver und einflussreicher Akteure tummeln, die zum Beispiel als *pressure groups* erst auf die Existenz eines bestimmten gesellschaftlichen Problems aufmerksam machen. Bei der Formulierung neuer Politikmaßnahmen spielen nicht-staatliche Akteure ebenfalls eine bedeutende Rolle. So bedienen sich staatliche Institutionen regelmäßig

solcher Informationen, die von nicht-staatlichen Akteuren (z. B. Forschungseinrichtungen, Verbänden) bereitgehalten werden, oder sie evaluieren durch Diskussion mit Akteuren, die von der neuen Politik betroffen sind, ob und welche ein Widerstand gegen eine Politikmaßnahme zu erwarten ist. Auch bei der Policy-Implementation ist der Staat in der Regel auf die Kooperation nichtstaatlicher Akteure angewiesen, die er sich, so die Modellvorstellung, auf dem politischen Markt durch bestimmte Gegenleistungen „erkauft“.

Natürlich variiert die Positionierung des Staates im Policy-Raum in verschiedenen Politikfeldern und zwischen verschiedenen politischen Systemen. So ist anzunehmen (und bereits empirisch nachgewiesen), dass staatliche Akteure in der Gesundheitspolitik dem Zentrum des Akteursraums weiter entrücken als zum Beispiel in der Verteidigungspolitik. Es ist gerade eine der Stärken der Netzwerkanalyse, dass sie das methodische Instrumentarium zur Verfügung stellt, mit dem derartige Variationen, seien sie sektoraler, temporaler oder räumlicher Natur, operationalisiert und empirisch überprüft werden können.

1.1.4 Moderne Policy-Analyse und Entwicklungsforschung

Es existiert allerdings eine epistemologische Schwierigkeit bei der Anwendung von Konzepten, die der modernen Netzwerkanalyse entspringen, auf das Fallbeispiel Indien. Wie bereits angedeutet verdankt die Netzwerkanalyse in der Politikwissenschaft ihren Aufstieg nicht zuletzt den methodologischen Grundlagen, die zuvor im Bereich der Anthropologie zur Analyse sogenannter traditioneller Gesellschaften entwickelt worden waren. In den achtziger und neunziger Jahren kam es zur Anwendung dieser Analysemethoden auf moderne westliche Industriegesellschaften. Wenig Anwendung fanden diese Konzepte allerdings bisher in der Beschäftigung mit „modernern“ Sektoren (wie zum Beispiel der Stromwirtschaft) in „traditionellen“ Gesellschaften. In Anbetracht des jüngst wieder aufkommenden Interesses am Staatshandeln in Entwicklungsländern, das unter den Schlagwörtern „*good governance*“, „*governance*“ oder „*good government*“ subsumiert werden kann, wird in diesem Zusammenhang ein Forschungsdesiderat deutlich.

Der „Staat“ wird im Rahmen der Entwicklungsforschung in der Regel als einheitlicher, zumeist recht homogener Akteur betrachtet. Er obliegt sodann einer zynischen Betrachtung: Aus marxistischer Perspektive als Agent der besitzenden Klassen und aus neo-liberalem

Blickwinkel als *rent-seeking agent*, der die unsichtbare Hand des Marktes und dessen Allokationsfunktionen fesselt und somit Wachstumspotentiale blockiert.¹¹

Denn bei der Beantwortung d Frage, warum es zu „Unterentwicklung“ kommt“, eignet sich der Staat als Sündenbock. Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich diese negativ-zynische Sichtweise auf die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess allerdings deutlich gewandelt. Zu diesem Wandel haben die *counter facts* dererfolgreichen Schwellenländer Ost- und Südostasiens und die damit einhergehende Ausdifferenzierung der Dritten Welt beigetragen.¹² Skocpols (1985) Herausgeberband *Bringing the State Back In* lieferte das Motto für einen Paradigmenwechsel, der die positive Wirkung des Entwicklungsstaats empirisch zu verifizieren suchte. Die seitdem anhaltende „*State vs. Market*“-Debatte¹³ hat ohne Zweifel einen beachtenswerten theoretischen und empirischen Beitrag zu den Sozialwissenschaften geleistet. Jedoch verharnt diese Diskussion in weiten Teilen bei einer Konzeptionalisierung des Staates als einheitlichem, relativ homogenem Akteur.

Die vorliegende Studie basiert auf der Grundannahme, dass die Existenz eines solchen homogenen Staats höchst fraglich ist. Vielmehr ist der staatliche Raum nur Teil einer viel größeren Policy-Landschaft und repräsentiert eine Vielzahl von Akteuren mit ihren vielfältigen Handlungsmotiven und -ressourcen.

Gleichzeitig muss allerdings eingeräumt werden, dass die vorliegende Studie keine Netzwerkanalyse im engeren Sinne darstellt. Empirische Netzwerkstudien nach dem Vorbild von Laumann und Knoke (1985, 1987) stellen in der Forschungspraxis extreme logistische Anforderungen dar, die nicht im Rahmen einer Dissertationsarbeit bewältigt werden können. Aber zentrale analytische Kategorien, die der Netzwerkanalyse entstammen, sowie die mit ihr verbundene Vorstellung über eine komplexe Akteurswelt sind leitend für die hier vorgelegte Untersuchung. Auch soll diese Arbeit als Anregung verstanden werden, die aus erkenntnistheoretischer Perspektive positiven Erfahrungen, die mit der methodologisch strengen empirischen Netzwerkanalyse in westlichen Industrienationen im Verlauf der

¹¹ Siehe, zum Beispiel, Brauksiepe (1996: 48-58) für eine zusammenfassende Darstellung des Rent-Seeking Ansatzes.

¹² In der deutschsprachigen Literatur steht Menzels These vom „Ende der Dritten Welt“ stellvertretend für die Diskussion zur Ausdifferenzierung der „Dritten Welt“. (Menzel 1992)

¹³ Für eine Aufarbeitung der „*State vs. Market*“-Debatte, siehe zum Beispiel Martinussen (1997: 257-274). Siehe auch den Herausgeberband von Colclough und Manor (1991).

neunziger Jahre gemacht worden sind,¹⁴ stärker für die Untersuchung von modernen Wirtschaftssektoren in Entwicklungsländern zu nutzen.

Der in den letzten Jahren zu beobachtende Trend in der Entwicklungsforschung, sich zunehmend mit gesellschaftlichen Prozessen auf regionaler und lokaler Ebene auseinanderzusetzen, wie die starke Verbreitung von lokalen Studien auf dörflicher Ebene zeigt, während staatliches Handeln weitgehend aus rein makroökonomischer Perspektive analysiert wird, entlässt in letzter Konsequenz nicht nur den Entwicklungsstaat aus seiner zentralen Pflicht, sondern vernachlässigt auch die Bedeutung politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation auf der Ebene des Nationalstaates für einen nachhaltigen Entwicklungsprozess.

Neben der bis hier beschriebenen konzeptionell-analytischen Entflechtung des Staates wird ein weiterer Grund für die wachsende Popularität des Netzwerkkonzepts angeführt. Dieser hat nichts mit erkenntnistheoretischen Erwägungen zu tun, sondern basiert auf einer sich real wandelnden Rolle des Staates im gesamtgesellschaftlichen Kontext. Ausgehend von der Ablehnung einer klaren Trennung zwischen dem Staat auf der einen und der Gesellschaft auf der anderen Seite als voneinander deutlich abzugrenzende soziale Teilsysteme wird argumentiert, dass Politikgestaltung heute von einer engen Verflechtung zahlreicher staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen gekennzeichnet ist.¹⁵ Mayntz (1993: 40) beschreibt diese neue Form gesellschaftlicher und politischer Steuerung:

Policy-Netzwerke finden sich sowohl in der Politikentwicklung wie in der Implementation. Sie zogen die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft vor allem deshalb auf sich, weil ihr Vorhandensein dem stereotypen Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum widersprach. Wie im Falle der Marktstruktur geht es jedoch auch hier nicht nur um einen Paradigmenwechsel, eine neue analytische Sichtweise auf eine unveränderte soziale Realität.

¹⁴ Besonders zu verweisen ist hier auf das beeindruckende Forschungsprogramm des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln. „Generalthema der Institutsarbeit sind die Bedingungen, unter denen moderne Gesellschaften in der Lage sind, ihre jeweiligen Probleme durch kollektives Handeln zu bewältigen. Das Programm der Periode von 1986-1995 hat sich auf historisch und international vergleichende Untersuchungen zur Interaktion zwischen politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation in ausgewählten "staatsnahen Sektoren" konzentriert, und es hat für die Bearbeitung seiner Forschungsfragen den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus entwickelt.“ Von der Internetseite des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung (www.mpi-fg-koeln.mpg.de).

¹⁵ Pappi (1993) diskutiert die doppelte Bedeutung des Netzwerk-Begriffs in der Policy-Forschung in seinem Beitrag „Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?“.

Das Konzept der Policy-Netzwerke signalisiert vielmehr nach dem heute überwiegenden Verständnis eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozess, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Akteuren eingebunden ist.

Wiederum bezieht sich diese beschriebene Auflösung der Trennung von Staat und Gesellschaft auf Entwicklungen in westlichen Demokratien und Industrienationen. Nicht zuletzt das forschungsinstitutionelle Nebeneinander der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit Funktionsweisen „westlicher Demokratien“ auf der einen und von „Entwicklungsländern“ auf der anderen Seite verhindert die Herausbildung einer allgemeinen Theorie und eines integrierten Forschungsplans, um sich mit der Frage zu beschäftigen, ob Gesellschaften, Staaten und/oder Märkte in den – aus westlicher Perspektive – Ländern der „Dritten Welt“ kategorisch oder nur graduell andere Funktionsmerkmale als in Europa oder den USA aufweisen. Die methodologische Reife in empirischer und analytischer Hinsicht, die heute die Netzwerkanalyse für westliche Industriegesellschaften auszeichnet, deutet im Vergleich mit dem vorherrschenden Instrumentarium, das bei der Analyse politischer Steuerung in Entwicklungsländern zum Einsatz kommt, auf eine gewisse „Unterentwicklung der Entwicklungsforschung“.

Welche Beiträge kann die insbesondere in den europäischen Sozialwissenschaften entwickelte¹⁶ Vorstellung von politischen Systemen als Netzwerk von Akteuren, Handlungen und Austauschprozessen für die Entwicklungsforschung leisten? Bei dem Versuch der Annäherung an diese Frage muss nochmals die grundlegende Motivation für sozialwissenschaftliches Arbeiten vor Augen geführt werden. In einer Parallele zu den Naturwissenschaften lässt sich auch sozialwissenschaftliches Arbeiten nie kategorisch, aber doch in der Tendenz unterscheiden in Grundlagenforschung, die aus dem reinen Erkenntnisinteresse heraus versucht, soziale Wirklichkeit zu beschreiben und zu verstehen, und in angewandte Forschung, die versucht, Handlungsanleitungen anzubieten, mit denen auf soziale Probleme reagiert werden soll.

¹⁶ Pappi (1993: 84) verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der für westeuropäische Demokratien entwickelten Korporatismustheorie und der Netzwerkanalyse und sieht in ihm den Grund dafür, dass die Politikwissenschaft in den USA (im Gegensatz zur Soziologie) kein großes Interesse an der Netzwerkforschung entwickelt hat.

Die Policy-Forschung entsprang, wie beschrieben, einem Planungsoptimismus, der davon ausging, dass Politik durch verordnete Rezepte zur allgemeinen Wohlfahrtsteigerung gestaltet werden könne. Die konzeptionellen Widersprüche eines solchen Ansatzes wurden durch empirische Studien entlarvt und die theoretischen Entwicklungen, von der Korporatismusforschung bis hin zur Netzwerkanalyse, gingen mit dem weitgehenden Verzicht einher, die Forschungsergebnisse für eine „bessere Politik“ einsetzen zu wollen. Die Beschäftigung mit den (spezifischen?) Problemen von Entwicklungsländern bezieht ihre Berechtigung allerdings zu einem großen Teil aus einer Hoffnung, die dem beschriebenen Planungsoptimismus der sechziger Jahre ähnelt.¹⁷

Die neunziger Jahre wurden in diesem Sinne dominiert von einer durch Machtkritik – eher moderat als radikal – geleiteten Analyse, die trotz aller Diskussionen um die Globalisierung zunehmend die nationale Analyseebene auf das Lokale verschob. Ein prominentes Beispiel dafür stellt die Partizipationsforschung dar. In jüngerer Zeit gehört Manor (1998a, 1998b) zu jenen Autoren, die vor einer Überforderung des Lokalen und einer Vernachlässigung höherer gesellschaftlicher und administrativer Ebenen in der Entwicklungstheorie warnen.

Aus dieser Einsicht heraus könnte der Schritt gewagt werden, die oftmals eher diskursiven und intuitiv formulierten Annahmen über das Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in verschiedenen Entwicklungsländern durch methodisch strengere Analyseverfahren, wie zum Beispiel der Netzwerkanalyse, auf ihren Wahrheitsgehalt zu testen. Grindle und Thomas beispielsweise (1991) postulieren *a priori* einen hohen Grad an Machtkonzentration und Zentralisierung bei der Entscheidungsfindung als ein Charakteristikum vieler Entwicklungsländer. Die für die Netzwerkanalyse typische empirische Erfassung von Macht- und Entscheidungs**strukturen**, also die Positionierung von Akteuren im Policy-Raum, böte das notwendige Instrumentarium, um diese These von der Zentralität des Staates für verschiedene Politikfelder sowie im Vergleich verschiedener Länder untereinander zu testen. Auch die vorliegende Studie zur indischen Stromwirtschaft deutet darauf hin – wenn auch nicht mit dem Mittel der Netzwerkanalyse, dass staatliche Institutionen der Exekutive und Legislative keinesfalls den Akteursraum dominieren. Auch die im weiteren noch zu thematisierende Frage nach der Rolle internationaler Akteure, seien

¹⁷ Neben dieser „präskriptiven“ Entwicklungsforschung existiert allerdings auch eine an der Kritik des Status Quo orientierte, meist auf marxistischen Grundannahmen basierende, Entwicklungsforschung, die mit der Dependenzschule eine Hochkonjunktur in den siebziger Jahren erlebte.

es multinationale Unternehmen oder auch internationale Organisationen wie die Weltbank, könnte mit Hilfe der Netzwerkanalyse empirisch untersucht werden.

1.2 Einige erkenntnistheoretische Anmerkungen und Vorgehensweise

Diese Arbeit beschäftigt sich mit einem Teilaspekt der indischen Wirtschaftsreformen. Sie behandelt Wirtschaftsreformen als einen politisch motivierten Versuch, einen bestimmten Wirtschaftssektor einer grundlegenden Transformation zu unterziehen. Das ultimative Ziel dieser Transformation bleibt unscharf und wird im inner-indischen Diskurs weder durch die gestaltenden Akteure (Politiker, Bürokraten, Berater, etc.) noch durch Beobachter (Akademiker, Journalisten, etc.) klar definiert. Aufgrund der fehlenden Zielvorgabe und wegen des aufzuzeigenden „chaotischen“ Prozesses der Implementation einzelner Policy-Elemente beobachten wir in der vorliegenden Fallstudie in weiten Teilen das bekannte „sich durchwurschteln“ (*muddling through*), ein Konzept, das in Policy-Studien seinen festen Platz gefunden hat.¹⁸ Das Fehlen einer kohärenten und langfristig angelegten nationalen Politik für die Stromwirtschaft wird von vielen Beteiligten bestätigt und kritisiert.

Damit ist auch kaum ein Maßstab vorhanden, an dem der Erfolg der Reformpolitik in ihrer Gesamtheit gemessen werden könnte. Insofern stellt die vorliegende Arbeit keine Implementationsstudie im klassischen Sinne dar.¹⁹ Der „Reform(miß)erfolg“ bildet nicht die zu erklärende Größe oder Variable dieser Arbeit. Die vorliegende Untersuchung versucht stattdessen für ein analytisch begrenztes Teilsystem, die indische Stromwirtschaft, den Prozess und seine Akteure in den Mittelpunkt der Untersuchung zu rücken und sie wie durch ein Brennglas genauer zu beobachten. Durch eine analytische Erzählung²⁰ (Kapitel 3 und 5),

¹⁸ Siehe den Klassiker „*The Science of Muddling Through*“ von Lindbloom (1995), hier in einer überarbeiteten Fassung als Teil eines Lehrbuchs.

¹⁹ Einen Überblick über die vorherrschenden Theorien zu Implementationsproblemen in Entwicklungsländern, bietet der Beitrag von Morah (1996). Darin typologisiert er die in der Literatur zu findenden Erklärungsansätze für ausbleibende Policy-Implementation wie folgt:

1. Unzulänglichkeiten in der administrativen Kontrolle/Steuerungsfähigkeit;
2. Mangel an organisatorischen Ressourcen;
3. Probleme im Zusammenwirken verschiedener Regierungsebenen;
4. Partizipationsdefizite;
5. Ungewissheiten der handelnden Akteure über ihre Umwelt;
6. Sozio-politische und ökonomische Umweltbedingungen;
7. Allgemeine Disposition der handelnden Akteure;
8. Schwierigkeiten kollektiven Handelns;
9. Unsicherheiten über Kausalbeziehungen von politischen Maßnahmen und ihren sozialen Auswirkungen.

Für einen ähnlichen Beitrag aus dem deutschsprachigen Diskurs, siehe Ritter (1991).

²⁰ Siehe Bates *et al* (1998) für die Methode des „*Analytic Narrative*“.

weitgehend aus einer Beobachterperspektive, sollen dabei Handlungsmotivationen sowie die Komplexität des Policy-Umfeldes besondere Berücksichtigung finden. Das erkenntnisleitende Interesse dieser Arbeit ist es, den Prozess der Politikgestaltung in Indien im allgemeinen und im Bereich der Wirtschaftsreformen im besonderen besser zu verstehen. Es soll mit dieser Untersuchung ein empirischer Beitrag zu dem übergreifenden Diskurs über die indischen Wirtschaftsreformen geleistet werden. Somit erfolgt weder eine deduktive Modellbildung noch handelt es sich um einen Versuch der Falsifikation eines bestehenden Modells im Popper'schen Sinne. Unter Einbeziehung weiterer Fallstudien kann diese Arbeit aber durchaus einen Beitrag zur induktiven Modellbildung leisten.

In dieser Arbeit lösen sich prozessuale und strukturelle Perspektiven regelmäßig ab. Während drei der vier empirischen Kapitel weitgehend als chronologische Erzählungen aufgebaut sind, bilden sie in ihrer gemeinsamen Betrachtung eine strukturelle Komponente heraus. Insbesondere Kapitel 3, das den Politikprozess aus der Perspektive der Unionsregierung analysiert, und Kapitel 5, das drei Fallstudien aus den Unionsstaaten diskutiert, stellen in ihrer Kombination eine strukturelle Mehrebenenanalyse dar. Zudem wird innerhalb dieser prozessualen Darstellung immer wieder auf strukturelle Akteurskonstellationen einzugehen sein. Ungeachtet dessen besitzt die Arbeit stärkere prozessuale als strukturelle Wesensmerkmale.

1.2.1 Die Studie als „Fallstudie“

Die epistemologischen Aspekte einer Fallstudie wie der vorliegenden sollen kurz diskutiert werden.²¹ Fallstudien sind von ihrer Natur her qualitative Untersuchungen, was nicht bedeutet, dass nicht auch quantitative Daten hinzugezogen werden können. Wie auch im vorliegenden Fall ist es in der Regel nicht das Ziel einer Fallstudie, allgemeine theoretische Modelle zu verifizieren oder Kausalhypothesen zu entwickeln oder zu testen. Fallstudien beziehen ihre Motivation und somit ihre Daseinsberechtigung in erster Linie aus dem Interesse an dem speziellen Einzelfall. Für ihn werden verschiedene Daten und Informationen gesammelt und in einem interpretativen Prozess analysiert. Fallstudien versuchen, dem Chaos empirischer Artefakte Bedeutung und einen Sinn zu geben. Dass solche Fallstudien nicht mit einem vorgegebenen theoretischen Modell beginnen, ist sowohl ihre Schwäche als auch ihre

²¹ Für die folgenden Überlegungen war die Internet-Veröffentlichung von Karen E. Winegardner von der „Graduate School of America“ unter dem Titel *The Case Study Method of Scholarly Research* sehr hilfreich. Abzurufen unter: <http://www.tgsa.edu/online/cybrary/case1.html>

Stärke. Theoretische Modelle bieten in der Regel eine relativ klare Anleitung und Führung bei der Suche nach Daten: Konzepte werden operationalisiert, daraus ergeben sich Variablen und unter Annahme der *ceteris paribus* Klausel hat sich der Forscher nur auf die Suche nach den entsprechenden empirischen Daten zu machen. Eine Fallstudie der vorliegenden Art hat hingegen eher zeitgeschichtlichen Charakter. Die Auswahl der als wichtig und relevant empfundenen Empirie erfolgt dabei weitaus ungeordneter und oftmals intuitiv. Obwohl keine kategorische Unterscheidung möglich ist, so kann das modellgeleitete Vorgehen eher als deduktiv, die Fallstudie eher als induktiv bezeichnet werden.

Aus diesem Umstand leitet sich aber auch der Vorteil der Fallstudie ab. Da anerkannt wird, dass sich die empirische Welt ständig ändert und soziale Wirklichkeit eher chaotisch und niemals monokausal funktioniert, genießt der Forscher die Freiheit, auch solche Faktoren als relevant in die Analyse einzubeziehen, die der Anwender eines strengen Modells zu übersehen gezwungen ist.

Die mit der Fallstudie verbundene methodologische Freiheit ist allerdings nicht mit einem vollkommen willkürlichen Vorgehen zu verwechseln. Zuallererst muss gesagt werden, für welchen übergeordneten Objektbereich eine Fallstudie durchgeführt wird. Nur durch die Beantwortung dieser Frage kann eine Fallstudie einen Beitrag zu einem größeren wissenschaftlichen Diskurs leisten. Aber schon bei der Beantwortung dieser einfach anmutenden Frage zeigen sich die Fallstricke eines weitgehend positivistischen Verständnisses sozialwissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts.

Die vorliegende Arbeit kann als Fallstudie zu einer Mehrzahl sozialer Phänomenen angesehen werden, wie zum Beispiel:

- Als sektorale Fallstudie zu Wirtschaftsreformen in Indien, oder
- Als regionale Fallstudie zu Reformen in der Stromwirtschaft, oder
- Als Fallstudie zu Reformen des Stromsektors in Entwicklungsländern, oder
- Als Fallstudie zu wirtschaftspolitischen Reformen in demokratischen politischen Systemen, oder
- Als Fallstudie zu Liberalisierungsprozessen in asiatischen Schwellenländern;
- u.v.m.

Es kann hilfreich sein, eine Unterscheidung zwischen Forscher und Rezipient vorzunehmen. Für den Autor dieser Studie bildet die Arbeit, wie auch aus der nachfolgenden Diskussion zu erkennen ist, eine Fallstudie zu den indischen Wirtschaftsreformen. Auch soll im Schlussteil

dieser Arbeit die Empirie zur Stromwirtschaft nochmals mit dem existierenden Literaturkanon zu Wirtschaftsreformen in Indien konfrontiert werden. Von einem Leser hingegen kann, bedingt durch sein eigenes Erkenntnisinteresse, der empirische Teil der Arbeit beispielsweise als eine Fallstudie zur Energiepolitik in asiatischen Schwellenländer gelesen werden.

Dass bei der Fallstudie dem Leser eine herausragende Bedeutung im Erkenntnisprozess zukommt, beschreibt das folgende Zitat von Winegardner, die hier den besonderen Fall der „heuristischen Fallstudie“ (im Gegensatz zur partikularistischen und deskriptiven) diskutiert:

Heuristic means that case studies enhance the reader's understanding of the phenomenon, bringing the discovery of new meaning, extending the reader's experience, or confirming what he already knows. According to Stake (1981), previously unknown relationships and variables can emerge from case studies and lead to a rethinking of the phenomenon. Stake further maintains that the knowledge learned from case studies is different from the results of other research in specific ways. It is more concrete, resonating with the reader's experience because it is more vivid and sensory than abstract. It is more contextual, again like experience, and distinguishable from the formal, abstract knowledge of other designs. Case study knowledge is more developed by reader interpretation, arising out of the reader's own experience and understanding. This leads to reader generalization when the "new" case study data are added to the "old" knowledge he or she already has.²²

1.2.2 Aufbau der empirischen Untersuchung

Der Inhalt der Arbeit gliedert sich wie folgt: Im folgenden Abschnitt dieses Kapitels soll der Diskurs über Wirtschaftsliberalisierung in Indien zusammenfassend dargestellt werden. Dabei wird ausführlicher auf die Arbeiten von Pranab Bardhan und Atul Kohli aus den achtziger Jahren und von Ashutosh Varshney und Rob Jenkins aus den neunziger Jahren eingegangen. In Kapitel 2 wird die historische Entwicklung der indischen Stromwirtschaft dargestellt. So wie die wirtschaftspolitische Transformation der neunziger Jahre durch einen ideologischen Wandel der Entscheidungseliten in Indien hin zu marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen bedingt ist, beeinflusste auch die sozialistische Wirtschaftsideologie der postkolonialen Eliten, die den Aufbau und Betrieb einer Infrastruktur für Elektrizität allein dem Staat übertrugen, die Entwicklungen nach der Unabhängigkeit. Innerhalb dieses wirtschaftspolitischen Rahmens kam es immer wieder zu Neuorientierungen, die eine Reaktion auf sich verändernde Umweltbedingungen darstellten, wie zum Beispiel im Fall der

²² Karen E. Winegardner "The Case Study Method of Scholarly Research", a.a.O.

ersten Erdölkrise aus der Mitte der siebziger Jahre. Kapitel 2 verdeutlicht ebenfalls die in den achtziger Jahren zunehmenden Probleme des betrachteten Wirtschaftssektors.

Kapitel 3 analysiert den seit Anfang der neunziger Jahre fortschreitenden Reformprozess in der Stromwirtschaft aus der Perspektive der Unionsregierung. Im Kontext der Zahlungsbilanzkrise von 1991 wurde deutlich, dass der marode Staatssektor die enormen Investitionsanforderungen nicht mehr befriedigen konnte. Das Interesse ausländischer Energieunternehmen an Investitionen in Schwellenländern wurde zum Anlass genommen, den heimischen Kraftwerkssektor für ausländische Direktinvestitionen durch private Betreiberfirmen zu öffnen. Die anfängliche Euphorie darüber machte nach kurzer Zeit der Einsicht Platz, dass private Kraftwerksinvestitionen nur realisierbar wären, wenn den Investoren der notwendige Grad an Sicherheit für deren Stromverkäufe über einen langen Zeitraum (Amortisationszeiten von 15-20 Jahren) zugesichert werden könnte. Da sich die staatlichen Versorgungsunternehmen, die *State Electricity Boards*, als Käufer dieses privatwirtschaftlich erzeugten Stroms mehrheitlich in finanzieller Schieflage befanden, versuchte die Unionsregierung durch finanztechnische Instrumente (Bürgschaften, Vorzugskonten, etc.), den Investoren die notwendige Sicherheit zu gewährleisten. Es wurde jedoch schnell deutlich, dass sich private Kraftwerksinvestitionen im großen Stil nur realisieren liessen, wenn ihnen ein funktionsfähiges und wirtschaftlich solides System des Stromvertriebs gegenüber gestellt werden würde. Ein solches boten die unter politischem Einfluss stehenden *State Electricity Boards* nicht.

Somit läutete die Zentralregierung eine weitere Reformphase ein, deren ultimatives Ziel die Restrukturierung und teilweise Privatisierung dieser Versorgungsunternehmen und somit eine weitgehende Entpolitisierung des gesamten Sektors sein soll. Entsprechende Gesetzesinitiativen folgten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.

Kapitel 4 der vorliegenden Arbeit beleuchtet die wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen auf Ebene der *State Electricity Boards* während der neunziger Jahre. Es wird zu zeigen sein, dass sich im Verlauf dieser zehn Jahre im Schatten der Reformdiskussion die reale Situation dieser Staatsbetriebe stetig verschlechterte. Eine politisch motivierte Preisgestaltung, unternehmerisches Missmanagement sowie eine sich ausbreitende Korrumpierung und Kriminalisierung des Sektors erhöhten die jährlichen Verluste der *State*

Electricity Boards dramatisch. Kapitel 4 verdeutlicht auch die regionalen Unterschiede dieser Entwicklung.

Kapitel 5 beleuchtet den Prozess der Reformen auf Ebene der Unionsstaaten. An drei Fallstudien, Andhra Pradesh, Orissa und Uttar Pradesh, soll gezeigt werden, wie sich die Entscheidungseliten nach einem weitgehende Kollaps des alten Systems entschlossen, mit finanzieller Hilfe der Weltbank eine Restrukturierung ihrer Stromwirtschaft einzuleiten. Während Orissa bereits eine Teilprivatisierung seines Sektors vorgenommen hat, sind insbesondere die Erfahrungen in Andhra Pradesh und in Uttar Pradesh zum Zeitpunkt der Entstehung der Arbeit noch vorläufiger Natur. Der Weg, den Indien und seine Unionsstaaten in der Stromwirtschaft einschlagen werden, ist noch ungewiss.

1.3 Wirtschaftsliberalisierung in Indien

Die vorliegende Arbeit stellt eine sektorale Studie der indischen Wirtschaftsreformen dar. Aus politikwissenschaftlicher Sicht gilt ein besonderes Interesse der Frage, warum die bereits Mitte der achtziger Jahre unter Premierminister Rajiv Gandhi eingeleiteten Schritte zur Wirtschaftsliberalisierung in weiten Teilen scheiterten²³, während die unter Premierminister Narashima Rao begonnen Maßnahmen zu Anfang der neunziger Jahre einen Reformprozess einleiteten, der trotz vieler Widerstände, Probleme und Verzögerungen nach zehn Jahren weiterhin anhält und von den meisten Beobachtern als „unumkehrbar“ bezeichnet wird. Während Rajiv Gandhi, ausgestattet mit einer breiten parlamentarischen Mehrheit und mit einer im Vergleich zu den neunziger Jahren noch recht funktionalen Parteimaschinerie des Indischen Nationalkongresses, als Premierminister mit seinen Reformbemühungen weitgehend scheiterte, setzte die von Rao (ebenfalls Kongresspartei) geführte Regierung ihre viel weitreichenderen Maßnahmen mit einer Minderheitsregierung und einer sich zunehmend selbst zersetzenden Parteistruktur durch. Diese Erfahrung widerspricht in vielfacher Hinsicht dem, was man als Beobachter intuitiv erwarteten und was die traditionellen Theorien über wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern prognostizieren würden.

Obwohl der Verlauf der Wirtschaftsreformen in den neunziger Jahren von vielen Kritikern als „zu wenig und zu langsam“ kritisiert wird, räumen fast alle Beobachter ein, dass die

²³ Wie im weiteren Verlauf dieses Kapitels aufgezeigt wird, begannen nach Ansicht einiger Autoren die Maßnahmen zur Wirtschaftsliberalisierung bereits Mitte der siebziger Jahre während des unter Indira Gandhi ausgerufenen Ausnahmezustands („*Emergency*“).

bisherigen Maßnahmen substantiell und, in Anbetracht der ideologischen Bedeutung von Konzepten wie *swadeshi*, *mixed economy* und *Neruhvian Socialism* in der indischen (wirtschafts-)politischen Kultur, sogar epochal sind.²⁴ Dies gilt unter anderem auch für die 1991 erfolgte Öffnung des Stromsektors für private **und** internationale Investitionen.

The **most important** [H.d.A.] industry to be thrown open to private investors was the power sector. [...] The notion of electricity generation and certain telecommunications subsectors in the hands of private enterprises was considered unthinkable by many Indian business professionals, intellectuals, and bureaucrats in the late 1980s. (Jenkins 1999: 19)

Auch Varshney (1999: 231) stuft die Öffnung der Elektrizitätswirtschaft als „*especially striking*“ ein, symbolisierte doch gerade dieser Schritt, dass die indische Regierung sich dazu durchgerungen hatte, die „*commanding heights of the economy*“ aufzugeben und in private Hände zu übergeben.²⁵ Diese hatte sie spätestens mit der *Industrial Policy Resolution* von 1956 eingenommen, mit der weiteren Verstaatlichung wichtiger Wirtschaftsbereiche wie dem Kohlesektor oder dem Bankenwesen in den frühen siebziger Jahren unter der Premierministerin Indira Gandhi gefestigt, und bis zum Beginn der neunziger Jahre gegen alle Ratschläge von neoliberalen Ökonomen und gegen einen internationalen Trend zu Privatisierung und Marktwirtschaft verteidigt.

Aufbauend auf einer kritischen Würdigung der existierenden Literatur zur politischen Ökonomie des indischen Staates entwickelt Jenkins (1995, 1999) das derzeit analytisch am feinsten strukturierte Erklärungsmuster für die Dauerhaftigkeit („*durability*“) der indischen Wirtschaftsreformen in den neunziger Jahren. Bevor diese neue Generation der Literatur zur politischen Ökonomie der Reformen in Indien aber diskutiert wird, soll der Verlauf der

²⁴ Die Literatur zu den indischen Wirtschaftsreformen in den neunziger Jahren lässt sich (idealtypisch) aufteilen in jene Autoren, die sie in ihrem Ausmaß und ihrer Stabilität bzw. Konsolidierung positiv bewerten, und auf der anderen Seite solchen, die sie als „zu wenig“ und „zu langsam“ kritischer beurteilen. Sowohl Jenkins (1999) als auch Shastri (1996) beispielsweise basieren ihre Analysen auf der positiven Interpretation der Entwicklungen. Autoren, wie zum Beispiel Rieger (1998), ziehen unter Verweis auf weiterhin notwendige Reformen eine weniger positive Bilanz. In dem Epilog zu der Neuauflage seiner *The Political Economy of Development* stellt auch Bardhan (1998: 120) fest: “I have noticed in recent literature two opposed general positions on the pace and prospects of reforms. One of these takes the rosy view that dramatic changes in policy have taken place since 1991, and that more could be done but for the messy politics that occasionally slows down reforms [...] The other view is more pessimistic: only the easier reforms have been handled so far [...] while many difficult reforms have been stalled and are likely to remain so, given the path of rag-tag coalition politics that the country seems to inevitably taking.” Betrachtet man den Literaturkanon zu den indischen Wirtschaftsreformen, so fällt auf, dass politikwissenschaftliche Beobachter eine eher positive, Wirtschaftswissenschaftler tendenziell eher eine negative Bewertung vornehmen.

²⁵ Yergin und Stanislaw (1998) beschreiben die weltweite Liberalisierungswelle während der letzten Dekade des zwanzigsten Jahrhunderts als Kampf zwischen Regierungen auf der einen und dem Markt auf der anderen Seite

Wirtschaftsreformen zusammenfassend dargestellt werden. Sowohl Jenkins (1999) als auch Shastri (1996) bieten bereits ausführliche Diskussionen des entsprechenden Literaturkanons, so dass sich hier auf eine Darstellung der Entwicklungen in Grundzügen beschränkt werden kann.²⁶

1.3.1 Erste Schritte der Wirtschaftsliberalisierung unter Indira Gandhi

In der öffentlichen Diskussion aber auch in zahlreichen wissenschaftlichen Abhandlungen über die Wirtschaftsliberalisierung in Indien gilt Rajiv Gandhi als der erste Reformier. Nach dem Attentat auf seine Mutter und dem darauf folgenden überragenden Wahlsieg galt das Budget von 1985-86 als der Anfang der wirtschaftlichen Öffnung Indiens nach innen und außen. Die von Premierminister Rajiv Gandhi und seinem vertrauten Stab an Ministern und Beratern verwendete neue Rhetorik stellte eine Abkehr von dem sozialistischen Entwicklungsprozess dar, der für die ersten vier Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit so charakteristisch war. Aber, wie Kohli (1990) argumentiert, war es tatsächlich in erster Linie diese Rhetorik und weniger die substantielle Politik, die Rajiv Gandhi eingangs den Ruf des Reformierers einbrachte, die dann allerdings auch zu dem vorläufigen Scheitern seiner Reformversuche beitragen sollte.

Nach Ansicht einiger Beobachter leitete aber schon Rajiv Gandhis Mutter, Indira Gandhi, nach ihrer Rückkehr an die Macht im Jahre 1980 einen langsamen und von Brüchen gekennzeichneten Liberalisierungsprozess ein. Im Kontext der Kreditverhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IMF) fuhr die Premierministerin nicht nur die Programme zur Armutsbekämpfung deutlich zurück, sondern hob auch die Preiskontrollen für Zement und Stahl auf, senkte einige Einfuhrzölle und erleichterte die Neugründung und Expansion von einheimischen Privatunternehmen. Diese Maßnahmen wurden 1984 durch die automatische Gewährung von Unternehmenslizenzen für 20 wichtige Industriebereiche²⁷ ergänzt. „By the time of Indira Gandhi’s death in late 1984, economic liberalization was very much the new policy trend.“ (Kohli 1990: 310)²⁸

um diese *commanding heights of the economy*. Siehe in diesem populärwissenschaftlichen Werk auch das kurze aber interessante Kapitel 9 „After the Permit Raj“ zu Indien.

²⁶ Die folgende Diskussion wird sich auf die Entwicklungen seit der Mitte der achtziger Jahre beschränken. Für frühere Entwicklungen siehe, unter anderem, den Klassiker von Frankel (1978).

²⁷ Dieses „*automatic licensing*“ erfordert lediglich die Registrierung durch die indische Zentralbank und unterscheidet sich somit deutlich von der traditionellen und weitaus aufwendigeren Lizenzvergabe, die durch eine Mehrzahl von Behörden und Ministerien erfolgte.

²⁸ Ähnlich argumentiert auch Echeverri-Gent (1990: 107): “Reform of India’s industrial policy can be traced as far back as the mid-1970s. While no political leader has been more closely identified with liberalization than

Im Gegensatz zu dieser Interpretation Kohlis argumentieren andere Autoren, dass diese wirtschaftspolitischen Schritte kaum erwähnenswert sind und es nicht verdienen, als „Liberalisierung“ bezeichnet zu werden. So bemerken die Ökonomen Joshi und Little (1994: 168) – nach ihrer ausführlichen Analyse der Wirtschaftskrise der späten siebziger Jahre, also jener, die zu dem angesprochenen IMF Kredit führte – zur Wirtschaftspolitik Indira Gandhis: „There was very little of the „structural adjustment“ that was one of the stated objectives of the program. Liberalization was cautious, patchy, and slow. There was no public sector reform.”

Wie auch immer diese wirtschaftspolitischen Entwicklungen unter Indira Gandhi zu bewerten sein mögen, die Einschätzung von Kohli, dass Indira Gandhi bis zu ihrem tragischen Tod 1984 mit ihrem legendären Slogan *garibi hatao* („Schlagt die Armut“) aus dem Wahlkampf von 1971 identifiziert worden ist, behält Gültigkeit. Anders als ihr Sohn Rajiv nur wenige Jahre später, verzichtete Frau Gandhi auf jegliche Rhetorik, die auf einen grundlegenden wirtschaftsideologischen Wandel hätte schließen lassen.²⁹ Rajiv Gandhi hingegen wählte eine politische Rhetorik, die geprägt war von Konzepten wie „ein neuer Anfang“, „Deregulierung“, „Importliberalisierung“ oder „*foreign technology*“. Dies erschien als ein deutlicher Bruch mit jenen Vorstellungen von einer „*mixed economy*“, „*Nehruvian socialism*“, „*swadeshi*“ oder dem „*socialist pattern of society*“. Sowohl Rajiv Gandhi selbst als auch die ihn eng umgebende Gruppe von Beratern galten als erfahrene Ökonomen, Technokraten und „Macher“, die sich als Manager in der Privatwirtschaft ausgezeichnet hatten. Anders als Indira Gandhi schien ihnen aber der politische Instinkt für das Gleichgewicht zwischen – wie Kohli (1990: 315) es nennt – „ökonomischer Rationalität“ und der „Rationalität der Demokratie“ zu fehlen. Während Indira Gandhi demzufolge populistische Rhetorik mit stillen Reformen verband, rückte ihr Sohn seine Reformrhetorik an die erste Stelle, um damit – so

Rajiv Gandhi, most of his reforms reflected an evolution in the thinking of India's policymaking community that began long before his rise to power. Many analysts trace the improvement in India's economic performance since the mid-1970s to the impact of previous reform initiatives. Rajiv Gandhi's identification with reform is in part explained by the fact that his reforms went further and were more systematic than those of his predecessors.”
²⁹ Kohli vertritt die Ansicht, dass die Abkehr Indira Gandhis von den gewohnten populistischen und sozialistischen Orientierungen eine absolute politische Notwendigkeit war. Sie musste, so die Argumentation Kohlis, ihre politisch schwache Stellung dadurch stabilisieren, dass sie im sogenannten *Hindu-Hindi Heartland*, also in den bevölkerungsreichen Unionsstaaten im Norden Indiens, die politische und finanzielle Unterstützung der indischen Industriellen suchte. Für eine erfolgreiche Mobilisierung der Wählermassen konnte Indira Gandhi sich hingegen ausschließlich auf das nach wie vor existente symbolische Erbe als Kämpferin für die Anliegen der Armen berufen. „More socialist rhetoric would not have brought her much more political capital in any case; the limits of rhetorical socialism had been reached. She must have calculated that a movement toward liberalizing the economy, while maintaining some rhetoric of socialism, would be likely to strengthen her political base.” (Kohli 1990: 311).

war zumindest die Hoffnung der Reformer – den Boden für die anschließende Umsetzung entsprechender Maßnahmen zu bereiten.

1.3.2 Die Ära Rajiv Gandhis³⁰

Nach dem tödlichen Attentat auf Indira Gandhi vom 31. Oktober 1984 erschien den Eliten der Kongresspartei ihr Sohn Rajiv als am besten geeignet, das von der Mutter hinterlassene symbolisch-charismatische Vakuum zu füllen. Der auf einer Mitleids- und Sympathiewelle für Rajiv Gandhi errungene erdrutschartige Wahlsieg brachte der Kongresspartei 1984 eine historisch einmalige Stimmen- (49 Prozent) und parlamentarische Sitzmehrheit (79 Prozent) in der *Lok Sabha* ein.³¹ Dieser Wahlsieg sowie die politische Unvorbelastetheit des neuen Premierministers, der zwar zuvor Generalsekretär der Kongresspartei, aber nicht Regierungsmitglied gewesen war, verschaffte Rajiv Gandhi kurzfristig einen gewissen Handlungsspielraum. Die Abhängigkeit und der Einfluss von mächtigen Interessengruppen, die sich dem Reformprozess widersetzten, sollte erst später und als Reaktion auf die ersten Liberalisierungsschritte wirksam werden.

1.3.2.1 Reformversuche

Im März 1985 präsentierte die neue Regierung unter Rajiv Gandhi den Haushalt 1985/86, der für den Bruch mit der alten Wirtschaftsideologie und für das neue Liberalisierungsregime stehen sollte.³² Das Wort „Sozialismus“, das bis zu diesem Zeitpunkt wie ein Ritual in jedem Budget und in jedem Fünfjahresplan benannt werden musste, tauchte in diesem Haushalt nicht ein einziges Mal auf. (Kohli 1990: 318) Gleichzeitig wurden Steuersenkungen für Unternehmen und die städtische Mittelschicht angekündigt. Für viele Güter wurden die Importzölle gesenkt, vorwiegend für Elektronik- und Computerprodukte, mit denen Rajiv Gandhi und seine Regierung versprachen, „Indien auf das 21. Jahrhundert vorzubereiten“.³³ Auch die Investitionsbedingungen für indische Unternehmen in diesen Technologiesektoren

³⁰ Die Literatur zu den unter Rajiv Gandhi vorgenommenen Reforminitiativen und zu den Gründe für sein politisches Scheitern ist umfangreich. Unter anderem sei hier auf folgende Werke verwiesen: Kochanek (1985), Kohli (1989), Echeverri-Gent (1990). Eine journalistische Darstellung bieten Tully und Masani (1988).

³¹ Für eine genauere Analyse der Umstände, unter denen Rajiv Gandhi die Nachfolge seiner Mutter antrat, siehe Mitra (1999a).

³² Für eine frühe Analyse dieses Haushalts, siehe Dutta (1985). Für das Argument, dass die darin vorgenommene Auswahl der zu deregulierenden Sektoren mit höchster ökonomischer Rationalität vollzogen worden war, siehe Gangopadhyay (1997).

³³ Zu diesem Slogan der Regierung Rajiv Gandhis, siehe die Betrachtung von Patel (1987).

wurden in diesem Haushalt sowie in dem des Folgejahrs deutlich erleichtert.³⁴ Aber auch in anderen Wirtschaftssektoren wurden die Investitions- und Expansionsmöglichkeiten der indischen Unternehmen ausgedehnt.³⁵

Die Ankündigungen eines grundlegenden Wandels in der indischen Wirtschaftspolitik stieß anfänglich auf begeisterte Reaktionen aus indischen Unternehmerkreisen und der städtischen Mittelklasse, die dies als Befreiung von der anhaltenden staatlichen und vor allem bürokratischen Gängelung empfanden. Noch während diese Gruppen die Regierung für den mutigen Wandel lobten, formierte sich jedoch innerhalb der Kongresspartei Widerstand gegen einen angeblichen Verrat an dem, was man als Herzstück der Parteiideologie ansah. Kohli (1990: 319) illustriert dies an dem Versuch Rajiv Gandhis, die Eliten der Kongresspartei durch die Verabschiedung eines wirtschaftspolitischen Programms im Mai 1985 hinter sich und die neue Politik zu bringen. Der im Rahmen der Diskussion um jenes Strategiepapier artikulierte Widerstand der Parteikader führte letztendlich zu einer weitaus „weicheren“ wirtschaftspolitischen Resolution, die, ganz im Gegensatz zur Intention der jungen und reformfreudigen Führungsriege, weiterhin die Ziele des Sozialismus propagierte. Es kam zu einer Deregulierung in einigen ausgewählten Industriebereichen, zu denen die in der vorliegenden Arbeit diskutierte Elektrizitätswirtschaft wegen ihrer strategischen Bedeutung noch nicht zählte.

Obwohl weitere selektive Liberalisierungsmaßnahmen folgten, wurde spätestens bei der Diskussion des Siebten Fünfjahresplans im *National Development Council*³⁶ im November

³⁴ Wie Joseph (1997) in der Einleitung zu seiner Fallstudie über die Liberalisierung der indischen Elektronikindustrie aufzeigt, waren allerdings auch diese Maßnahmen bereits das Thema von Regierungskommissionen, die schon Ende der siebziger Jahre eingesetzt worden waren. „The period since the late 1970s however witnessed a marked deviation from the earlier regime of planning and controls to one of liberalization and a greater role for market forces. While there was a general trend towards liberalization, the electronics industry was far ahead of other industries in terms of the extent of reforms.“ (Joseph 1997: 24)

³⁵ Dies erfolgte in erster Linie durch eine Liberalisierung des Anfang der siebziger Jahre von Indira Gandhi eingeführten *Monopolies and Restrictive Trade Practices Act* (MRTP).

³⁶ Der *National Development Council* (NDC) galt bis zum Beginn der Wirtschaftsliberalisierung als die oberste Entscheidungsinstitution in der indischen Wirtschaftsplanung. Er setzt sich zusammen aus dem Premierminister, verschiedenen Fachministern, den Ministerpräsidenten der einzelnen Unionsstaaten sowie dem stellvertretenden Vorsitzenden (*Deputy Chairman*) und den Mitgliedern (*Members*) als Hauptabteilungsleiter der Planungskommission. Der Premierminister ist qua Amtes der Vorsitzende der Planungskommission. Während unter Nehru die Planungskommission den Status und die Stellung eines „Superkabinetts“ hatte, ohne jedoch direkt demokratisch legitimiert gewesen zu sein, und Premierminister Nehru die Gelegenheit bot, sich gegen die Vergabe von Investitionsmitteln die Loyalität seiner *Chief Minister* zu erkaufen, so hat sich mit den parallel verlaufenden Entwicklungen von wirtschaftlicher Liberalisierung und politischer Föderalisierung die Stellung der beiden Institutionen ausgetauscht. Der Macht- und Prestigeverlust der Planungskommission, der mit dem Fehlschlag des Dritten Plans einsetzte, beschleunigte sich dramatisch in den neunziger Jahren. Der NDC bot den sich zunehmend emanzipierenden Regierungen in den Unionsstaaten ein Forum zur Artikulation und Durchsetzung regionaler Interessen. Die Arbeit der Planungskommission war über die Jahre immer weniger

1985 deutlich, dass Rajiv Gandhi bereits nach einem halben Jahr in der Regierungsverantwortung die parteipolitischen Realitäten anerkennen musste. Er bestand zwar darauf, dass die neue Industriepolitik nicht zurückgenommen werden dürfe (Kohli 1990: 320). Aber nachdem einflussreiche Gruppe in der Kongresspartei entsprechend insistiert hatten, rückte das Dokument zum Siebten Fünfjahresplan wieder die traditionellen sozialistischen Vorstellungen der Kongresspartei in den Mittelpunkt. Die Planaufwendungen für Armutsprogramme und ländliche Entwicklung wurden nach Kritik aus der Kongressführung erhöht. Die offiziell im Plandokument formulierten Ziele und Strategien des Siebten Fünfjahresplans sollten am Ende die traditionelle Ideologie der Kongresspartei widerspiegeln und und betonten die Nehruvianischen Wirtschafts Ideale wie Importsubstitution, soziale Gerechtigkeit, Armutsprogramme und ländliche Entwicklung:

The guiding principles of Indian planning are provided by the basic objectives of growth, modernisation, self-reliance and social justice. [...] The central element in the development strategy of the Seventh Plan is the generation of productive employment. This will be achieved through increase in cropping intensity made possible by increased availability of irrigation facilities, extension of new agricultural technologies to low productivity regions and to small farmers, through measures to make the rural development programmes more effective in the creation of productive assets, through the expansion of labour intensive construction activities for providing housing, urban amenities, roads and rural infrastructure, through the expansion of primary education and basic health facilities and through changes in the pattern of industrial growth. [...] The increase in the spending power of poor households will lead to a more rapid expansion in the demand for mass consumption goods, most particularly foodgrains, clothing and shelter. (Planning Commission 1985, Internet-Ausgabe)

Der Zeitraum zwischen Ende 1985 und dem Jahr 1987 war von widersprüchlichen wirtschaftspolitischen Signalen gekennzeichnet. Rhetorisch schwankte die Regierungsführung zwischen „Erneuerung“ im Sinne einer Abkehr von der Politik der Importsubstitution beziehungsweise strenger staatlicher Kontrolle auf der einen Seite und der gewohnten Betonung von Sozialismus und den „*commanding heights of the economy*“, die unter Kontrolle und im Besitz des öffentlichen Sektors bleiben würden, auf der anderen Seite. Von einer Privatisierung staatlicher Unternehmen distanzieren sich Rajiv Gandhi und seine

politischer, dafür zunehmend bürokratischer und technischer Natur. Auf der Ebene der Zentralregierung gilt das Finanzministerium als die Institution, die vornehmlich vom Bedeutungsverlust der Planungskommission profitierte. Für eine Analyse der Planungsinstitutionen und des -prozesses bis zum Ende der siebziger Jahre, siehe Tischner (1981: 88-108). Für die sich wandelnde Rolle von Planungskommission und *National Development Council* im Verhältnis zu Zentralregierung und Unionsstaaten, siehe, unter anderem, Weiner (1999).

Regierungsmannschaft deutlich. Faktisch folgten allerdings doch weitere Liberalisierungsmaßnahmen. Besonders der Abbau von Restriktionen bei der Expansion und technischen Modernisierung in der Textilindustrie galt als Bruch mit traditionellen Werten der Kongresspartei, hatte doch die „Zerstörung“ der wenig automatisierten indischen Textilindustrie durch billige Importe von maschinell gefertigten britischen Textilprodukte während des neunzehnten Jahrhunderts in dem von der Kongresspartei angeführten Unabhängigkeitskampf eine erstrangige symbolische Bedeutung gehabt. Derartig widersprüchliche Entwicklungen und die daraus resultierende Unsicherheit über den weiteren wirtschaftspolitischen Kurs finden ihren Ausdruck in dem von Rajiv Gandhi selbst geprägten Slogan von „*continuity with change*“. (Baru 1998: 116)

Die Neueinrichtung eines *Ministry of Programme Implementation* wurde von den Traditionalisten in der Kongresspartei indes als Angriff auf den heiligsten Tempel der indischen Wirtschaftspolitik, die Planungskommission, aufgefasst. Schon zuvor hatte die Planungskommission einen Richtungswechsel erlebt, als Manmohan Singh, der spätere Finanzminister und Mitarchitekt der Wirtschaftsliberalisierung in den neunziger Jahren, zum stellvertretenden Vorsitzenden der Planungskommission ernannt worden war.³⁷ Aber auch die selektive Substitution von Importquoten durch Zölle sowie die Ankündigung langfristiger Steuersenkungen für Unternehmen deuteten auf eine Abkehr von traditionellen wirtschaftspolitischen Vorstellungen innerhalb der Kongresspartei hin.

Der Haushalt 1986-87 setzte die Reihe solcher auf den ersten Blick eher technisch-administrativen Neuerungen fort, die bis dahin lediglich das beschriebene Unbehagen innerhalb der Kongresspartei ausgelöst, aber keinen breiten gesellschaftlichen Widerstand von Interessengruppen hervorgerufen hatten. Erst die im Februar 1986 durch die Regierung angekündigten Preiserhöhungen als Reaktion auf die sich fiskalisch weiter verschlechternde Situation gaben den bis dahin weitgehend gelähmten Oppositionsparteien die Möglichkeit, die Öffentlichkeit auf sich aufmerksam zu machen. Zahlreiche führende Politiker der Kongresspartei waren mit Blick auf die für das folgende Jahr anstehenden Regionalwahlen in Haryana, West Bengalen und Kerala durch diese Ankündigungen alarmiert worden. Die Regierung nahm sie nach innerparteilichen Einwänden von verschiedenen Regionalpolitikern umgehend zurück.

Mit dem allmählichen Verfall der charismatischen Autorität und der politischen Gestaltungsmacht seit 1987 ging dann auch die von der Regierung Rajiv Gandhis ursprünglich ausgehende wirtschaftspolitische Reformdynamik verloren. Die Niederlage in den Regionalwahlen des Unionsstaates Haryana, einer traditionellen Hochburg der Kongresspartei, leitete diesen Niedergang ein.

Rajiv's critics, composed of leftist, Gandhian, and anti-Congress (I) economists and intellectuals; small, medium and regionally based businesses; and the *swadeshi* lobby, proclaimed the policy of liberalization to be "misconceived", "unworkable" and the "road to ruinization". These critics questioned almost every aspect of the policy and charged that its supporters represented *comprador* (antinational) political and business interest. (Hardgrave und Kochanek 2000: 381)

1.3.2.2 Reformen und Interessenkonstellationen

Aus Perspektive der Pluralismustheorie zeigt Kohli (1990) die wichtigsten Interessengruppen auf, die entweder die Reformen Rajiv Gandhis unterstützten oder sich in Opposition zu ihnen befanden. Unterstützer waren demnach die indischen Unternehmerverbände sowie die indische Mittelklasse. Bevor sich die *Confederation of Indian Industries* während der neunziger Jahre zum führenden und einflussreichsten Unternehmerverband entwickeln konnte, galten FICCI (*Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry*) und ASSOCHAM (*Associated Chambers of Commerce and Industry of India*) als die nationalen Sprachrohre der indischen Wirtschaft.³⁸ Aus Gründen der Parteienfinanzierung stehen indische Parteien im Wettbewerb um die Gunst der Industrie. Kohli (1990: 324-328) beschreibt das diffizile Verhältnis dieser Unternehmerverbände zu den Reformen Rajiv Gandhis. Wie auch später während der neunziger Jahre wünschten sich diese Gruppen durchaus eine weitreichende interne Liberalisierung bzw. Deregulierung, da sie die staatlichen und bürokratischen Fesseln leid waren. Rajiv Gandhis Ideen von moderner Technologie und wirtschaftlicher Effizienz gefielen diesen Unternehmern besser als die traditionelle Rhetorik der Kongresspartei von Sozialismus und ländlicher Entwicklung. Bezüglich der wirtschaftlichen Öffnung nach außen waren die Vorstellungen allerdings zwiespältig. So

³⁷ Für eine Kritik dieser neuen Rolle der Planungskommission unter Rajiv Gandhi, siehe, „Privatisation, Indian Style“, *Economic and Political Weekly*, 8. August 1987: 1325-1327.

³⁸ FICCI vertrat traditionell die Interessen der indischen Unternehmer, während sich ASSOCHAM als Zusammenschluss der britischen Unternehmen in Indien gegründet hatte und auch nach der Unabhängigkeit weitgehend die Interessen jener Unternehmen repräsentierte, die unter dem Einfluss ausländischen Kapitals standen. Eine der klassischen Studien zur Rolle der organisierten Unternehmerinteressen in Indien stellt Kochanek (1974) dar. Für die stark veränderte Situation in den neunziger Jahren, siehe Kochanek (1996), sowie Cohen (2000).

wünschte man sich auf der einen Seite ein selektive Öffnung für solche ausländischen Investitionen, die einen Technologietransfer mit sich brächten. Auf der anderen Seite fürchtete man aber die ausländische Konkurrenz auf dem heimischen Markt. Sowohl in Bezug auf Einfuhrbeschränkungen in Form von Quotierungen und Zöllen als auch auf ausländische Direktinvestitionen nahm die indische Industrie in den achtziger Jahren eine weitgehend protektionistische Haltung ein.

Während Unternehmer durch Organisationen ihre Interessenvertretung institutionalisieren können, ist dies der indischen Mittelklasse, der nach Kohli zweiten pro-reformistischen Gruppe, aufgrund ihrer mehrdimensionalen Heterogenität nicht möglich. Für eine empirische Annäherung an das Funktionieren dieser Interessengruppen beziehen sich sowohl Mitra (1999a: 312) als auch Kohli (1990: 329) auf Umfrageergebnisse und auf die Berichterstattung in den englischsprachigen Printmedien, deren Produzenten und Konsumenten diese Mittelklasse repräsentiert. Als Gründe für deren Unterstützung der Reformen wird auf ihre Identifikation mit der Person Rajiv Gandhis, auf dessen angestrebte Steuersenkungen sowie auf die mit der Marktöffnung verbundene Verfügbarkeit moderner Konsumgüter verwiesen. Aber auch die Durchdringung des Aktienmarktes durch die Mittelklasse wird als Grund dafür angeführt, dass diese die unternehmerfreundliche Haltung der Regierung unterstützte.

Auf der Seite der Reformgegner sieht Kohli an erster Stelle die Kongresspartei selbst. Insbesondere die forsche Art und Weise, in der die Reformen auf die politische Agenda gebracht worden waren, habe die „*old congress hands*“ verärgert und einen entsprechenden parteipolitischen Widerstand des „*Congress rank and file*“ provoziert (Kohli 1990: 330-333). Es waren, wie bereits angedeutet, in erster Linie ideologische Überzeugungen (*Nehruvian Socialism*) und wahltaktische Überlegungen (ländliche Wähler), die diesen innerparteilichen Gegendruck erzeugten, zu einem nicht unbedeutenden Teil allerdings auch ein diffuses aber doch latentes, generelles Unbehagen innerhalb der traditionellen Kräfte über die neue Führungsriege unter Rajiv Gandhi.

Das Potential der politischen Mobilisierung bäuerlicher Interessengruppen gegen eine dem städtischen und industriellen Indien zunehmend verpflichtete Politik stellte aus wahltaktischer Sicht wohl die größte Herausforderung an die reformwilligen Kräfte innerhalb der Kongresspartei dar. Allerdings gesteht Kohli ein, dass dieser politische Einflussfaktor empirisch nur sehr schwierig festzumachen ist:

The political attitudes and activities of India's rural groups are the most difficult to ascertain and document. Any description of how they reacted, if they reacted at all, to changing economic policies must be largely guesswork. This is important, nevertheless, because it is in the countryside that India's elections are won or lost. What sways the rural voters remains somewhat of a mystery and a subject of considerable importance. (Kohli 1990: 335)

Dieses Forschungsdesiderat wurde erkannt und seitdem Kohli es konstatiert hat, haben verschiedene Arbeiten und Forschungsansätze dazu beigetragen, Organisationsformen und Interessenkonstellationen in der Politik des ländlichen Indiens besser zu verstehen. Zum einen haben eine Vielzahl von Studien über *Farmers Movements* die politische Effektivität ländlicher, organisierter Protestmuster belegt.³⁹ Diese unterlagen einem entscheidenden Wandel: Während die frühen sozialen Bewegungen der Landlosen für Landreformen protestierten, führte die sich im Zusammenhang mit der Grünen Revolution vollziehende „Industrialisierung“ der Landwirtschaft zu jener neuen Gruppe von mittleren bis reichen Landbesitzern, deren Proteste sich weitgehend auf Fragen der Preisgestaltung konzentrierten. Zum einen forderten sie niedrige Input-Preise für Saatgut, Dünger und – was für die vorliegende Studie von Bedeutung ist – elektrische Energie für Bewässerungspumpen. Zum anderen verlangten sie nach hohen Absatzpreisen für ihre Produkte. Diese landwirtschaftlichen Interessengruppen entstanden in den siebziger Jahren in den südlichen Unionsstaaten und breiteten sich in den achtziger Jahren auch im Norden Indiens aus.⁴⁰ Varshney (1995) analysiert die Macht und den Einfluss, der von diesen Interessengruppen ausgeht und hinterfragt für den Fall Indien die These eines *urban bias* im Entwicklungsprozess.⁴¹

³⁹ Zum aufkommen (vielfach militanter) Protestgruppen während der achtziger Jahre, die sich aus Bauern mit mittlerem bis größerem Landbesitz zusammensetzen, siehe, zum Beispiel, Omvedt (1988, 1993: 100-26), außerdem den Herausgeberband von Brass (1995). Diese Gruppen formierten sich größtenteils aus den „Gewinnern“ der Grünen Revolution, jenen Landbesitzern, die von den neuen Technologien und dem Ausbau der künstlichen Bewässerung profitiert hatten. Diese Interessengruppen erlebten ihre Blütezeit in den achtziger Jahren, scheiterten in den neunziger Jahren jedoch häufig an dem Versuch, eigene politische Parteien zu gründen. Ein anschauliches Beispiel für das Gewaltpotential, das diese Interessenorganisationen wohlhabender Landbesitzer bereits in den achtziger Jahren entwickelten, um unter anderem Forderungen nach billiger Elektrizität durchzusetzen, liefert ein Beitrag von Kalathil (1987) sowie die Arbeit von Sharma (1999), darin besonders Kapitel 6.

⁴⁰ Zur Entstehung dieser „landwirtschaftlichen Bourgeoisie“ im Punjab und dem eng damit zusammenhängenden Aufstieg der *Akali Dal*, siehe stellvertretend Gill (1998) und Purewal (2000). Für die Entstehung von *Farmers' Movements* in Uttar Pradesh und besonders für eine Fallstudie der *Bharatiya Kisan Union* (BKU), Patnaik und Hasan (1998). Einen Überblick über diese sozialen Bewegungen in Gujarat und den dortigen Machtkampf zwischen der BJP nahen *Bharatiya Kisan Union* (BKU) und der *Khedut Samaj*, die traditionell der *Janata Party* nahe steht, siehe Shah (1988).

⁴¹ Aber auch die Verbreitung wissenschaftlicher Wahl- und Einstellungsforschung hat viel Licht in diese *Black Box* von urbanen und ländlichen Interessenkoalitionen bringen können. (Mitra und Singh 1999)

Neben den traditionellen Partieliten der Kongresspartei und den neuen Interessengruppen der Landbesitzer identifiziert Kohli moderate linke Kräfte als dritte bedeutende Gruppierung, die sich als Opposition gegen die Reformbestrebungen unter Rajiv Gandhi positionierte. Zum einen waren dies die traditionell linken Wirtschaftswissenschaftler, die vielfach engen Kontakt sowohl zu den kommunistischen Parteien als auch zu einflussreichen Gruppen innerhalb der Kongresspartei pflegten. Aber auch die kommunistischen Parteien selbst sowie die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor formulierten und formierten ihren Widerstand gegen die neue Wirtschaftspolitik. So machte ein eintägiger Warnstreik der Angestellten zahlreicher Staatsunternehmen im Januar 1986 Eindruck auf die Reformer. Erste Pläne zur Privatisierung von Staatsunternehmen wurden daraufhin umgehend zurückgestellt. Die Privatisierung sollte erst fünfzehn Jahre später unter einer (in den achtziger Jahren kaum vorhersehbaren nationalen Regierungskoalition unter Führung der BJP) vorsichtig eingeleitet werden.

Der beschriebene Analyserahmen von Kohli ist in seiner pluralismustheoretischen Perspektive eine Variation zu der klassischen Betrachtung des Ökonomen Pranab Bardhan. Bardhan (1998) identifiziert in seiner Analyse drei Interessengruppen als „dominante besitzergreifende Klassen“ in der indischen politischen Ökonomie. In Kapitel sechs seiner *Political Economy of Development in India* beschreibt Bardhan ausführlich die Struktur dieser Dreifaltigkeit aus reichen Landbesitzern, Angestellten des öffentlichen Sektors und industriellen Kapitalisten. Die Rolle dieser Gruppen wird in der Betrachtung Bardhans weitgehend aus einer *rent-seeking* Perspektive analysiert. Ihr erstes Interesse sei es, öffentliche Ausgaben von Entwicklungsausgaben (Investitionen) umzuwandeln in Subventionen (unmittelbare Konsumtion). Bezugnehmend auf den grundlegenden Verweis von Olson (1982) auf den Unwillen von Interessenkoalitionen in stabilen Demokratien, im Interesse der langfristigen Wirtschaftsentwicklung auf gegenwärtige Konsumtion zu verzichten, argumentiert auch Bardhan (1998: 69), dass Entwicklungsinvestitionen zwar langfristig sehr wohl im gemeinsamen Interesse auch dieser dominanten besitzergreifenden Klassen wären, dass der einzelne Akteur allerdings kurzfristig kalkuliert und daher versucht ist, für sich selbst dem System möglichst hohe Renten zu entziehen:

For any single partner in such coalitions, the risks and sacrifices of what may turn out to be a one-sided dismantling of patronage structures carefully cultivated over years may be too costly : the inevitably crowded agenda and the weight of the pre-existing list of complex understandings in large lobbying coalitions make any negotiation on changing the basic rules of the game

excruciatingly slow and the incentives for plodding along the well-worn grooves of short-run rent-seeking are too strong. (Bardhan 1998: 69)

Obwohl Bardhan (1998) in dem Epilog *The Political Economy of Reform* zu der Neuauflage des hier zitierten Klassikers konstatiert, dass sich einiges an dieser dominanten Koalition aus *status quo* orientierten Interessengruppen verändert habe, so argumentierte er auch weiterhin:

[...] one should not underestimate the enormity and tenacity of vested interests in the preservation of the old political equilibrium of subsidies and patronage distribution. (Bardhan 1998: 132)

Der auffälligste Unterschied zwischen der Analyse Bardhans und der späteren Kohlis liegt in der Bewertung indischer Großunternehmer. Während die marxistische Sichtweise Bardhans aus den frühen achtziger Jahren ihnen eine Vetoposition in Bezug auf wirtschaftspolitische Veränderungen zuschrieb, ordnete Kohli sie nach den Erfahrungen der achtziger Jahre als reformfreundlich ein.

Dass die von Rajiv Gandhi initiierten, oben beschriebenen Reformen vorerst zum Erliegen kamen, hing letztendlich aber nur bedingt mit einer wirtschaftspolitischen Opposition von Seiten einflussreicher Interessengruppen zusammen. Ihr Scheitern war auch durch die persönliche politische Schwächung des Premierministers gegen Ende seiner Amtszeit bedingt. Sie war das Resultat verschiedener Korruptionsverdächtigungen und anderer persönlicher Verfehlungen Rajiv Gandhis und seiner engsten Vertrauten. Beleg für eine stetig zunehmende politische Schwächung war die Tatsache, dass die Kongresspartei seit 1985 keine Wahl in einem der bedeutendsten indischen Unionsstaaten gewinnen konnte.

1.3.3 Die Interimsperiode 1989-91⁴²

Nach der Niederlage der von Rajiv Gandhi geführten Kongresspartei bei den Wahlen zum indischen Unterhaus im November 1989, in denen sie zwar fast 36 Prozent der Stimmen aber nur 197 Sitze (von insgesamt 543) erringen konnte, bildete die *National Front* unter Premierminister V.P. Singh die neue Regierung.⁴³ Dieser hatte mit der *Jan Morcha*

⁴² Der folgende Abschnitt basiert weitgehend auf Hardgrave und Kochanek (2000). Zum Aufstieg und Fall der *National Front* siehe vertiefend den Herausgeberband vom Gould und Ganguly (1993), ebenfalls Hardgrave (1991) sowie Surindar (1990). Zu den *Lok Sabha* Wahlen von 1989 und 1991, siehe auch Mitra und Chiriyankandath (1992).

⁴³ V.P. Singh war Mitte der achtziger Jahre Finanzminister im Kabinett Rajiv Gandhis gewesen. Singh hatte es sich zur Aufgabe gemacht, Korruption und Steuerhinterziehung ernsthaft zu bekämpfen. Zu diesem Zweck ordnete er umfangreiche Durchsuchungen bei indischen Großunternehmen an („*raid raj**“). Eine Kontroverse

(Volksbewegung) seine eigene Partei gegründet.⁴⁴ Da die *National Front* über keine parlamentarische Mehrheit verfügte, war die Regierung auch auf die Stimmen der oppositionellen Kongresspartei angewiesen. Die folgende Regierungs- und Legislaturperiode war zu sehr von Streitigkeiten und persönlichen Fehden innerhalb der Koalition gekennzeichnet, als dass entscheidende wirtschaftspolitische Reformen hätten eingeleitet werden können.⁴⁵

V.P. Singh griff zu einem radikalen Mittel, um wieder breite politische Unterstützung zurück zu gewinnen. Er kündigte an, die Empfehlungen der *Mandal Commission* umzusetzen, die eine Quotierung von 27 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in der Zentralregierung für die *Other Backward Castes* vorsahen. Sowohl im Parlament als auch auf der Strasse brach daraufhin eine Protestwelle aus. Als die Regierung zudem noch anordnete, den Präsidenten der BJP, L.K. Advani, durch dessen Verhaftung daran zu hindern, einen Protestmarsch zu dem umstrittenen heiligen Ort in Ayodhya anzuführen, entzog die BJP der Regierung die parlamentarische Unterstützung.

V.P. Singh verlor die resultierende Vertrauensabstimmung im Parlament. Chandra Shekar und Devi Lal gründeten, nachdem sie die *Janata Dal* gespalten hatten, eine neue Partei, die *Janata*

brach aus, als Singh die US-amerikanische Detektivfirma FAIRFAX engagierte, um die Auslandsaktivitäten reicher indischer Unternehmerfamilien und Filmstars zu untersuchen. Es handelte sich dabei unter anderem um Freunde des Premierministers Rajiv Gandhi, wie im Fall von Dhirumbai Ambani (*Reliance Industries*), und sogar um Abgeordnete der Kongresspartei, wie im Fall von Amitabh Bachchan. Daraufhin wurde Singh in das Amt des Verteidigungsministers „versetzt“. Auf dem Höhepunkt dieser Affäre und nun als Verteidigungsminister ordnete Singh eine Untersuchung der Korruptionsvorwürfe, die im Zusammenhang mit Lieferverträgen über zwei U-Boote an die deutsche Howaldt Deutsche Werft (HDW) aufkamen. Dies wurde als direkter Angriff gegen den Premierminister gewertet. Singh trat am 12. April 1987 aus dem Kabinett aus und wurde später aus der Kongresspartei ausgeschlossen. Drei Tage später berichtete eine schwedische Radiostation über die angeblichen Bestechungszahlungen des schwedischen Waffenproduzenten Bofors an „einen Inder“. (Hardgrave und Kochanek 2000: 276)

⁴⁴ Ausschlaggebend für die Bildung der *National Front* schien der deutliche Wahlsieg von V.P. Singh bei einer Nachwahl zur *Lok Sabha* im Wahlkreis Allahabad am 16. Juni 1988 zu sein. Dieser wurde als Beleg für die anti-korruptions- und anti-Kongress-Stimmung im Lande interpretiert. In den folgenden Monaten formierte sich die *National Front*, zuerst aus dem verbliebenen Rest der *Janata Dal*, von zwei Gruppen aus der *Lok Dal* und aus der neuen *Jan Morcha* (Volksbewegung). In einer zweiten Phase schlossen sich mit der *Telegu Desam Party* (TDP) aus Andhra Pradesh, der *Dravida Munnetra Kazhagam* (DMK) aus Tamil Nadu und der *Asom Gana Parishad* (AGP) aus Assam drei regionale Parteien diesem Bündnis an. Auch *Congress (Socialist)*, eine Gruppe regionaler Parteiführer, die sich 1981 von der Kongresspartei unter Indira Gandhi abgespalten hatte, folgte. Für die Wahlen 1989 traf diese *National Front* strategische Absprachen über Wahlkreise mit der rechten BJP sowie mit den kommunistischen Parteien. (Hardgrave und Kochanek 2000: 293)

⁴⁵ Die führende Troika, bestehend aus V.P. Singh, Devi Lal und Chandra Shekar, konnte sich nach den siegreichen Wahlen nicht darauf einigen, wer das Amt des Premierministers übernehmen sollte. Erst ein gegen Chandra Shekar gerichtetes Übereinkommen zwischen den anderen beiden Politikern löste vorläufig dieses Problem. V.P. Singh wurde Premierminister und Devi Lal Agrar- und stellvertretender Premierminister. Letzterer trat aber im März 1990 zurück, als gegen seinen Sohn Ermittlungen wegen Wahlbetrugs bei den Wahlen zum Parlament des Unionsstaates Haryana eingeleitet wurden. Als es ihm trotzdem gelang, seinen Sohn als *Chief Minister* von Haryana einzusetzen, traten aus Protest wiederum andere Kabinettsmitglieder zurück.

Dal (Socialist), die später zur *Samajwadi Janata Party* wurde. Nachdem die Kongresspartei und die BJP die Bildung einer neuen Regierung abgelehnt hatten, nahm Chandra Shekar eine entsprechende Aufforderung des Präsidenten an. Seine Regierung überlebte – mit Unterstützung der Kongresspartei – allerdings nur vier Monate und im März 1991 trat Chandra Shekar zurück. Es kam zu vorzeitige Neuwahlen.

Unter diesen politischen Bedingungen waren keine entscheidenden wirtschaftspolitischen Weichenstellungen zu erwarten. Ideologisch deckte die Koalition der *National Front* fast das gesamte politische Spektrum ab. Bei Übernahme der Regierungsverantwortung durch V.P. Singh, einem Anhänger Gandhianischer Ideen, deutete sich zwar anfänglich eine Umkehr der bisherigen Liberalisierungsschritte an. Sozialistische und gegen ausländisches Kapital gerichtete Rhetorik dominierte öffentliche Stellungnahme. Die Planungskommission wurde, nachdem Rajiv Gandhi wie beschrieben versucht hatte, ihren Einfluss zu schmälern, wieder gestärkt. Und mit einem weitreichenden Schuldenerlass für Landwirte sollte die fehlende politische Unterstützung erkaufte werden.

Aber bereits Anfang 1990 rückte bei der Vorbereitung des Haushaltsentwurfs die Macht des Faktischen wieder an erste Stelle und führte bei der politischen Führung unter V.P. Singh zu der Einsicht, dass weitere Reformen unerlässlich waren. Die in den Folgemonaten veröffentlichte *Import-Export-Policy* sowie die *New Economic Policy* ⁴⁶ waren in der Substanz eine Fortführung der Liberalisierung, die bereits von Indira Gandhi und Rajiv Gandhi betrieben worden war. Der Sommer 1990 wurde politisch ohnehin von anderen Themen, wie der *Mandal Commission*, der Kontroverse um Ayodhya sowie der akuten Regierungskrise, dominiert.

Despite the increased economic difficulties brought on by the Gulf crisis, economic policy and implementation were totally set adrift; the Indian economy continued to deteriorate. Despite almost two decades of spasmodic liberalization, the entire legal framework of private-sector control and regulation in India remained in place. (Hardgrave und Kochanek 2000: 383)

⁴⁶ Als Beleg für diesen Wandel in der Wirtschaftspolitik zitiert Shastri (1996: 42) aus der Rede des Premierministers V.P. Singh vor dem *National Development Council*: „Government must retain strategic control over the broad directions of industrial development. But this does not mean detailed bureaucratic control over every feature of industrial activity.”

1.3.4 Reformen unter Premierminister Narashima Rao

Der anschließende Wahlkampf wurde von dem Attentat auf Rajiv Gandhi überschattet, der wiederum Spitzenkandidat der Kongresspartei war, bei einer Wahlkampfveranstaltung am 21. Mai 1991 in Tamil Nadu.⁴⁷ Zu diesem Zeitpunkt war die erste Runde der Wahlen bereits abgeschlossen, die folgenden zwei wurden von der Wahlkommission aufgrund des Attentats auf den 12. und 15. Juni 1991 verschoben.⁴⁸ Nachdem Rajiv Gandhis Witwe, Sonia Gandhi, die Übernahme der Parteipräsidenschaft abgelehnt hatte, entschied sich die Kongresspartei für den Kompromisskandidaten Narashima Rao. Dieser verfügte über kaum eine eigene politische Basis in der Partei und galt als wenig ambitiös.

Das Attentat auf Rajiv Gandhi verursachte nach der Interpretation von Beobachtern einen Sympathieeffekt, der sich in den zwei noch ausstehenden Wahlrunden positiv für die Kongresspartei auswirkte. So wurde sie mit einem Stimmenanteil von etwas unter 38 Prozent zur stärksten Partei, ihr fehlten aber 29 Sitze für eine parlamentarische Mehrheit. Rao wurde am 21. Juni 1991 als Premierminister vereidigt und hatte vier Wochen Zeit, durch eine Vertrauensfrage die Unterstützung der Mehrheit der *Lok Sabha* unter Beweis zu stellen.⁴⁹ Da auch die Oppositionsparteien Neuwahlen verhindern wollten, enthielten sie sich bei der Abstimmung am 15. Juli 1991 größtenteils und sagten der Kongressregierung ihre legislative Unterstützung im Einzelfall zu.

Die ersten Monate dieser Minderheitsregierung waren von einigen couragierten Entscheidungen geprägt, deren Umsetzung nicht zuletzt dem kompromissbereiten und sachorientierten Führungsstil Narashima Raos zugeschrieben wurden.⁵⁰ Neben dem Krisenmanagement in den Bereichen *Mandal Commission* und *Ayodhya* und dem Abhalten von Wahlen zum Parlament im krisengeschüttelten Unionsstaat Punjab gehörten vor allem die

⁴⁷ Zu diesem Attentat siehe die Sonderausgaben von *India Today* vom 15. Juni und 15. Juli 1990.

⁴⁸ Aus logistischen Gründen werden die nationalen Wahlen in Indien in der Regel in verschiedenen Landesteilen an drei verschiedenen Tagen abgehalten. Wahlen erstrecken sich daher über einen Zeitraum von etwa zwei Wochen.

⁴⁹ Rao war zu diesem Zeitpunkt nicht Mitglied der *Lok Sabha*, was laut indischer Verfassung aber eine Voraussetzung für das Amt des Premierministers ist. Daher war seine Ernennung davon abhängig, dass er innerhalb von sechs Monaten Parlamentarier würde. Im November 1991 gewann er dementsprechend eine Nachwahl in einem Wahlkreis in Andhra Pradesh.

⁵⁰ Für eine Analyse der ersten Monate unter der Regierung Raos, siehe, unter anderem, Roy (1993). Für eine Analyse des politischen Zusammenhangs zwischen den Themen „Wirtschaftsliberalisierung“ und „Ayodhya“, siehe Datta-Chaudhuri (1993).

weitreichenden Schritte zur Wirtschaftsliberalisierung zu den herausragendsten Leistungen.⁵¹ Die neue Regierung trat ihr Amt inmitten einer der schlimmsten Wirtschaftskrisen seit der Unabhängigkeit an. Dabei traf eine sich seit langen Jahren entwickelnde strukturelle Krise, die vor allem fiskalischer (Bajapi und Sachs 1999) und ordnungspolitischer Natur war, mit einem durch die Golfkrise ausgelösten externen Schock zusammen.⁵² Die kurzfristig steigenden Einfuhrpreise für Erdöl und die plötzlich ausbleibenden Überweisungen von indischen Arbeitsmigranten in den Erdölstaaten lösten eine akute Zahlungsbilanzkrise aus. Devisenreserven schrumpften auf einen Betrag, der Importe für nur noch zwei Wochen abdeckte, obwohl Indien bereits im Januar 1991 vom Internationalen Währungsfonds einen Kredit in Höhe von 1,8 Mrd. US\$ erhalten hatte. Diese Krise hatte einen Verfall der internationalen Kreditwürdigkeit Indiens (*credit rating*) zur Folge. Das Zahlungsbilanzdefizit weitete sich auf 10 Mrd US\$ aus. Dies entsprach rund 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Der durch die Golfkrise ausgelöste externe Schock wäre relativ problemlos zu überwinden gewesen, hätten nicht die strukturellen Probleme, die sich im Verlauf der achtziger Jahre verschärft hatten, zu einer Unfähigkeit zur Krisenreaktion geführt. (Joshi und Little 1996a: 13-19)

Für die Betrachtung der politischen Reaktionen auf die Krise von 1991 ist eine analytische Unterscheidung zwischen kurzfristiger Stabilisierung, in der Regel in Form von Wechselkursfreigabe (d.h. durch Abwertung der eigenen Währung), und mittel- bis langfristigen Strukturreformen (i.d.R. durch Liberalisierung von Güter- und Kapitalmärkten) sinnvoll.⁵³

⁵¹ Für eine Analyse des politischen Zusammenhangs zwischen den Themen „Wirtschaftsliberalisierung“ und „Ayodhya“, siehe Datta-Chaudhuri (1993).

⁵² Mit der Invasion Kuwaits durch den Irak im August 1990 stieg der Ölpreis von 15 US\$ pro Barrel im Juni auf 35 US\$ im Oktober 1990 an. Beide Länder waren wichtige Öllieferanten Indiens und durch den Einmarsch musste Indien nun sein Öl auf dem internationalen Markt zu Tagespreisen einkaufen. Hinzu kam, dass die einheimische Produktion durch Unruhen im Unionsstaat Assam ebenfalls stark eingeschränkt war. (Joshi und Little 1994: 65)

⁵³ Das Verhältnis zwischen diesen beiden Maßnahmen und deren ideale Sequenzierung ist in der Literatur umstritten. Erfolgreiche Stabilisierungsmaßnahmen können den Handlungsdruck auf politische Akteure, die strukturellen Schwächen anzugehen, reduzieren. Krisen bieten nach dieser Sicht der Dinge das notwendige *window of opportunity* zur Implementierung solcher Reformen, die unter alltäglichen Bedingungen nur schwer gegen den Widerstand einflussreicher Gruppen durchzusetzen wären. In den neunziger Jahren hat sich um diese Hypothese ein ganzer Literaturkanon entwickelt. Zu diesem gehören, stellvertretend auch für andere, Grindle und Thomas (1991) und Keeler (1993). Ökonomische Argumente für eine Abfolge von anfänglicher struktureller Liberalisierung der Kapitalmärkte und einem Abbau des Haushaltsdefizits und erst anschließender Wechselkursliberalisierung präsentiert Lal (1987). Auf der anderen Seite wird darauf verwiesen, dass Strukturreformen eine akute Krise verschlimmern können, in dem zum Beispiel ein Abbau von Zöllen negative Auswirkungen auf die Einnahmen der Regierung hat und somit das Haushaltsdefizit zusätzlich belastet, oder eine Kapitalmarktliberalisierung die Finanzierung eines öffentlichen Defizits verteuert. Kredite des Weltwährungsfonds sind nicht zuletzt aufgrund dieser Überlegung traditionell mit Auflagen der umgehenden Stabilisierung durch Wechselkursanpassungen und Ausgabenkürzungen verbunden.

Joshi und Little (1996: 13) verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass die indische Regierung die Strukturreformen als Reaktion auf die Krise von 1991 einleitete, ohne dass eine kurzfristige Stabilisierung erreicht worden wäre. Dies bedeutete allerdings nicht, dass die Stabilisierungsmaßnahmen nicht deutlich erkennbar gewesen wären: mit Unterstützung des IWF-Kredits erfolgte eine Abwertung der Indischen Rupie um rund 19 Prozent und Importe wurde durch eine weitreichende Abschaffung von Einfuhrgenehmigungen liberalisiert. Gepaart mit Haushaltssperren führten diese Maßnahmen zu einer relativ zügigen Stabilisierung von Inflation und Zahlungsbilanz.⁵⁴

Bedeutender als diese Notmaßnahmen waren für die langfristige Entwicklung Indiens aber jene strukturellen Liberalisierungsmaßnahmen, die die Regierung unter Narashima Rao im Kontext der Zahlungsbilanzkrise einleitete und die als Beginn einer neuen Ära in der indischen Wirtschaftsgeschichte galten.⁵⁵ Auf diese soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden.

⁵⁴ Siehe Rieger (1998) für einen Überblick über die kurzfristigen Stabilisierungsmaßnahmen.

⁵⁵ An dieser Stelle können jene Entwicklungen nicht im Detail dargestellt werden. Es sei auf die zahlreichen Veröffentlichungen verwiesen, die die vielfältigen Aspekte des Liberalisierungsprozesses beleuchten. Eine Reihe von Publikationen bieten jährliche Darstellungen der Wirtschaftspolitik in Indien: Zum einen der von der *Economic Affairs Group* des *India International Centre* in Neu Delhi herausgegebene „*Mid-Year Review of the Indian Economy*“ (z.B. Gupta 1996, Parikh 1995), des weiteren die *Economic Surveys*, die von der indischen Regierung jährlich vor der Einbringung des Budgets in das Parlament veröffentlicht werden. Auch die Veröffentlichungen des *Centre for the Monitoring of the Indian Economy* (Mumbai) bieten eine hilfreichen Übersicht. Aus internationaler Perspektive blicken die vierteljährlich von der *Economist Intelligence Unit* veröffentlichten *Country Reports* auf die wirtschaftspolitische Entwicklungen Indiens. Eine Analyse der ersten fünf Jahre nach Beginn der Reformen aus der Sicht der Weltbank verschafft die *Country Study* aus dem Jahre 1996 (World Bank 1996b). Ebenso veröffentlichte die Weltbank einen Bericht, der sich mit der außenwirtschaftlichen Öffnung Indiens sowie seiner Nachbarländer beschäftigt (Pigaro, Frank, Itakura, *et al* 1997). Von den zahllosen akademischen Veröffentlichungen, die den Reformprozess diskutieren, kann an dieser Stelle nur auf die nach Auffassung des Autors wichtigsten verwiesen werden. Ahluwalia und Little (1998) bringen zahlreiche führende Ökonomen zusammen, die eine Vielzahl von politischen sowie wirtschaftlichen Aspekten der Wirtschaftsliberalisierung beleuchten. Sachs, Varshney und Bajpai (1999) präsentieren in ähnlicher Weise Beiträge zu einer Konferenz aus dem Dezember 1996. Die hier verwendete Taschenbuchausgabe fasst im Vorwort die Entwicklungen zwischen 1996 und 1998 auf interessante Weise zusammen. Siehe ähnlich auch Cassen und Joshi (1995). Einer der ersten Herausgeberbände zu den frühen Reformen der Regierung Rao ist Jalan (1992). Einen Überblick über die ersten zwei Reformjahre bietet Dehejia (1993). Der *India Development Report 1997* (Parikh 1997), der von Mitarbeitern des *Indira Gandhi Institute of Development Research* zusammengestellt worden ist, bietet ebenfalls einen umfangreichen und qualifizierten Überblick über die Entwicklungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre sowie aufschlussreiche makroökonomische und sektorale Problemanalysen. Auf die unzähligen Artikel in indischen und internationalen Fachzeitschriften kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

1.3.4.1 Außenhandelsliberalisierung

Die bedeutendsten und frühesten Fortschritte wurden zweifellos in den Bereichen der Außenwirtschaft sowie der Industriepolitik gemacht. Die weitgehende Abschaffung von Importquoten beziehungsweise von Importlizenzen war nicht zuletzt notwendig geworden, nachdem Indien 1994 nach langer und kontroverser Debatte und gegen den massiven Widerstand der kommunistischen Parteien dem internationalen Handelsabkommen GATT und daraufhin der neu geschaffenen Welthandelsorganisation (WTO) beigetreten war. Auch wenn Indien nach wie vor in vielen Bereichen über Einfuhrzölle verfügt, die zu den höchsten weltweit gehören, und weiterhin an einigen quantitativen Importquoten im Konsum- und Agrarbereich festhält, so stellt die weitreichende Öffnung des indischen Marktes im Verlauf der neunziger Jahre doch eine vollständige Abkehr von der Politik der Selbstversorgung (*swadeshi*) dar, die für die indische Wirtschaftspolitik seit der Unabhängigkeit kennzeichnend war. Die Liste jener Güter, deren Einfuhr durch Quoten begrenzt ist, wird von Jahr zu Jahr kürzer. (Jenkins 1999: 16; Pigaro, Frank, Itakura, *et al* 1997)⁵⁶

1.3.4.2 Industriepolitik und ausländische Direktinvestitionen

Im Bereich der Industriepolitik standen die Maßnahmen zur weitgehenden Abschaffung des Lizenzsystems im Zentrum der frühen Reformen aus dem Jahre 1991. Mit Ausnahme einiger als volkswirtschaftlich strategisch bedeutsam eingestufte Sektoren (z.B. der Zuckerindustrie!) wurde somit eines der herausragendsten bürokratischen Hemmnisse für privates Unternehmertum abgeschafft. Bereits 1992 war dieses *licence-permit raj* weitgehend abgebaut. Auch der unter Indira Gandhi Anfang der siebziger Jahre eingeführte *Monopolies and Restrictive Trade Practices Act* (MRTP), der die betriebliche Expansion von großen Privatunternehmen fast unmöglich machte, wurde erheblich entschärft. Das sich aufgrund dieser ersten Maßnahmen der Deregulierung entfaltende privatwirtschaftliche Engagement zeigte bald weitere Bereiche auf, in denen Reformen nötig sein würden. Die bis dato vom Staat dominierten oder überregulierten Wirtschaftssektoren wie das Banken- und Finanzwesen, die Versicherungswirtschaft, die Kapitalmärkte und vor allem der Infrastrukturbereich waren kaum in der Lage, den Bedürfnisse der neuen marktwirtschaftlichen Dynamik genüge zu leisten. (Jenkins 1999: 18)

⁵⁶ Im Haushalt 2001-2002 kündigte der indische Finanzminister eine fast vollständige Abschaffung der quantitative Einfuhrbeschränkungen sowie eine weitere Senkung von Spitzenzöllen an. Siehe, unter anderem, „India’s breakthrough budget?“, *The Economist*, 3.–9. März 2001: 55.

Der erste entscheidende Schritt zur Öffnung des indischen Marktes für ausländische Direktinvestitionen wurde mit einer Entschärfung des *Foreign Exchange Regulation Act* (FERA) gemacht. Waren bisher ausländische Unternehmensbeteiligungen nur nach einem langwierigen bürokratischen Genehmigungsverfahren möglich, wurde nun ein automatisches Genehmigungsverfahren für Beteiligungen von bis zu 51 Prozent für anfänglich 34 Industriezweige eingeführt. Von einigen Beobachtern wurde angemerkt, dass die Grenze von 51 Prozent wirtschaftspolitisch irrational und lediglich Ausdruck einer nach wie vor skeptischen Haltung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen sei. Mit 51 Prozent ist ohnehin eine Mehrheitsbeteiligung erreicht, die dann auch 100 Prozent ausmachen könnte. (Jenkins 1999: 200) Im Verlauf der neunziger Jahre kam es graduell zu einer Ausweitung dieser Beteiligungsmöglichkeiten in einzelnen Sektoren. Diese Schritte waren zwar weniger aufsehenderregend als der *Big Bang* von 1991, sie verdeutlichen aber die Kontinuität, die kennzeichnend für den Liberalisierungsprozess in Indien ist.

Der hier zu diskutierende Stromsektor bildete eine Ausnahme. Definiert als sogenannter *Core Sector* mit strategischen Investitionsanforderungen wurde in Indien ansässigen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne von Anbeginn ein bis zu 100-prozentiger Anteil an Unternehmen zum Bau und Betrieb von Kraftwerken („BOT-Modelle“) ermöglicht. In Anbetracht der hohen Kapitalanforderungen im Kraftwerksbau wäre das Potential an indischen Unternehmen, die als *Joint Venture* Partner mit ausreichendem Eigenkapital zur Verfügung gestanden hätten, sehr begrenzt gewesen. Außerdem existierte in der Stromwirtschaft bis zu jenem Zeitpunkt ohnehin kein heimischer Privatsektor, der vor ausländischen Übernahmen hätte geschützt werden müssen. Aus diesen Gründe war auch kein Widerstand der indischer Unternehmer gegen diese vollständige Marktöffnung zu erwarten.

Ein ursprünglich nicht explizit intendierter aber für die politische und wirtschaftliche Entwicklung Indiens in den neunziger Jahren bedeutender Nebeneffekt der Abschaffung des Lizenzsystems und der Marktöffnung für ausländische Direktinvestitionen war die Entstehung eines Standortwettbewerbs zwischen den indischen Unionsstaaten. Da die Investitionsentscheidungen nicht mehr von den Bürokraten in Neu Delhi, sondern von Unternehmern selbst getroffen werden würden, begannen die Regierungen in den Unionsstaaten um private Investitionen – ausländische wie inländische – zu konkurrieren. In Zeiten zunehmend begrenzter öffentlicher Haushaltsmittel boten Privatinvestitionen eine

willkommene Ressource sowohl für wichtige Großinvestitionen⁵⁷ als auch für politische Patronagezwecke. Der sich zunehmend verschärfende politische Wettbewerb in den Unionsstaaten verlangte nach finanziellen Mitteln, unter anderem zur Parteienfinanzierung. Dem Stromsektor kommt dabei aufgrund der hohen Investitionsvolumina eine besondere Bedeutung zu und es existiert neben dem Rüstungs- und Verteidigungssektor wohl kaum ein anderer Wirtschaftsbereich, der ähnliche Potentiale zur Abschöpfung von Patronageressourcen und Renten bietet.⁵⁸

1.3.4.3 Reformen auf den Finanzmärkten

Trotz der weitreichenden Liberalisierungsmaßnahmen im Außenhandel und in der Industriepolitik sind notwendige Reformen in anderen bedeutenden Bereichen der indischen Wirtschaft bisher ausgeblieben. Genannt werden müssen die nur langsam voranschreitenden strukturellen Veränderungen in der Finanz- und Versicherungswirtschaft. Dieser Anfang der siebziger Jahre unter Indira Gandhi weitgehend verstaatlichte Sektor, dessen Funktionalität Auswirkung auf alle anderen Bereiche des Wirtschaftslebens hat, wird in großen Teilen noch von den Unternehmen der öffentlichen Hand dominiert und unterliegt im internationalen Vergleich weiterhin starken regulativen Einschränkungen. Im Kontext der Asienkrise aus der zweiten Hälfte der neunziger Jahre argumentierten liberalisierungskritische indische Wirtschaftswissenschaftler, dass Indien nicht von dem „Virus“ angesteckt worden sei, weil man den Finanzsektor nicht völlig liberalisiert habe und Indien somit wenig abhängig von kurzfristigen internationalen Kapitalströmen, dem sogenannten *Portfolio Investment*, gewesen wäre. Neoliberale Ökonomen hingegen verweisen darauf, dass Indiens niedrige Weltmarktintegration, sowohl auf den Güter- als auch auf den Kapitalmärkten, in erster Linie für das systemisch niedrige Wirtschaftswachstum verantwortlich wäre. Ohne Erreichen des für Südostasien typischen Wirtschaftswachstums konnte es natürlich auch nicht zu einem Zusammenbruch desselbigen kommen. Vertreter dieser Interpretation, wie zum Beispiel der ehemalige *Finance Secretary* und einer der Vordenker der indischen Wirtschaftsreformen, Montek Singh Ahliwalia, weisen darauf hin, dass die Mehrzahl der Staaten in Südostasien die

⁵⁷ Dieser Sichtweise entsprechend argumentiert Bardhan (1998: 124): „Many State-level political leaders, irrespective of which party they belong to, have supported liberalization. If not for any other reason, simply because it has been associated with a more open-door policy for foreign investment, providing a way out of fiscal bankruptcy.”

⁵⁸ Dies zeigt sich auch in dem Bestechungsskandal aus dem Frühjahr 2001, der zum Rücktritt zahlreicher Spitzenpolitiker. Siehe zu den Vorwürfen gegen Topbürokraten in der Administration des Premierministers A.B. Vajpayee, irregulären Einfluss auf Entscheidungen in den Sektoren Strom, Verteidigung und

Asienkrise genutzt hätten, um ihre Finanzmärkte wichtigen Strukturanpassungen zu unterziehen. Im Bereich der Banken- und Finanzmarktaufsicht sowie der Restrukturierung maroder Finanzinstitutionen des öffentlichen Sektors hätten diese Staaten mittlerweile Indien weit hinter sich gelassen. An dieser Argumentation wird aber auch deutlich, dass die notwendigen Reformen der indischen Finanzmärkte nicht ausschließlich mit einer Liberalisierung gleichzusetzen sind. Auch eine Vielzahl regulatorischer und ordnungspolitischer Maßnahmen sind von Nöten.

1.3.5 Theoretische Diskussion zu den Reformen in den neunziger Jahren

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive haben sich bei der Beschäftigung mit den indischen Wirtschaftsreformen eine Reihe von Untersuchungsperspektiven herausgebildet. Obwohl einzelne Arbeiten zu diesem Thema häufig mehrere Aspekte gleichzeitig behandeln, können doch bestimmte Fragestellungen unterschieden werden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei die folgenden Fragen:

- Warum kam es überhaupt zu Reformen?
- Warum waren sie in den neunziger Jahren substantieller und nachhaltiger als in den achtziger Jahren?
- Warum waren sie in einigen Bereichen erfolgreich? Warum nicht in anderen?
- Welche sozialen Gruppen unterstützen/behindern welche Reformen?

1.3.5.1 Agenda Setting – Warum es zu Reformen kam?

Für eine Betrachtung der verschiedenen Ansätze kann die zuvor diskutierte Unterscheidung von prozessualen und strukturellen Interpretationen in der Policy-Analyse hilfreich sein. Aus prozessualer Sicht wurde die Frage entwickelt, warum und unter welchen Bedingungen es zur Initiierung der Wirtschaftsliberalisierung kam. Die Frage nach der Policy-Initiierung beziehungsweise dem *Agenda-Setting*, und damit nach den Ursachen für die Einleitung von Reformen, wurde unter zwei prinzipiellen Blickwinkeln betrachtet: Zum einen die Frage nach den strukturellen Bedingungen, unter denen sie eingeleitet wurden, zum anderen die nach den beteiligten und ursächlichen Akteuren.

Grindle und Thomas (1991) unterscheiden in ihrer international vergleichenden Analyse von Reformen im Entwicklungsländerkontext zwei Kategorien von Ausgangssituationen. Sie

Telekommunikation genommen zu haben, den Beitrag „India’s corruption blues“, *The Economist*, 24. März

definieren zum einen eine Situation des *politics-as-usual*, in der Akteure ohne einen zwingenden Grund einen Politikwandel einleiten, zum anderen eine politische oder wirtschaftliche Krisensituation. Die Zahlungsbilanzkrise in Indien von 1991 stellt solch eine typische Krisensituation dar.

Zum anderen entwickelte sich eine theoretische Debatte über die Bedeutung von kleinen Gruppen reformorientierter Entscheidungsträger (*policy-maker*), die, als Individuen oder auch als Organisationen, innerhalb eines zu definierenden Subsystems (z.B. Wirtschafts- Umwelt- oder Energiepolitik) agieren und von einem Konsens über

1. gemeinsame wissensbasierte Vorstellungen über Kausalzusammenhänge (z.B. eine kleine Geldmenge führt zu niedriger Inflation, oder, Privatisierung führt zu höherer Effizienz), und
2. gemeinsame normative Einstellungen (z.B. die Umwelt muss geschützt werden, oder, Energiesicherheit muss hergestellt werden)

zusammengehalten werden.⁵⁹ Für diese wissensbasierten sozialen Gruppen haben sich in der Literatur verschiedene Begriffe etabliert, die zum Teil Ausdruck von Variationen in den analytischen Ansätzen sind. Am verbreitetsten sind die Beiträge zu *Epistemic Communities*⁶⁰ und Policy-Advocacy-Koalitionen. (Sabatier 1993)

Diese zwei Dimensionen – Ausgangssituation und Orientierung der Policy-Maker – ermöglichen eine Annäherung an die Frage, unter welchen Bedingungen die Einleitung von Reformen wahrscheinlich oder eher unwahrscheinlich ist. Schaubild 1.2 veranschaulicht die Kombinationen der beiden beschriebenen Dimensionen, die eine unterschiedliche Wahrscheinlichkeit der Einleitung von Reformen mit sich bringen. Am wahrscheinlichsten ist demnach die Initiierung von Reformen, wenn die verantwortlichen Entscheidungsträger zum einen eine grundsätzliche Reformorientierung aufweisen und ihnen zum anderen eine Krisensituation die Möglichkeit bietet, solche Reformen auch gegen den Widerstand betroffener Interessengruppen auf die politische Agenda zu bringen (*window of opportunity*). Am unwahrscheinlichsten ist die Initiierung eines Politikwechsels hingegen in einer Situation, in der keinerlei Krise Anlass zu Reformen gibt und zudem die verantwortlichen Entscheidungsträger keinerlei Reformorientierung aufweisen. Bei den anderen beiden

2001: 73-74.

⁵⁹ Diese Überzeugungen von Gruppen werden auch in der deutschsprachigen Literatur häufig als „belief systems“ bezeichnet. Siehe Sabatier (1993).

Kombinationsmöglichkeiten besteht eine mittlere Reformwahrscheinlichkeit. Entscheidungsträgern, die Reformen unter normalen Umständen ablehnend gegenüber stehen, kann in einer Krisensituation nichts anderes übrig bleiben, als Reformen einzuleiten. Reformorientierten Entscheidungseliten kann es hingegen unter gewöhnlichen Umständen (*politics-as-usual*) schwer fallen, von Seiten potentiell negativ betroffener Interessengruppen die notwendige Unterstützung für Reformen zu erhalten. Auch nur die Aussicht auf möglichen Reformwiderstand kann Entscheidungsträger von der Einleitung eines Politikwechsels abhalten.

Schaubild 1.2: Wahrscheinlichkeit von Reforminitiierung

	<i>Politics-as-usual</i>	<i>Krise</i>
<i>Reformorientierte Entscheidungsträger</i>	mittel	hoch
<i>Status-Quo-orientierte Entscheidungsträger</i>	niedrig	mittel

Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Grindle und Thomas (1991)

Aus einer ähnlichen Perspektive untersucht Shastri (1996) die Frage, warum sich die indische Regierung zu einem bestimmten Zeitpunkt dazu entschied, die seit Jahrzehnten bestehenden Instrumente staatlicher Wirtschaftsregulierung aufzugeben. In ihrer Analyse verweist sie auf den Wandel wirtschaftsideologischer Überzeugungen innerhalb der indischen Bürokratie, der sich bereits seit der Mitte der siebziger Jahre vollzogen hatte und in zahlreichen Berichten von Regierungskommissionen zum Ausdruck kommt. Flankiert wurde diese Entwicklung durch den Eintritt von „*lateral entrants*“, Quereinsteigern in die oberste Bürokratie, die als interne oder externe Berater zusätzliche sachliche Rechtfertigungen für Reformen einbringen. (Shastri 1996: 31)

Die von Shastri (1996) präsentierten Namenslisten reformorientierter Bürokraten und von Quereinsteigern in der indischen Wirtschaftspolitik verdeutlicht, dass deren reformfreundliche Grundorientierung nicht zuletzt durch ihre Auslandserfahrung in Studium

⁶⁰ Siehe die Einführung von Haas (1992) zu einer Sonderausgabe des *Journal of International Organizations* zum Thema *Epistemic Communities*.

oder Beruf beeinflusst worden ist. Häufig verfügen sie über Hochschulabschlüsse angelsächsischer Universitäten und waren zumindest zwischenzeitlich für internationale Organisationen, wie zum Beispiel die Weltbank, tätig. Diese Erfahrungen boten Ihnen zum einen die Gelegenheit, mit neuen Ideen konfrontiert zu werden. Des Weiteren hatten diese Akteure auf diesem Wege Erfahrungen mit erfolgreichen Reformprozessen in anderen Ländern gewinnen können, die bei inner-indischen Diskussionen eine wichtige Argumentationsressource darstellten.

The pro-reform group attempted to broaden support for reform within the various bureaucracies by citing examples of successful sectoral reform. Through the 1980s, changes had taken place in the textile, automobile, cement and petrochemical industries. In the short run, these changes led to faster growth providing a good justification for further liberalization.

Likewise, the Indian government has been posting officers of the civil service to international financial institutions (the World Bank and the IMF) as its representatives working on their executive boards. Since the liberalization program started there has been an increase in the 'institutional sharing of perspectives' between officials of the Indian government and these financial institutions.

It must be noted that although the 'change team' included political leaders, and all major reforms had to be authored by the concerned minister, since 1980 the bureaucrats within the 'change team' had become a crucial component of the reform initiative. The increasing complexity of economic decision and the fact that this group was insulated from the rigors of day-to-day politics had provided greater autonomy to their work. (Shastri 1996: 42)

Ein ähnliches Muster zeigt sich auch im Stromsektor. Auch hier wurden die einzelnen Policy-Initiativen in Form von Verordnungen und Gesetzesinitiativen von Bürokraten und Beratern in einer solchen Abgeschiedenheit vom politisch unruhigen Alltagsgeschäft entworfen. Dies gilt sowohl für jene Maßnahmen, die von der Zentralregierung initiiert wurden, wie zum Beispiel die Öffnung des Sektors zum Bau und Betrieb von Kraftwerken durch ausländische Investoren, als auch für manche der unionsstaatlichen Reforminitiativen zur Restrukturierung der *State Electricity Boards*. Bei den für diese Arbeit geführten Interviews wurde zudem auf die Initiativwirkung verwiesen, die die gemeinsam von der Weltbank und dem Stromministerium der indischen Regierung im Oktober 1993 veranstalteten Konferenz über Probleme in der indischen Stromwirtschaft (ESMAP 1993) auf den Reformprozess hatte.

1.3.5.2 Implementation der Wirtschaftsreformen

Neben der Beschäftigung mit der Initiierung des Liberalisierungsprozesses hat eine zweite Fragestellung die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit den indischen Wirtschaftsreformen bestimmt. Diese beschäftigt sich weniger mit dem *Agenda-Setting* sondern stärker mit der Implementation von Reformen und rückt zu diesem Zweck strukturelle Variablen in den Vordergrund der Analyse. Nach den weniger erfolgreichen Versuchen unter Rajiv Gandhi stellte sich die Frage, warum die vergleichsweise schwächere Minderheitsregierung unter Premierminister Rao derartig weitreichende Reformschritte unternehmen konnte, zudem in einer Zeit, die mit den Auseinandersetzung um die Empfehlungen der *Mandal Commission* sowie um die Moschee in Ayodhya politisch äußerst turbulent war. Verbunden damit ist indirekt auch die Frage nach dem Grund für die Beständigkeit des Reformprozesses. Auch wenn die Strukturreformen in vielen Sektoren, wie zum Beispiel auf dem Finanz- oder Arbeitsmarkt und vor allem im Bereich des öffentlichen Sektors und bei der Privatisierung, nur äußerst schleppend voranschreiten, so wird von der überwiegende Mehrzahl der Beobachter doch zugestanden, dass erstens die Richtung der Liberalisierung beibehalten werde und zweitens dieser Prozess „unumkehrbar“ sei. Auch wenn hier der akademische Beobachter leicht Gefahr läuft, zum Opfer politischer Rhetorik zu werden, so kann doch nach zehn Jahren von einer gewissen Nachhaltigkeit der Reformen gesprochen werden.

Zwei Autoren ragen in dieser Debatte heraus. Zum einen die Arbeiten von Varshney (1999), der argumentiert, dass die ethnischen Auseinandersetzung Indiens, die in der Affäre um Ayodhya ihren symbolischen Kristallisationspunkt finden, kein Hindernis für die erfolgreiche Umsetzung der Wirtschaftsreformen darstellen, sondern den reformorientierten Entscheidungsträgern vielmehr erst den notwendigen Handlungsspielraum bieten, um eine Änderung des Status Quo zu forcieren. In seiner analytischen Unterscheidung zwischen einer „Politik der Massen“ und einer „Politik der Eliten“ vertritt Varshney die Ansicht, dass die ethnischen Zerwürfnisse sowie die Kastenkonflikte die politische Bühne in der ersten Hälfte der neunziger Jahre beherrschten und sich als „Politik der Masse“ entfalteten, während das Thema der Wirtschaftsliberalisierung ausschließlich in elitären Foren wie den englischsprachigen Printmedien, auf den Tagungen im *India International Centre* in Neu Delhi oder auf dem Börsenparkett Bombays diskutiert wurde. Durch die ethnischen Auseinandersetzungen erhielten die wirtschaftspolitischen Reformen nach dieser

Interpretation nicht die Aufmerksamkeit der öffentlichen Massen, wurden damit von der politischen Bühne verdrängt und konnten infolgedessen ohne große Widerstände umgesetzt werden. Empirisch unterstützt Varshney diesen Argumentationsstrang mit Meinungsdaten aus dem Jahre 1996, die belegen, dass in der breiten Bevölkerungsmehrheit kaum ein Wissen über die Wirtschaftsreformen nachzuweisen war. Nur unter sozialen Eliten war dies demnach ein Thema. Um den Disput um Ayodhya hingegen wussten drei Viertel aller Befragten und ein Großteil äußerte auch eine Meinung dazu.⁶¹

Die Frage, warum die politisch ebenfalls sehr unruhigen achtziger Jahre, mit den ethnischen Unruhen im Punjab, dem Attentat auf Indira Gandhi und der darauf ausbrechenden Gewalt zwischen Sikhs und Hindus in Delhi sowie dem militärischen Eingreifen Indiens in den Bürgerkrieg auf Sri Lanka mit Auswirkungen auf die Politik des Unionsstaates Tamil Nadu, den Reformern unter Rajiv Gandhi nicht den gleichen Spielraum boten, beantwortet Varshney (1999: 249) mit dem Verweis darauf, dass diese Probleme qualitativ anderer Natur waren als die der neunziger Jahre. So hatte der Konflikt mit der Minderheit der Sikhs nicht die gleiche nationale Bedeutung wie die Spannungen zwischen Hindus und Moslems in den frühen neunziger Jahren. Im Jahre 1985 hatte zudem ein Abkommen mit den Sikhs die Lage vorläufig beruhigt und erst 1989 flammten die Unruhen erneut auf. Just in diesem relativ ruhigen Zeitraum scheiterte der Versuch der Wirtschaftsliberalisierung. Der Bürgerkrieg in Kashmir war zu jener Zeit auch noch nicht ausgebrochen und die BJP verfügte lediglich über zwei Sitze in der *Lok Sabha*. „In a political context of this kind, when economic reforms were introduced, politicians could easily use the price of food, fertilizer and petroleum for mass mobilization.“ (Varshney 1999: 249)

Aber auch eine parteipolitische Komponente wird als Unterschied zwischen den achtziger und den neunziger Jahren von Varshney für relevant erachtet. Die achtziger Jahre waren von einer bipolaren Parteienlandschaft mit der Kongresspartei auf der Regierungs- und den anderen Parteien auf der Oppositionsseite gekennzeichnet. Mit dem Aufstieg der BJP in den nationalen Wahlen von 1989 und 1991 hatte sich eine Dreieckskonstellation entwickelt. Die ideologische Spaltung zwischen den beiden Oppositionslagern – der politischen Mitte und der Linken auf der einen, und der politischen Rechten (BJP) auf der anderen Seite – machte es der Minderheitsregierung der Kongresspartei unter Rao leicht, ihre Reformen durch Gesetzgebung und Haushaltsverfahren umzusetzen. Wie in Kapitel 3 dieser Arbeit gezeigt

⁶¹ Die Ergebnisse dieser nationalen Meinungsumfrage werden ausführlich in Mitra und Singh (1999) diskutiert.

wird, galt dies auch für die Gesetzesinitiative, mit der im Jahre 1991 der Stromsektor für private Kraftwerksbetreiber geöffnet wurde.

In einem zweiten Schritt untersucht Varshney die Frage, warum einige Reformen unter Premierminister Rao durchgeführt worden sind, während andere weitgehend unangetastet blieben. Es wird argumentiert, dass solche Reformschritte umgesetzt worden seien, die entweder lediglich die Eliten betrafen, wie vor allem die Abwertung der Indischen Rupie, die Restrukturierung der Kapitalmärkte, die Außenhandelsliberalisierung und die Delizensierung der Industriepolitik, oder aber solche mit positiven Auswirkungen für breite Bevölkerungsschichten hatten, wie die Bekämpfung der Inflation. Jene Reformen hingegen, die negative Auswirkungen auf die breite Bevölkerungsmehrheit gehabt hätten, wie die Arbeitsgesetzgebung, die Privatisierung des öffentlichen Sektors oder die Landwirtschaftspolitik, seien aus Furcht vor der „Politik der Massen“ nicht angegangen worden.

Diese Sicht der Dinge überrascht allerdings in ihrer Auslegung der Begriffe „Elite“ und „Masse“ im indischen Kontext. Das Problem entsteht dadurch, dass Varshney auf eine Definition der indischen Elite verzichtet. Angesichts der Tatsache, dass nur zwischen zehn und fünfzehn Prozent der indischen Beschäftigten im sogenannten „organisierten Sektor“ tätig sind und somit überhaupt in den Genuss von klausulierten Arbeitsrechten kommen, sollten diese eher der Elite zugerechnet werden. Gleiches gilt für die Angestellten im öffentlichen Dienst, und, nach dem sozio-ökonomischen Wandel in der indischen Landwirtschaft als Folge der Grünen Revolution, auch für mittlere bis reiche Landbesitzer. Tatsache ist zudem, dass die letzten beiden Gruppen entweder besonders gut organisiert sind (Angestellte im öffentlichen Dienst), oder aber ein hohes Potential zur Mobilisierung von Massen (mittlere und reiche Landbesitzer) besitzen. Für eine detaillierte Analyse der politischen Ökonomie der Wirtschaftsreformen in Indien ist daher ein feineres Analysemuster notwendig als jenes, das Varshney mit seiner Unterscheidung von Eliten und Massen vornimmt. In gewisser Hinsicht stellt dieses grobe Analyseraster sogar einen Rückschritt hinter den beschriebenen pluralismustheoretischen Interessengruppenansatz Kohlis (1990) dar.

Den zweiten Markstein in der politikwissenschaftlichen Analyse der Dauerhaftigkeit der Wirtschaftsreformen in Indien hat Rob Jenkins (1999) mit seinem Buch *„Democratic Politics and Economic Reform in India“* gesetzt. Sein Analyserahmen lehnt sich an jenen Varshneys

an, versucht aber die Mechanismen, mit denen politische Akteure sich durch das Labyrinth von Handlungsanreizen und Widerständen bewegen, noch genauer zu ergründen. In diesem Sinne verlässt Jenkins das Terrain jener klassischer Interpretationen von Interessenpolitik, die der Pluralismustheorie entstammen und denen ein gewisser Reformpessimismus inhärent ist. Ausgehend von der Hypothese, dass die Handlungsautonomie der demokratisch gewählten regierenden Eliten in Indien weitaus größer ist – sowohl historisch als auch gegenwärtig – als bisher angenommen wurde (Jenkins 1999: 4), entwickelt er die zentrale Aussage seiner Studie:

That democracies possess greater capacities for promoting change and breaking free of unholy interest-group coalitions than generally thought, but that they do so in ways that are more complex than prevailing theories of the relationship between democracy and development are capable of capturing. (Jenkins 1999: 15)

Diese Möglichkeiten zu Wandel und Veränderung in Demokratien, die der traditionellen Auffassung von der vergleichsweise höheren Reformfähigkeit autoritärer Staatsformen mit resultierenden höheren Wirtschaftswachstumsraten zuwiderlaufen,⁶² ergeben sich nach dem Jenkin'schen Ansatz aus drei Komponenten, die dem polit-ökonomischen System Indiens immanent sind: politische Anreize, politische Institutionen und politisches Geschick.⁶³

Politische Anreize unterscheidet Jenkins wiederum in zwei Untergruppen: Zum einen böte die Liberalisierung neue Patronagequellen, die diejenigen zu ersetzen vermögen, die durch die Verringerung der regulativen Rolle des Staates verloren gingen. Als die politischen Akteure bemerkten, dass „Liberalisierung“ keinem vorformuliertem Programm folge zu leisten habe, sondern sie selbst die Gestalter dieses Prozesses sein würden, sahen sie keine Notwendigkeit, sich ihr entgegen zu stellen. Patronage lässt sich nach Jenkins unterscheiden in, erstens, jene illegale Selbstbereicherung (persönlich oder für eine politische Partei) durch Bestechung und Korruption und, zweitens, der Verfügung über Ämter- und Privilegienvergabe, mit der politische Unterstützung von einflussreichen Meinungsmachern und Interessengruppen erlangt wird. Eingesetzt werden kann dieses Patronagepotential, um Unterstützung und

⁶² Wade (1992) gilt mit seiner Studie ostasiatischer Schwellenländer als Musterbeispiel für die These von der höheren Reformfähigkeit und den resultierenden höheren Wachstumspotentialen (semi-)autoritärer Staatsformen. Ähnlich argumentierten schon zuvor Alam (1989) für Japan, Korea und Taiwan und Amsden (1989) für Südkorea. Plümer (2001) zeigt dagegen in einer jüngeren quantitativen Studie auf, dass zumindest innerhalb eines Samples von autokratischen Systemen eine höhere politische Partizipation der Bevölkerung mit einem höheren Wirtschaftswachstum korreliert.

⁶³ Im englischen Original: *'political incentives'*, *'political institutions'* und *'political skills'*.

Zustimmung zu weiteren Reformmaßnahmen zu gewährleisten. Jenkins (1999: 83-106) liefert eine Anzahl von Beispielen dafür, wie Politiker den Reformprozess sowohl legal als auch illegal zu nutzen wissen, um mit bewährten, modifizierten und auch gänzlich neuen Mechanismen die vielfachen Gelegenheiten zum *rent-seeking* auszuschöpfen.

Während diese erste von Jenkins definierte Kategorie der "politischen Anreize" allgemeine Gültigkeit besitzt, ist die zweite recht spezifisch für Indiens politische Ökonomie. Die schon in der klassischen Betrachtung der Rudolfs beschriebene Labilität von organisierten Interessen in Indien⁶⁴ bietet den politischen Akteuren zahlreiche Gelegenheiten, durch bestimmte Anreize an einzelne Elemente jener Interessengruppen diese instabilen kollektiven Akteure zu spalten. Jenkins schreibt dieser *divide et impere* Taktik eine wichtige Bedeutung für die Durchsetzbarkeit der Reformen zu.

Politische Institutionen bilden die zweite Komponente im Jenkins'schen Analysegerüst. Nach seiner Auffassung bieten demokratisch verfasste Systeme zahlreiche Mechanismen, um politischen Widerstand und Protest abzuleiten und zu verteilen. Der Autor unterscheidet in diesem Zusammenhang formelle und informelle Institutionen. Unter den formellen widmet er dem indischen Föderalismus die größte Aufmerksamkeit. Ein wichtiger Wirkungsmechanismus ist dabei die gegenseitige Schuld- und Verantwortungszuweisung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. Notwendige aber ungeliebte Reformen werden damit begründet, dass die nächst höhere Ebene einen Zwang ausübe, der keine Alternative zu Reformen zulasse, womit den Reformgegnern ein großer Teil politischer Angriffsfläche verloren geht.⁶⁵ Was in Indien zwischen Unionsstaaten und Zentralregierung praktiziert wird, ist Politikwissenschaftlern unter anderem auch aus der Europäischen Union vertraut. So wurden unter anderem Reformen in der Landwirtschaftspolitik (Subventionsabbau!) oder auch die Privatisierung von großen Teilen der ehemaligen Staatssektoren (Stromwirtschaft!, Telekommunikation, Post, etc.) auch in der Europäischen Union über einen vergleichbaren Mechanismus des *blame avoidance* durchgesetzt. Während früher die streikenden Landwirte mit ihren Traktoren die europäischen Hauptstädte politisch höchst wirksam blockierten,

⁶⁴ Rudolph und Rudolph (1987) entwickelten für Indien das Konzept des „*involved pluralism*“. Dieser beschreibt das Fehlen von monolithischen Interessenorganisationen in allen sozialen Bereichen. Besonders das Beispiel der Gewerkschaften veranschaulicht die Schwächung der Interessenrepräsentation, die durch eine fortschreitende Fragmentierung und Multiplikation von Organisationen voranschreitet. Das Resultat ist, dass diese vielfach untereinander konkurrierenden Organisationen dem Staat eine zunehmende Handlungsautonomie bescheren.

erfolgt heute der Fingerzeig durch nationale Politiker auf die demokratisch kaum verantwortlich zu machenden „Bürokraten in Brüssel“ in der Europäischen Kommission. Europäisches Recht würde den nationalen Politikern keine andere Wahl lassen, als diese „ungeliebten“ Reformen umzusetzen. Dabei wird verschwiegen, dass es zuvor die nationalen Regierungen selbst waren, die im Ministerrat der Europäischen Union diese Politikmaßnahmen beschlossen haben.

Im Mittelpunkt der Analyse informeller Institutionen stehen bei Jenkins (1999: 149-171) soziale Netzwerke, die sich um politische Parteien herum herausbilden. Nach dieser Konzeptionalisierung bestehen speziell in Indien nur sehr schwache und zudem durchlässige Grenzen zwischen politischen Parteien (als formale Institutionen eines demokratischen politischen Systems) und mehr oder weniger gut organisierten Interessengruppen, wie zum Beispiel Gewerkschaften, Unternehmerverbände oder Interessengruppen von Landbesitzern. Da derartige Netzwerke, gemäß neuerer Ansätze zur Institutionenforschung, das Verhaltensmuster von Akteuren im allgemeinen und, in diesem besonderen Fall, von indischen Politikern beeinflussen, sieht Jenkins sie in direktem Zusammenhang zur Wirtschaftsliberalisierung. Ähnlich wie der Föderalismus bieten auch diese informellen Netzwerke politisch Handelnden die Möglichkeit, die Risiken von (wirtschafts-)politischen Entscheidungen besser kalkulierbar zu machen. Durch Kommunikation innerhalb der Netzwerke kann elaboriert werden, mit welchem Widerstand bei bestimmten Entscheidungen zu rechnen ist. Weiterhin schaffen solche Netzwerke Foren, in denen Verhandlungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und den Vertretern von Kollektivinteressen geführt werden können. Die (stille) Zustimmung zu Reformmaßnahmen durch Interessengruppen kann so durch die Gewährung anderer Zugeständnisse von seiten der Politik ausgehandelt werden.

Diese Interpretation erinnert auf den ersten Blick an die europäische Korporatismusforschung und die bereits angesprochene Netzwerkforschung, die das Aushandeln von Kompromissen zwischen verschiedenen Interessengruppen und Regierungen als definierendes Merkmal der politischen Steuerung in vielen westeuropäischen Demokratien beschreibt. Jedoch weicht die Konzeptionalisierung Jenkins deutlich von solchen Verhandlungssystemen ab, wie sie zum Beispiel aus der Bundesrepublik Deutschland als „Konzertierte Aktion“ oder als „Bündnis für

⁶⁵ Bardhan (1998: 126-127) hinterfragt die Wirksamkeit des Föderalismus als Instrument zur Verteilung und Abschwächung von Reformwiderstand. In Bereichen, in denen auch die Interessengruppen national organisiert sind, in erster Linie im öffentlichen Sektor, würde diese Zerstreuungstrategie nicht greifen.

Arbeit“ bekannt sind. Gerade die im indischen Kontext informelle Natur dieser Netzwerke und die damit auch – wider normativer Demokratievorstellungen – einhergehende Intransparenz dieser Verhandlungssysteme steht in einem wichtigen Wechselspiel mit der Durchlässigkeit („*porousness*“) indischer Parteien. Die weitgehende Abwesenheit programmatischer oder ideologischer Parteien in Indien und die Bedeutung individueller Führungspersönlichkeiten und familiärer Dynastien, um die sich Parteien in Indien häufig formieren, resultiert in jenem „weichen“ Parteiensystem, das für die Politik Indiens charakteristisch ist. Dieses „weiche Parteiensystem“ gibt, so Jenkins, individuellen Parteiführern in ihrer Rolle als *Policy-Maker* den notwendigen Handlungsspielraum, um in informellen Netzwerken pragmatische Kompromisse auszuhandeln.

Als dritten und letzten erklärenden Faktor für die Umsetzbarkeit wirtschaftspolitischer Reformen in Indien führt Jenkins (1999: 172-207) „politisches Geschick“ an. Jenkins selbst verweist auf die epistemologischen Fallstricke, die mit einer derartig schwer zu greifenden Erklärungsvariable verbunden sind. Ähnlich wie im populärwissenschaftlichen Kontext immer dann auf den „Mangel an politischem Willen“ verwiesen wird, wenn Reformen nicht vorgenommen werden, so kann „politisches Geschick“ als Erklärung für jegliche erfolgreiche Reformmaßnahme herangezogen werden. Jenkins präsentiert zahlreiche konkrete und anschauliche Beispiele dafür, wie substantielle Reformen durch die Hintertür umgesetzt worden sind und wie trotz dieser Veränderungen die politische Rhetorik durch den Verweis auf Tradition und Bestandswahrung die neuen Realitäten erfolgreich verschleierte. Anschaulich bezeichnet Jenkins diese Strategien als „getarnte Reformen“ („*reforms by stealth*“).

The Indian reform programme has succeeded largely because it proceeded by stealth. The ambiguity surrounding the long-term consequences of reform, and the government's capacity to exploit divisions between interests, were major advantages for reformers seeking a sustainable reorientation of policy. Democracy's disorder helped to quiet discontent. (Jenkins 1999: 36)

Oder, wie es ein Kommentator von Jenkins beschreibt:

Like the stealth bomber, reform in India has largely avoided the political radar screen. (Bardhan 1998: 125)

1.4 Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung der Stromwirtschaft in den neunziger Jahren bildet eine sektorale Fallstudie über Wirtschaftsreformen in Indien. Sie unternimmt nicht den Versuch, im Sinne einer klassischen Implementationsstudie ein Kausalmodell ("Reformen scheiterten/ waren erfolgreich, weil...") zu entwickeln oder zu testen. Sie versucht stattdessen, in einer Kombination von prozessualer und struktureller Betrachtung und mit dem Mittel einer erzählenden Analyse die Policy-Landschaft und die Akteurswirklichkeit möglichst genau zu beschreiben. Insbesondere die Komplexität der politischen Steuerung wird durch diesen Ansatz deutlich. Im Schlussteil soll der Versuch unternommen werden, die vorliegende Fallstudie mit dem beschriebenen Diskurs zur Wirtschaftsliberalisierung zu konfrontieren und in diesen einzuordnen. Bevor Kapitel 3 die Reformen der neunziger Jahre diskutiert, wird im nächsten Kapitel die historische Entwicklung des Stromsektors aufgezeigt. In den Jahren nach der Unabhängigkeit wurde der institutionelle und organisatorische Grundriss gezeichnet, von dem aus die Reformen der neunziger Jahre eingeleitet worden sind.

The energy sector in India is one of the most diversified in the world; with the sources of energy ranging from cow-dung to nuclear generation.
(Wagle and Rao 1978: 4)

Kapitel 2 – Die Geschichte des indischen Stromsektors

Reformen sind der Versuch einer Transition vom Alten zu etwas Neuem. Das Neue muss dabei nicht immer *a priori* definiert sein. Die Vergangenheit und ihre Wahrnehmung durch die beteiligten Akteure bildet allerdings den Startpunkt eines jeden Reformprozesses. Reformen sind in diesem Sinne immer pfadabhängig. Aus diesem Grund zeichnet dieses Kapitel den Entwicklungspfad der indischen Stromwirtschaft grob nach – von den Vorstellungen der Unabhängigkeitskämpfer über einen sozialistischen Aufbau und Betrieb dieser Schwerindustrie bis hin zu den Problemen, in die diese Versuche gegen Ende der achtziger Jahre mündeten. Die Fünfjahrespläne Indiens strukturieren diese Darstellung. Zum einen ist jeder Fünfjahresplan von strategischen, ideologischen und instrumentellen Merkmalen, die auch die Entwicklungen im Stromsektor stark beeinflussten, gekennzeichnet. Zum anderen werden die offiziellen Statistiken entlang dieser Fünfjahrespläne aufbereitet und bieten sich für eine entsprechende Analyse an.

Die früheste rechtliche Erwähnung findet der Elektrizitätssektor im *Indian Telegraphic Act* von 1883. Zu dieser Zeit wurden die ersten kleinen Stromkraftwerke von Industriellen errichtet. Das erste größere Kraftwerk wurde gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts in Kalkutta und das erste größere Wasserkraftwerk mit einer Kapazität von 4 MW für den Betrieb der Goldminen in Kolar 1902 in Mysore in Betrieb genommen.⁶⁶ (Express Publications 1997: 300; Hans 1986: 55)

Ein weitaus detaillierteres Regelwerk bot der *Indian Electricity Act* von 1910, der die Vergabe von Lizenzen zur Stromerzeugung und –übertragung regelte. Verantwortlich für die Lizenzvergabe war die jeweilige Provinzregierung. Lizenznehmer waren zu dieser Zeit vor allem kommunale Verwaltungseinrichtungen sowie Privatunternehmen. Kontrolliert und

⁶⁶ Die Übertragungsleitung für dieses Projekt war zu ihrer Zeit mit 150 Kilometern angeblich die längste der Welt. (Hans 1986: 55)

reguliert wurden Lizenzen von einem *Central Electricity Board*⁶⁷ und einer staatlichen Beratungskommission der Provinzregierung. Diese kleineren Stromkraftwerke entstanden in der Regel in unmittelbarer Nähe von Umspannungswerken und waren ausschließlich von lokaler Bedeutung.

Die Maßnahmen zur Liberalisierung der indischen Stromwirtschaft in den neunziger Jahren können gewissermaßen als Re-Privatisierung angesehen werden, da sich mit einer einzigen Ausnahme in Mysore bis 1932 alle Elektrizitätswerke in privater Hand befanden. Erst ab 1933 entstanden staatliche Wasserkraftwerke im Punjab und in Madras.

Nach der Unabhängigkeit und der damit einhergehenden Verstaatlichung des Stromsektors regelte jenes Gesetz von 1910 – mit zahlreichen Ergänzungen und Modifikationen – die in einigen Ballungszentren wie Bombay, Kalkutta oder Ahmedabad nach wie vor operierenden privaten Lizenzunternehmen. Zusätzlich wurde bereits im Jahre 1948 ein nationales Stromgesetz verabschiedet (*Electricity Supply Act 1948*). Mit diesem Gesetz wurden die rechtlichen Grundlagen für eine staatlich kontrollierte Stromwirtschaft gelegt. Ziel des Gesetzes war es, „to provide for the nationalization of the production and supply of electricity for taking measures conducive to electric development and all matters incidental hitherto.“ (zitiert nach Hans 1992:59) 1951 existierten noch etwa 300 kleinere Privatunternehmen (als Lizenznehmer) und dazu rund 270 Unternehmen in öffentlicher oder kommunaler Hand. Die Lizenzen für private Betreiber wurden in der Regel nicht verlängert, wodurch der Staat zum dominanten Akteur in allen Bereichen der Stromwirtschaft wurde.⁶⁸

Mit dem Stromgesetz von 1948 wurden die institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen, die die Entwicklungslinien der Stromwirtschaft für die folgenden Jahrzehnte festlegen sollten. Im Mittelpunkt stand die Schaffung einer nationalen Elektrizitätsbehörde (*Central Electricity Authority*)⁶⁹ sowie eines *State Electricity Boards* in jedem Unionsstaat.⁷⁰ Deutlich zeigt dieses

⁶⁷ Die rechtliche Grundlage für die Schaffung eines *Central Electricity Boards* wurde erst 1937 durch eine Ergänzung des Stromgesetz von 1910 geschaffen.

⁶⁸ 1976/77 existierten noch 49 private Lizenznehmer, einige in Form von Kooperativen, und 21 kommunale Versorgungsunternehmen. Nur 21 davon waren sowohl in der Stromerzeugung als auch im Vertrieb tätig. Damit erfolgten 86 Prozent des Stromverkaufs zu diesem Zeitpunkt durch staatliche Behörden oder Betriebe. (World Bank 1979: 5)

⁶⁹ Die Schaffung der CEA wird in Kapitel 2 des Gesetzes geregelt. „The Central Government shall constitute a body called the Central Electricity Authority generally to exercise such functions and perform such duties under the Act and in such a manner as the Central Government may prescribe or direct, [...]“ The Electricity Supply Act 1948, Paragraph 3, Absatz 1.

⁷⁰ “The State Government shall, as soon as may be, [...] constitute [...] a State Electricity Board under such name as shall be specified in the notification.” The Electricity Supply Act 1948, Paragraph 5, Section 1.

Gesetz mit seinen neu zu schaffenden Institutionen die vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Unionsregierung auf der einen und den Regierungen der Unionsstaaten auf der anderen Seite auf. Diese Aufgabenteilung ergab sich aus der Tatsache, dass die Stromwirtschaft in der indischen Verfassung unter den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (*concurrent list*) fällt.⁷¹ Die *Central Electricity Authority*, die allerdings erst 1950 nach Inkrafttreten der indischen Verfassung gegründet worden war, hatte als zentrale Planungsbehörde in erster Linie die Aufgabe, eine nationale Entwicklungsstrategie für den Sektor zu formulieren, deren Umsetzung zu überwachen und für eine effiziente Koordination der Aktivitäten der einzelnen Unionsstaaten zu sorgen. Die *State Electricity Boards* waren dagegen als ausführende Behörden konstituiert, deren vornehmliche Aufgabe die Stromerzeugung, der Aufbau und Betrieb des Übertragungsnetzes sowie die Stromverteilung sein sollte. (siehe Organigramm A.1 im Appendix)

Neben diesen zwei bedeutenden Organisationen sah der *Electricity Supply Act 1948* zusätzlich die Einrichtung weiterer Institutionen vor. Paragraph 16 schreibt die Etablierung von Konsultativräten (*State Electricity Consultative Council*) vor, die unter *ex officio* Leitung des Vorsitzenden des jeweiligen *State Electricity Board* Stromerzeuger, -konsumenten, Vertreter der kommunalen Verwaltung und Arbeitnehmervertreter aus dem *State Electricity Board* zusammenbringen, um das *State Electricity Board* in Fragen der Planung und Unternehmensführung zu beraten. Während die Unionsstaaten zur Konstituierung und regelmäßigen Einberufung dieses Konsultativgremiums per Gesetz verpflichtet sind („*The Government shall constitute [...]*“), so ist das in Paragraph 17 vorgesehene *Local Advisory Committee* eine optionale Institution, die für begrenzte Zeit mit der Aufgabe, bei spezifischen Problemen beratend tätig zu werden, einberufen werden kann („*The Governement may from time to time constitute [...]*“). Und während die Zusammensetzung sowie die Aufgaben und Rechte des *State Electricity Consultative Council* im Gesetzestext festgeschrieben sind, bleibt dieses im Fall der *Local Advisory Committees* ausschließlich der Regierung des Unionsstaates überlassen und kann von Fall zu Fall variieren.

⁷¹ Die Zuständigkeiten für verschiedene Politikfelder werden in der indischen Verfassung anhand von drei „Listen“ zwischen der Union und den Unionsstaaten aufgeteilt. Die *Union List* definiert knapp 100 Bereiche, über die nur das nationale Parlament entscheiden kann. Hinzu kommen alle Angelegenheiten, die in den anderen beiden Listen nicht zugeordnet sind („*Residuary Powers*“). Die *State List* reserviert rund 60 Bereiche für die Parlamente der Unionsstaaten. Die *Concurrent List* beschreibt etwa 50 Politikbereiche, in denen sowohl das nationale als auch das unionsstaatliche Parlament Beschlüsse fassen können.

Somit waren mit dem Gesetz von 1948 die Organisationsstrukturen für den Stromsektor im Bereich der Planung und der Implementation skizziert. Angemerkt werden muss jedoch, dass die Rolle der *Central Electricity Authority* in den ersten Jahren beschränkt blieb. Zum einen war sie bis 1976 nicht als permanent operierende Organisation konzipiert, zum anderen übernahm die 1951 konstituierte *Central Water and Power Commission* einen Großteil der formal der *Central Electricity Authority* zugeschriebenen Aufgaben. Erst als Folge der ersten Erdölkrise, die bei der indischen Regierung zu einer Neubetonung der Stromwirtschaft führte, wurde die *Central Electricity Authority* zu einer ernstzunehmenden nationalen Planungsinstitution ausgebaut und 1973/74 als ständige Behörde etabliert.

In den Unionsstaaten vollzog sich die Etablierung und die adäquate Ausstattung der *State Electricity Boards* nur schleppend. Zahlreiche Regierungen sahen die Notwendigkeit zur Schaffung einer solchen Parallelorganisation nicht ein, hatten sie doch vielfach die für Energiefragen zuständigen Ministerien aus den Zeiten der Kolonialverwaltung fortgeführt. Diese übten bereits wichtige Funktionen aus, die nun von den *State Electricity Boards* weitergeführt werden sollten. Eine Vielzahl der Unionsstaaten entschieden sich daraufhin, ihr neues *State Electricity Board* dem jeweiligen Energie- oder Stromministerium zu unterstellen. (Hans 1993: 50)

Kleinere Unionsstaaten konstituierten ihre *State Electricity Boards* in der Regel als eine Behörde unter der Leitung eines Vorsitzenden (*Chairman*) sowie weiterer zwei Mitglieder, die für die technischen und kaufmännischen Angelegenheiten zuständig sind. In größeren Unionsstaaten wurden zusätzliche Mitglieder für die drei Funktionsbereiche Stromerzeugung, Netzbetrieb und Verwaltung abgestellt.

Der Stromsektor wurde im föderalen Kontext somit weitgehend dezentral organisiert. Die Regierungen der Unionsstaaten waren für die Besetzung der *State Electricity Boards* zuständig. Politisch entwickelte sich die Ämtervergabe in diesen Versorgungseinrichtungen in den folgenden Jahrzehnten zu einer bedeutenden Patronageressource für die Regierungen der Unionsstaaten. Ebenfalls wurde mit diesen direkt der Regierung unterstehenden *State Electricity Boards* der Grundstein für eine politisch motivierte Stromtarifgestaltung gelegt. Die Konsequenzen werden im Verlauf der Arbeit ausführlich diskutiert.

2.1 Die Elektrizitätswirtschaft im Kontext der Fünfjahrespläne⁷²

Bei der Gestaltung der Fünfjahrespläne wurde die Energiepolitik nie als einheitlicher Komplex behandelt. Die einzelnen Ansätze für Planausgaben folgen der ministerialen Aufgabenteilung des Sektors, in erster Linie in Energie-, Kohle- und Ölministerium. Obwohl der Planungsprozess für die Stromwirtschaft weitgehend dem anderer Sektoren entspricht, existieren doch zwei wichtige Unterschiede. Der Umstand, dass die Stromwirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegt, resultiert in einem höheren Konsultations- und Koordinationsaufwand zwischen den Unionsstaaten und der Zentralregierung. Zum anderen führt der ausgedehnte Zeitraum zwischen Planung und Inbetriebnahme bei Projekten im Stromsektor, der bei den beträchtlichen Investitionen eine erhebliche Kapitalbindung mit sich bringt, zu Problemen der Ressourcenallokation zwischen Stromwirtschaft und anderen Sektoren. (World Bank 1979: 40)

Die in der Wirtschaftsplanung verwendeten Methoden und Verfahren haben sich seit dem ersten Fünfjahresplan in vielfacher Hinsicht verändert und an die sich wandelnden Rahmenbedingungen angepasst. In erster Linie wurde der Planungsprozess als Reaktion auf die problematischen Erfahrungen mit den starren Fünfjahresplänen aus den ersten Jahren flexibler gestaltet. Für den Zweck dieser Arbeit ist es ausreichend, kurz auf das allgemeine Verfahren der Planung einzugehen. Auch muss hier angemerkt werden, dass im Kontext der Wirtschaftsliberalisierung der Prozess der wirtschaftspolitischen Gestaltung durch Fünfjahrespläne entscheidend an Bedeutung eingebüßt hat, wodurch die Existenzberechtigung der indischen Planungskommission, zu Zeiten des Nehruvianischen Sozialismus das Flaggship indischer Wirtschaftspolitik, zunehmend infrage gestellt wird.

Trotz der ständigen Reformen, denen der Planungsprozess unterlag, kann allgemein folgendes Ablaufschema skizziert werden.⁷³ Etwa drei Jahre vor Beginn einer Planperiode entwickelt die Planungskommission einen allgemeinen Planungsansatz (*general approach*), der die übergreifenden Entwicklungsziele für die nächste Periode aufzeichnet und dabei auch auf die Erfahrungen und Versäumnisse aus dem vorherigen Plan eingeht. Dieser Entwurf der Planungsziele wird dem Regierungskabinet und dem *National Development Council* (NDC)

⁷² In dem folgenden Abschnitt wird bei der Beschreibung von Institutionen und Entscheidungsprozessen weitgehend auf den Zeitraum bis zu Beginn der neunziger Jahre eingegangen. Die Entwicklungen im Verlauf der neunziger Jahre werden im späteren Verlauf der Arbeit analysiert.

⁷³ Wie dieses Schema spezifisch im Stromsektor aussieht, wird detailliert von Hans (1986: 94-96) dargestellt.

zur Ansicht und Überarbeitung vorgelegt. In einem „*Draft Memorandum*“ wird daraufhin der grobe finanzielle Rahmen entworfen, in dem vor allem die Ressourcenallokation auf die verschiedenen Sektoren vorgenommen wird. In dieses Dokument fließen die Ergebnisse einzelner sektoraler Arbeitsgruppen ein, so auch die einer *Working Group on Power* für die Stromwirtschaft. Dieses Dokument wird sodann ein weiteres Mal vom Regierungskabinett und dem *National Development Council* gesichtet und kommentiert. Auf Basis dieser Eingaben entwickelt die Planungskommission den „*Draft Outline*“, der unter anderem als Grundlage für die Konsultationen zwischen Zentralregierung und Unionsstaaten dient. In den Unionsstaaten haben die Regierungen durch ihre staatlichen Planungskommissionen – ein Gegenstück zu der nationalen Behörde in jedem Unionsstaat – zu diesem Zeitpunkt bereits ihre Prioritäten und Erwartungen formuliert, die nun Einzug in den Gesamtplan halten können. So entsteht das entgeltige Plandokument, das nach Verabschiedung durch das Kabinett, das Parlament und den *National Development Council* rechtskräftig wird. Jedoch muss angemerkt werden, dass, wie Tischner (1981: 90) betont, die Fünfjahrespläne nie Gesetze darstellten, wie dies beispielsweise bei der sowjetischen Wirtschaftsplanung der Fall war, sondern eher als gebilligte Regierungserklärungen zur Wirtschaftspolitik angesehen werden können.

Auf eine Eigenheit der indischen Wirtschaftplanung sei hier noch hingewiesen. Im Jahre 1977 wurden zwei wesentliche Modifikationen am Prozess vorgenommen. Zum einen werden seither zusätzlich zum Fünfjahresplan sogenannte Jahrespläne entwickelt, die allerdings eher den Charakter von Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen haben und wenig planerische Relevanz im engeren Sinne des Wortes besitzen. Da sie unmittelbar mit den Haushaltsansätzen der Unionsstaaten verbunden sind, besitzen sie eine weitaus größere Realitätsnähe als die im Verhältnis hierzu grob geknüpften Fünfjahrespläne. Des weiteren wurde im gleichen Jahr das *Rolling Plan Concept* eingeführt. Verbindliche Planziele werden unter diesem System nur für jeweils ein Jahr festgelegt, für die folgende Jahre erfolgen lediglich Projektionen.

Diese Neuerung und Flexibilisierung war für die Elektrizitätswirtschaft von besonderer Relevanz, da es der einzige Sektor war, in dem nicht nur Ausgabenüberschreitungen und kurzfristige Notmaßnahmen Eingang in die Jahrespläne fanden, sondern in dem die Jahrespläne auch wiederholt zur Einfügung gänzlich neuer Projektvorhaben genutzt worden sind. Die Veröffentlichung der *Annual Power Surveys*, die die zentralen Dokumente der Nachfrageprojektionen darstellen, führte ebenso zu Revisionen der Investitionsziele und der

regionalen Prioritäten. Die Auswahl, Genehmigung und Realisierung neuer Projekte hatte ebenfalls zur Folge, dass die Planung für den Stromsektor regelmäßig überarbeitet und angepasst werden musste. (World Bank 1979: 40)

Neben der Planungskommission waren das *Department of Power* im Energieministerium (bis dieser Wirtschaftssektor Anfang der neunziger Jahre ein eigenes Ministerium, das *Ministry of Power* [Stromministerium, erhielt) und die *Central Electricity Authority* (CEA) die zentralen Institutionen der Wirtschaftsplanung für den Elektrizitätssektor. Der Planungsabteilung innerhalb der *Central Electricity Authority* kommt dabei aus technokratischer Perspektive eine große Bedeutung zu. Drei Stäbe existieren innerhalb dieser Abteilung:

- das *Power Survey Directorate* erstellt mit der Unterstützung von vier Regionalbüros den *Annual Power Survey*, die Schlüsselerhebung für die Bedarfsplanung;
- das *Progress and Plan Directorate* bildet das permanente Sekretariat für die oben beschriebene *Working Group on Power*;
- das *Technical Examination and Coordination Directorate* ist traditionell für die Genehmigung der von den Regierungen der Unionsstaaten beantragten Projekte und deren Einbindung in den Wirtschaftsplan zuständig.⁷⁴

Die oben bereits erwähnte Expertengruppe, die *Working Group on Power*, konstituiert sich in der Regel aus Repräsentanten der Planungskommission, des Energie- und später Elektrizitätsministeriums, des Finanzministeriums und Vertreter aus solchen Ministerien, die selbst wichtige Stromkonsumenten, wie zum Beispiel die Eisenbahn, repräsentieren. Bis zur Einrichtung eines separaten Elektrizitätsministeriums war der für Elektrizität zuständige Staatssekretär (*Secretary of Power*) Vorsitzender dieser Expertengruppe. Der Planungsprozess im Elektrizitätssektor beginnt mit der Vorhersage der Nachfrage auf Basis der *Annual Power Surveys*. Die *Working Group on Power* hat auf die Aufgabe, auf Basis dieser Prognosen ein Investitionsprogramm für die Stromerzeugung und für das Übertragungsnetz zu entwickeln.

Voruntersuchungen sowie Machbarkeitsstudien für neue Elektrizitätsprojekte werden von den *State Electricity Boards* durchgeführt beziehungsweise durch Auftragsvergabe ausgelagert. Daraufhin werden diese Projekte mit dem jeweiligen *State Planning Department*, dem

⁷⁴ Die sich wandelnde Rolle der *Central Electricity Authority* im Kontext der Liberalisierung des Sektors seit Beginn der neunziger Jahren wird im Verlauf der folgenden Kapitel deutlich. An dieser Stelle soll lediglich auf ihre traditionelle Bedeutung im früheren sektoralen Planungssystem verwiesen werden.

Energie- oder Elektrizitätsministerium des Unionsstaates⁷⁵ und den zuständigen Abteilungen der CEA diskutiert. Bei Wasserkraftprojekten sind für die Ministerien aus den Unionsstaaten Fragen der Bewässerung und des zwischenstaatlichen Flussmanagements von besonderem Interesse. Die *Central Electricity Authority* kümmert sich um technische Belange, Projektionen von Angebot und Nachfrage sowie um finanzielle Aspekte (u.a. den Preis pro Kilowattstunde oder die Amortisationsdauer eines Projektes).

Projekte der Unionsstaaten – in der Regel solche, die von einem *State Electricity Board* initiiert werden – benötigen die formelle Zustimmung der CEA und der Planungskommission, um in den Plan aufgenommen zu werden. Projekte der Zentralregierung, die von staatlichen Stromproduzenten wie der *National Thermal Power Corporation* (NTPC) oder der *National Hydro Power Corporation* (NHPC) durchgeführt werden, benötigen ebenfalls die Zustimmung der CEA und der Planungskommission, werden aber vom *Public Investment Board* genehmigt.

⁷⁵ In einer Großzahl der Unionsstaaten waren und sind diese als *Department for Irrigation and Power* organisiert.

Tabelle 2.1: Die Stromwirtschaft in den Fünfjahresplänen

	1	2	3	4	5	6
Plan	Planansatz Stromsektor (Mrd. IR)	Planansatz Gesamt (Mrd. IR)	Stromansatz/ Gesamtansatz (%)	Planausgaben Stromsektor (Mrd. IR)	Planausgaben Gesamt (Mrd. IR)	Stromausgaben/ Gesamtausgaben (%)
1. Plan (1951-56)	3,93	20,68	19,0	2,60	19,60	13,2
2. Plan (1956-61)	4,26	48,00	8,8	4,45	46,00	9,6
3. Plan (1961-66)	10,19	80,94	12,6	12,52	85,76	14,6
Jahresplan (1966-69)	10,63	66,65	15,9	12,12	66,25	18,3
4. Plan (1969-74)	24,47	159,02	15,3	29,31	157,78	18,5
5. Plan (1974-79)	72,93	392,87	18,5	73,99	394,26	18,7
Jahresplan (1979-80)	23,95	125,49	19,0	22,40	121,76	18,4
6. Plan (1980-85)	192,65	957,00	20,1	182,98	1092,91	16,7
7. Plan (1985-90)	342,27	1800,00	19,0	378,95	2187,29	17,3
Jahresplan (1990-91)	12,47	647,16	19,2	131,47	614,21	21,4
Jahresplan (1991-92)	13,67	723,16	18,9	124,63	649,53	19,1
8. Plan (1992-97)	795,89	4341,00	18,3	766,77	4854,57	15,7
9. Plan (97-2002)	1245,29	8592,00	14,4	n.v.	n.v.	n.v.

Quelle: Planning Commission

Tabelle 2.1 zeigt die Entwicklung der Planansätze und -ausgaben für den Stromsektor seit Beginn der Planwirtschaft im nachkolonialen Indien auf. Die erste Spalte zeigt die ursprünglich geplanten Ausgaben für die Stromwirtschaft, Spalte 2 zeigt die gesamten geplante Ausgaben, Spalte 3 den sektoralen Anteil am Gesamtansatz, Spalte 4 die am Ende einer jeden Planperiode tatsächlich getätigten Ausgaben für den Stromsektor, Spalte 5 die gesamten tatsächlich erfolgten Planausgaben und Spalte 6 entsprechend die tatsächlichen Ausgaben für den Stromsektor als Anteil an den gesamten getätigten Ausgaben während der jeweiligen Periode. In den folgenden Abschnitten wird näher auf die einzelnen Planungsperioden eingegangen. An dieser Stelle sei bereits auf den hohen Anteil, den die Stromwirtschaft an den öffentlichen Investitionen seit der Unabhängigkeit hatte, verwiesen. Zwischen einem Fünftel und einem Sechstel der Planausgaben wurden in jeder Periode für den Aufbau und Unterhalt der Infrastruktur aufgewendet. Ein Großteil dieser Investitionsmittel basierte dabei auf bi- und multilateraler Finanzhilfe. Wie im Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird, erwirtschafteten diese Investitionen kaum finanzielle Rückflüsse.

Vielmehr mussten immer mehr öffentliche Ressourcen nur für den Erhalt bestehender Infrastruktur aufgewendet werden, die dann für deren Ausbau fehlen sollte.

2.1.1 Der erste Fünfjahresplan (1950-55)

Durch einen Beschluss der indischen Regierung wurde im März 1950 die Planungskommission konstituiert, die im Juli 1951 ihren ersten Entwurf eines Fünfjahresplans vorlegte.⁷⁶ Der Plan sah bei Veröffentlichung in seiner entgeltigen Form öffentliche Investitionen von insgesamt 20,7 Mrd. IR vor.

Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit besaß die Indische Union eine geschätzte Kraftwerkskapazität von 1.362 MW, von denen circa 850 MW Thermalkraft (hauptsächlich mit Öl befeuert) waren und der Rest auf Wasserkraft basierte. Mit dieser Kapazität wurden knapp über 2 Mio. Kwh Strom erzeugt. Bereits in der ersten Planperiode (1951-56) stellten die Ausgaben für den Stromsektor mehr als 13 Prozent der gesamten Planausgaben dar. Dies entsprach dem durch den Ökonomen und Vordenker der indischen Planungsphilosophie, Professor P.C. Mahalanobis, propagierten Modell, das, dem Vorbild der Planwirtschaft der Sowjetunion folgend, die Wirtschaft in zwei Sektoren unterschied: Investitionsgüter und Konsumgüter. Gepaart mit dem Modell der *Nehruvian mixed economy* bedeutete dies, dass der Staat sich vornehmlich im Bereich der Investitionsgüter zu engagieren hatte, während der private Sektor für die Produktion von Konsumgütern sorgen würde. (Rothermund 1988:132)⁷⁷ Die Betonung lag in diesem ersten Fünfjahresplan allerdings auf den landwirtschaftlichen Sektor, während das Projekt der forcierten Industrialisierung das entscheidende Merkmal des zweiten Fünfjahresplans werden sollte.

⁷⁶ Dies war allerdings nur der letzte Schritt auf dem Weg zur Wirtschaftsplanung in Indien. Im Jahre 1934 legte der Dewan von Mysore, Sir M. Visveswaraya, ein Ingenieur und Bewunderer des japanischen Modernisierungsmodells, ein Buch mit dem Titel „*Planned Economy for India*“ vor. Unter dem Vorsitz von Jawaharlal Nehru konstituierte der Indische Nationalkongress im Jahre 1937 das erste nationale Planungskomitee, das aufgrund des Zweiten Weltkriegs und anderer politischer Rahmenbedingungen seinen Bericht erst im Jahre 1948 vorlegen konnte. (Rothermund 1988: 114; Ghosh, A. 1981). Als weitere Beispiele für erste Planentwürfe, die noch unter der britischen Kolonialherrschaft entstanden waren, können die folgenden genannt werden: „*A Plan for Economic Development*“, kurz als der Bombay Plan bekannt, der 1943 von acht führenden Industriellen präsentiert wurde; der „*Peoples' Plan*“, ein von M.N. Roy vorgelegter und auf einer Kritik des „Bombay Plans“ basierender Zehnjahresplan. Im August 1944 richtete Vizekönig Wavel ein „*Department for Planning and Reconstruction*“ als Teil seines Exekutivkomitees unter der Verantwortung von Ardeshir Dalal, einem Mitautor des „*Bombay Plan*“, ein. Für die Referenz zu den Originaltiteln dieser Planentwürfe und ihren Einfluss auf den späteren Planungsprozess im unabhängigen Indien, siehe Rothermund (1988:129, 199)

⁷⁷ Im Abweichung zu Rothermund (1988: 132) sieht Lewis (1997: 31) P.C. Mahalanobis lediglich als wichtigsten Architekten des Zweiten, aber nicht schon des Ersten Fünfjahresplans.

Der erste Fünfjahresplan sah Investitionen im Stromsektor von insgesamt 3,9 Mrd. IR vor, was rund 19 Prozent der gesamten Planausgaben ausgemacht hätte. Tatsächlich beschränkten sich die Ausgaben nach Ablauf der Planperiode in diesem Sektor auf 2,6 Mrd. IR. Der Großteil wurde dabei in Stromerzeugung und in das Versorgungsnetz investiert. Während lediglich 80 Mio. IR für die ländliche Elektrifizierung aufgewandt wurden, erfolgten Investitionen von rund 1 Mrd. IR in den Bau von Kraftwerken und 1,3 Mrd. IR für den Auf- und Ausbau des Netzes. Sonstige Ausgaben betragen 150 Mio. IR. Bemerkenswert ist bei dieser Aufteilung der Investitionen, dass für die Stromübertragung eine höhere Summe aufgewandt worden ist als für die Stromerzeugung. In der Stromwirtschaft gilt im Kontext von Entwicklungsländern traditionell die Faustregel, dass für jeden Betrag, der in die Erzeugungskapazität investiert wird, ein ebenso hoher Betrag für Netz und Stromverteilung aufgewendet werden muss. Während die indische Regierung in dieser ersten Planperiode dieser Grundregel noch folgte, sollte die relative Favorisierung der Erzeugung in den folgenden Jahren eine eklatante Verschlechterung der Übertragungsinfrastruktur zur Folge haben.

Dem amerikanischen Vorbild des *Tennessee River Development* Projekts folgend enthielt der Erste Fünfjahresplan die ersten großen Entwürfe für die Nutzung von Wasserkraft in Indien. Die *Damodar Valley Corporation* war bereits 1948 ins Leben gerufen worden, und weitere Großprojekte von vergleichbarer Dimension wurden initiiert. Aufgrund ihrer langen Planungs- und Bauphasen zeigten sich die Früchte dieser Investitionsanstrengungen allerdings erst im Verlauf der darauffolgenden Planungsperioden. Auch wurden die Ingenieure sowie die Zulieferindustrie, die keinerlei Erfahrung mit derartigen Großprojekten besaßen, vor völlig neue Herausforderungen gestellt, was zu entsprechenden Verzögerungen bei der Umsetzung führte.

Neben dem Ausbau der Wasserkraft entstanden auch die ersten Kohlekraftwerke für die Versorgung der ebenfalls neu entstandenen Stahlwerke. In Bokaro (Bihar) wurde in direkter Nähe einer Kohlegrube das erste Kohlekraftwerk dieser Art mit drei Turbinen von je 57,5 MW errichtet. (Hans 1986: 62)

Die erste Planperiode hatte bemerkenswerte Erfolge aufzuweisen. So erhöhte sich die installierte Stromerzeugungskapazität von 559 MW (1950) auf 940 MW (1956) im Bereich

der Wasserkraft, von 1005 MW auf 1547 MW bei Thermalkraft und von 149 MW auf 208 MW bei anderen Energieträgern.

2.1.2 Der zweite Fünfjahresplan (1956-61)

Die zweite Planperiode stand unter dem Einfluss der *Industrial Policy Resolution* von 1956. Letztere kategorisierte den Energie- und im besonderen den Stromsektor als wirtschaftlichen Kernbereich mit strategischer Bedeutung und reservierte ihn, gemeinsam mit Sektoren wie der Rüstungsindustrie, ausschließlich für den staatlichen Sektor. Dem zu diesem Zeitpunkt kaum entwickelten Privatsektor wurde weiterhin nicht zugetraut, die notwendigen Investitionsmittel bereitstellen zu können. Die ideologische Überzeugung war zudem, dass eine Versorgung mit einem so bedeutendem Gut wie elektrischer Energie mit dem Profitgedanken unvereinbar wäre.

Das Planungsmodell von Mahalanobis wurde verfeinert. Die Volkswirtschaft wurde nunmehr in vier Sektoren – Investitionsgüter, Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistung – eingeteilt. Ziel dieses Plans war die beschleunigte Industrialisierung nach sowjetischem Vorbild, was sich in deutlich gesteigerten Investitionen in der Schwerindustrie niederschlug. Zweites Kernziel war das Streben nach einem „*Socialist Pattern of Society*“⁷⁸:

These values or basic objectives have recently been summed up in the phrase 'socialist pattern of society', Essentially, this means that the basic criterion for determining the lines of advance must not be private profit but social gain, and that the pattern of development and the structure of socioeconomic relations should be so planned that they result not only in appreciable increases in national income and employment but also in greater equality in incomes and wealth. Major decisions regarding production, distribution, consumption and investment-and in fact all significant socio-economic relationships-must be made by agencies informed by social purpose. The benefits of economic development must accrue more and more to the relatively less privileged classes of society, and there should be a progressive reduction of the concentration of incomes, wealth and economic power. The problem is to create a milieu in which the small man who has so far had little opportunity of perceiving and participating in the immense possibilities of growth through organised effort is enabled to put in his best in the interests of a higher standard of life for himself and increased prosperity for the country.⁷⁹

⁷⁸ Dieses Konzept wurde zuerst durch einen gleichnamigen Beschluss des indischen Parlaments vom 21. Dezember 1954 formal definiert, der die relativ allgemein gefassten wirtschaftspolitischen Richtlinien der indischen Verfassung konkretisieren sollte. (Tischner 1981: 68-69)

Erreicht werden sollte dieses Ziel, das neben wohlfahrtsstaatlichen Überlegungen auch zu einer Stärkung der Kaufkraft führen sollte, nicht zuletzt durch die Förderung des klein- und mittelständischen Gewerbes. Die Bereitstellung günstigen Stroms galt als Voraussetzung dafür.

In general, the expansion of rural electrification and the availability of power at prices which the workers can afford will give a substantial fillip to these [cottage and small-scale] industries, but further assistance in various ways will also be required.⁸⁰

In diesen formulierten Politikzielen aus der Mitte der fünfziger Jahre wird eine Vorstellung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung von Elektrizität deutlich, die bestimmend für die Entwicklung des Sektors in den folgenden Jahrzehnten sein sollte. Unter diesem Entwicklungsparadigma wird Strom im Rahmen des Modernisierungsprozesses als soziales Gut betrachtet, das allen Wirtschaftssubjekten in ausreichendem Maße vom Staat zur Verfügung zu stellen ist. Wirtschaftliche Aspekte des nachhaltigen Aufbaus eines funktionalen und sich finanziell selbst tragenden Stromsektors und dessen Betriebs traten zunehmend in den Hintergrund und fielen diesen entwicklungspolitischen Zielen zum Opfer.

Die zweite Planperiode war gekennzeichnet von der Fertigstellung der Wasserkraftprojekte, die in der vorherigen Periode initiiert worden waren, von einer zunehmenden Konzentration auf Thermalkraftwerke mit ihren kürzeren Bauzeiten, und von den Entwicklungen im Bereich der Atomkraft, für die zum erstenmal Planausgaben vorgesehen waren. Gleichzeitig wurde die Integration von Strom- und Kohlewirtschaft betont, um den Ausbau der Kohlekraft zu forcieren. Kohleminen wurden erschlossen und der Bau von Kohlewäschereien, mit denen die größtenteils stark rußige indische Kohle für die Stromerzeugung gereinigt werden konnte, vorangetrieben. Obwohl es zur zunehmenden Umstellung auf 220 KV Überlandleitungen kam, bestand das Netz noch weitgehend aus den älteren 66 KV Leitungen, die sich kaum für die Stromübertragung aus Großkraftwerken über weite Entfernungen eigneten. Bereits in dieser zweiten Planperiode deuteten sich Investitionsversäumnisse im Netzbereich an.

⁷⁹ Aus dem offiziellen Dokument zum Zweiten Fünfjahresplan. Internet-Seite der indischen Planungskommission.

⁸⁰ *Ibid.*

2.1.3 Der dritte Fünfjahresplan (1961-66)

Mit der Einleitung neuer Großvorhaben, vor allem im Bereich der Atomkraft, und dem Vorhaben, das kontinentale ländliche Indien zu elektrifizieren, wurden die Investitionsanforderungen immer voluminöser. Insbesondere das zweite dieser Ziele – die ländliche Elektrifizierung – war aus finanzieller Sicht höchst problematisch, da es keine den Investitionen entsprechenden finanziellen Rückflüsse mit sich bringen würde. In diesen Bereichen wurden ausschließlich wohlfahrtsstaatliche bzw. entwicklungspolitische Zwecke verfolgt. Jedoch erhöhte sich auch mit diesem Schritt Indiens Abhängigkeit von internationaler Entwicklungsfinanzierung weiter.

Das Projekt der ländlichen Elektrifizierung zeigte auch deutlich die Schwächen auf, die die föderale Aufgabenteilung im Stromsektor mit sich brachte. Fand zu jener Zeit eine deutlich bevorzugte Entwicklung in und um die urbanen Zentren, oftmals den Hauptstädten der Unionsstaaten, statt, verlangte die ländliche Elektrifizierung vor allem nach einem Ausbau des Netzes auch in die geographische Peripherie der Unionsstaaten. Der Verantwortungs- und Tätigkeitsbereich der bis dahin ausschließlich auf jeweils einen Unionsstaat ausgerichteten *State Electricity Boards* reichte nur bis an die eigene politisch-administrative Grenze. In den Grenzregionen wäre es oftmals effizienter gewesen, wenn der geographische Wirkungsbereich eines *State Electricity Boards* auch in eine Nachbarregion übergreifen würde. Zu diesem Zweck sah der dritte Plan die Einrichtung von *Regional Electricity Boards* vor, in denen die weiterhin autonomen *State Electricity Boards* vorwiegend im Bereich der ländlichen Elektrifizierung kooperieren und für die technische Integration der Netze über die Unionsstaatsgrenzen hinaus sorgen sollten. So wurden fünf *Regional Electricity Boards* eingerichtet: *Northern*, *Western*, *Southern*, *Eastern* und *North-Eastern*.⁸¹ Dies war der erste Schritt zum Aufbau von regionalen Verbundnetzen in Indien. Diese Organisationen erwiesen sich aber nicht zuletzt aufgrund eines Mangels an Weisungsbefugnissen gegenüber den sie konstituierenden *State Electricity Boards* als höchst ineffektiv. (Hans 1986: 81-82) Auch gegen Ende der neunziger Jahre sollten die Verbundnetze noch gravierende Mängel

⁸¹ Die Einteilung geschah wie folgt: *Northern*: Jammu und Kashmir, Himachal Pradesh, Punjab, Haryana, Delhi, Uttar Pradesh, Rajasthan, Chandigarh. *Western*: Gujarat, Maharashtra, Madhya Pradesh. *Southern*: Andhra Pradesh, Tamil Nadu, Mysore, Kerala, Goa, Pondicherry. *Eastern*: West Bengal, Bihar, Orissa, *Damodar Valley Corporation*. *North-Eastern*: Assam, Manipur, Tripura, NEFA, Nagaland. (NEFA- *North East Frontier Agency*, heute der Unionsstaat Arunachal Pradesh)

aufzeigen, sodass defizitäre Regionen nicht von den Stromüberschüssen benachbarter Regionen profitieren können.⁸²

Das offizielle Dokument zum Dritten Fünfjahresplan machte auf die zunehmend problematische finanzielle Situation der *State Electricity Boards* aufmerksam. Diese waren aufgrund des Mangels an Kapital oftmals nicht in der Lage, die durch den Planungsprozess an sie herangetragenen Investitionsanforderungen zu erfüllen. Auch die *Second Finance Commission* nahm sich dieses Problems an.

Die Planausgaben wurden für den Stromsektor mit 10,1 Mrd. IR angesetzt und betragen nach Ende der Planperiode real 12,5 Mrd. IR. Allerdings wurde der bereits aus der vorherigen Planperiode bekannte und problematische Trend fortgesetzt, wonach den Ausgaben für die Stromerzeugung keine entsprechenden Investitionen in das Übertragungsnetz und die Stromverteilung gegenüber standen. Während in die Erzeugung rund 7,74 Mrd. IR investiert worden waren, betrug der Betrag für Netz und Verteilung lediglich 3,01 Mrd. IR. Für das neue Vorhaben der ländlichen Elektrifizierung wurden 1,63 Mrd. IR aufgewendet. Sonstige Ausgaben betragen 240 Mio. IR.

2.1.4 Zwischenphase der Einjahrespläne (1967-1969)

Eine Reihe politischer und ökonomischer Verwerfungen führten zur vorläufigen Unterbrechung des Planprozesses. Da war der Tod Jawaharlal Nehrus im Mai 1964 und die Frage nach seiner Nachfolge, die bis zum plötzlichen Tod Lal Bahadur Shastris im Jahre 1966 nur kurzfristig gelöst war. Da war das anhaltende Trauma der chinesischen Aggression von 1962, die Indien völlig unvorbereitet traf und die die Versäumnisse in der Verteidigungspolitik unter Nehru bloßlegte. Diese Erfahrung sowie der zweite Indo-Pakistanische Krieg von 1965 verlangten nach einer drastischen Steigerung der Verteidigungsausgaben von 1,6 Prozent auf 3,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Den wohl bedeutensten negativen Effekt hatten jedoch die zwei sukzessiven Jahre der Trockenheit und Dürre. Während der Haushaltsjahre 1965/66 und 1966/67 sank die Nahrungsmittelproduktion Indiens auf den Stand des Jahres 1960/61, und die Pro-Kopf Produktion fiel deutlich unter den Wert von 1960/61. (Joshi und Little 1994: 48)

⁸² Der 1980 von einem *Committee of Power* vorgelegte Bericht hatte empfohlen, gesonderte *Regional Electricity Generation Corporations* zur Stromerzeugung und *Regional Electricity Authorities* für den regionalen

Die Konsequenzen dieser Entwicklungen waren ein parallel ansteigendes Haushalts- und Zahlungsbilanzdefizit sowie eine für indische Verhältnisse ungewöhnlich hohe Inflationsrate. Unter diesen volkswirtschaftlichen Bedingungen, die durch den gleichzeitig zunehmenden Druck von Seiten der Vereinigten Staaten – eine Reaktion auf den Krieg mit Pakistan, einem Verbündeten der USA – sowie von Seiten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds begleitet wurden, rieten die indischen Planer der jungen Premierministerin Indira Gandhi, den vierten Fünfjahresplan aufzuschieben und im Sinne eines Krisenmanagements mit Einjahresplänen auf diese Ausnahmesituation zu reagieren.

Die Stromwirtschaft verzeichnete in dieser Phase die Fertigstellung einiger größerer Kraftwerksprojekte, so dass in diesen drei Jahren mehr neue Kapazitäten zur Stromerzeugung in Betrieb genommen werden konnte als im Verlauf des gesamten dritten Fünfjahresplans. Gleichzeitig wurde versucht, die bereits beschriebenen Defizite im Bereich des Übertragungsnetzes durch verstärkte Investitionen zu beheben. Der Stromsektor hatte im Rahmen der Wirtschaftsplanung in dieser Zeit wiederum Priorität. Mit 10,6 Mrd. IR sahen diese drei Jahrespläne einen Anteil von knapp 16 Prozent an den Gesamtausgaben für die Elektrizitätswirtschaft vor. Die tatsächlichen Ausgaben lagen mit 12,1 Mrd. IR sogar noch höher und machten rund 18 Prozent der gesamten Planausgaben aus.⁸³ Es ist interessant anzumerken, dass in diesem Zeitraum keine bedeutenden Neuerungen Einzug in die Energiepolitik hielten. Im Vergleich zu der im Mittelpunkt dieser Arbeit stehenden Reformperiode der 1990er Jahre, die ja durch die Zahlungsbilanzkrise von 1991 eingeläutet wurde, nahm die indische Regierung die Krise aus der Mitte der sechziger Jahre nicht zum Anlass, weitreichende Wirtschaftsreformen einzuleiten.

2.1.5 Der vierte Fünfjahresplan (1969-73)

Der vierte Fünfjahresplan trug die Handschrift von Professor D. R. Gadgil, der als stellvertretender Vorsitzender der Planungskommission diese Planperiode unter das Motto der „*New Agricultural Strategy*“ stellte. Der vierte Plan bildete somit das wirtschaftspolitische Gerüst für die Grüne Revolution in Indien.

Netzbetrieb einzurichten. (Hans 1986: 126) Die Umsetzung dieser Vorschläge wurden allerdings nie ernsthaft in Erwägung gezogen.

⁸³ 1966-67 betragen die Ausgaben rund 4,04 Mrd. IR, 1967-68 dann 4,1 Mrd. IR und im Haushaltsjahr 1968-69 ebenfalls 4,1 Mrd. IR.

Der vierte Fünfjahresplan sah wiederum einen nennenswerten Ausbau der Erzeugungskapazität auf rund 18.000 MW bis zum Ende der Planperiode vor. Knapp 7.000 MW davon entfielen auf Wasserkraft, rund 10.000 MW auf Thermalkraft und etwa 600 MW auf Atomkraft. Dafür wurden wieder massive Planausgaben getätigt. 24 Mrd. IR waren für diese Planperiode vorgesehen und machten damit über 14 Prozent der gesamten geplanten Ausgaben aus. Am Ende der Periode waren mit 29 Mrd. IR sogar rund 18 Prozent der Gesamtausgaben in den Stromsektor investiert worden.

Verschiedenen Maßnahmen führten zu einem Bedeutungszuwachs der Zentralregierung im Verhältnis zu den Unionsstaaten. Zum einen blieb die Kernenergie in der Verantwortung der Zentrale, die von ihren Gesamtausgaben von 1,9 Mrd. IR für den Stromsektor rund 1,2 Mrd. IR für den Ausbau der Atomenergie aufgewendet hatte. Das Atomkraftwerk Tarapur war zu dieser Zeit bereits in Betrieb. Zwei neue Projekte, Rana Pratapsagar und Kalpakkam, wurden auf den Weg gebracht. Des weiteren engagierte sich die Zentralregierung ab diesem Zeitpunkt mit der Gründung der *Rural Electrification Company* auch im Bereich der ländlichen Elektrifizierung. Diese staatliche Finanzierungsgesellschaft gewährt den *State Electricity Boards* öffentliche Kredite für entsprechende Aufgaben.

Diese institutionelle Neuerung stand im Einklang mit der bereits erwähnten *New Agricultural Strategy*, die für die Ertragssteigerung in der landwirtschaftlichen Produktion entsprechende Anstrengungen im Bereich der künstlichen Bewässerung notwendig machte.

2.1.6 Der fünfte Fünfjahresplan (1974-79)

Die Fünfte Planperiode wurde am 31. März 1978 abgebrochen und erstreckte sich somit nur über vier Jahre. In diesem Zeitraum kam es zum ersten deutlichen Richtungswechsel in der indischen Energie- und Stromwirtschaft. Dies war in erster Linie eine Reaktion auf die Wirtschafts- und Energiekrise zwischen 1973 und 1975. Ähnlich wie es auch Anfang der neunziger Jahre der Fall sein sollte, wurde die akute Krise durch externe Schocks ausgelöst. Die Unabhängigkeit Bangladeschs im Jahre 1971 hatte die Zuwanderung von rund zehn Millionen Flüchtlingen zur Folge, und der durch dieses Ereignis verursachte Kurzkrieg gegen Pakistan führte zu einem deutlichen Anstieg des Verteidigungshaushalts. Die zunehmenden Differenzen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und die Annäherung der Regierung unter Präsident Nixon an Pakistan ließen die bilateralen Entwicklungshilfeüberweisungen weiter schrumpfen und hatten die Blockade eines geplanten Schuldenerlasses für Indien durch

das internationale Geberkonsortium zur Folge. Zwei Jahre (1972 und 1974) mit geringen Niederschlagsmengen resultierten sowohl in einer angespannten Versorgungslage mit Agrarprodukten als auch in Ausfällen bei der Stromproduktion aus Wasserkraft. Den nachhaltigsten Effekt hatte aber, wie gleichzeitig in vielen anderen Teilen der Welt, die erste Erdölkrise.⁸⁴

Im heimischen Stromsektor zeigten sich zudem immer deutlicher die Grenzen des bisher beschrittenen Entwicklungspfades auf. Bereits 1970 hatte die indische Regierung unter dem *Ministry of Petroleum, Chemicals and Mines* ein *Fuel Policy Committee* eingesetzt, das Angebot und Nachfrage nach Primärenergieträgern untersuchen sollte. Erst 1975 legte dieses Komitee seinen Bericht vor, nachdem durch die Erdölkrise eine ausführlichen Revision notwendig geworden war. Dieser Bericht erwog unter anderem die Substituierbarkeit von importiertem Erdöl durch heimische Kohle als Primärenergiequelle. Im Bereich der landwirtschaftlichen Bewässerung könnten die herkömmlichen Dieselpumpen durch elektrische Anlagen ersetzt werden. Aber auch die mittlerweile deutliche Verschiebung des Strommixes zu Ungunsten der Wasserkraft wurde bemängelt, wie auch die ungenutzten Potentiale zur Energieeinsparung.⁸⁵ Eine solche Energiewende würde allerdings neue organisatorische Strukturen erfordern. (Venkatraman 1987: 360-361)

Die Regierung setzte mit einer Reihe institutioneller Maßnahmen zumindest letztere Forderung um. Es wurde zum einen ein eigenständiges Energieministerium eingerichtet, das sich in eine Abteilung (*Department*) für Kohle und eine für Strom gliederte. Die Stromwirtschaft war bis 1974 im *Ministry for Irrigation and Power* angesiedelt. Mit der Integration von Kohle- und Stromsektor unter einem Ministerium sollte in erster Linie der Ausbau von Kohlekraftwerken forciert werden. Die vorherige Konstellation, in der Bewässerung und Strom unter einem Portfolio waren, hing in erster Linie mit den großen Stauprojekten aus den frühen fünfziger Jahren zusammen.⁸⁶

Gleichzeitig wurde die *Central Electricity Authority* (CEA) zu einer kontinuierlich operierenden Behörde ausgebaut. Alle größeren Investitionsprojekte benötigten von nun an

⁸⁴ Joshi und Little (1994: 105-142) beschreiben ausführlich die inflationären Auswirkungen dieser politischen und ökonomischen Schocks.

⁸⁵ Hans (1986: 105-106) zeigt an einigen Beispielen die Gründe für die Probleme beim Ausbau der Wasserkraft in den siebziger und achtziger Jahren auf.

die technische und wirtschaftliche Prüfung und eine Genehmigung durch diese Behörde. Gleichzeitig sollte ihr eine Beratungsfunktionen zukommen. Einige der vielfach in ihrer Kapazität und Expertise sehr begrenzten *State Electricity Boards* erwiesen sich als immer weniger in der Lage, den schnellen Ausbau der Stromwirtschaft zu organisieren. So erhöhte sich die Stromnachfrage in den siebziger Jahren jährlich um rund 13 Prozent, das Angebot aber nur um etwa sechs Prozent. (World Bank 1999c: 1)

Die angestrebte Substitution von importiertem Erdöl durch heimische Energiequellen wurde von keiner Organisation so sehr forciert wie von der 1976 neu gegründeten *National Thermal Power Corporation* (NTPC) sowie der *National Hydro Power Corporation* (NHPC). Für die Schaffung dieser zentralstaatlichen Unternehmen zum Bau und Betrieb von Kohle-beziehungsweise Wasserkraftwerken wurde der *Electricity (Supply) Act* geändert. Mit entsprechender Eigenkapitalbasis ausgestattet sollten diese Unternehmen in der Lage sein, auch große Projektvorhaben zu realisieren. Eines der ersten dieser kapitalintensiven Kraftwerke war die *Super Thermal Power Station* in Singrauli (Uttar Pradesh) mit einer Kapazität von 2.100 MW. Eine ganze Reihe solcher Projekte in unmittelbarer Nähe von Kohlegruben sollte folgen; der Fünfte Fünfjahresplan hatte vorerst insgesamt fünf solcher „Superkraftwerke“ vorgesehen. (Lok Sabha Secretariat 1989: 23)

Da diese Großkraftwerke auch eine entsprechende Netzinfrastruktur benötigten, wurde die NTPC auch mit der Aufgabe betraut, entsprechende Hochspannungsleitungen zu errichten, obwohl das Unternehmen vorwiegend als Stromproduzent konzipiert war.⁸⁷

Dieser Trend zur Zentralisierung (siehe Organigramm A.2 im Appendix) in der indischen Stromwirtschaft wurde von der Weltbank unterstützt, wenn nicht sogar aktiv forciert. Im Rückblick beschreibt ein Weltbankdokument die damalige Situation wie folgt:

In the late 1970s, the Bank and the Government of India (GOI) believed that the center, in addition to its planning and coordination role, could be used as a vehicle to induce power sector reform in the states. The strategy was for NTPC to become a model of modern operational practices that the SEBs could emulate. It was hoped that the state governments would be motivated to

⁸⁶ Das Energieministerium erhielt später noch eine weitere Abteilung, das *Department for Non-Conventional Energy Sources*. Am 2 Juli 1992 wurde das *Department of Energy* aufgelöst und durch ein eigenes Stromministerium (*Ministry of Power*) ersetzt.

⁸⁷ Bereits 1980 stimmte das Regierungskabinett der Schaffung eines eigenen Unternehmens zum Ausbau des Hochspannungsnetzes zu. Die *Power Grid Corporation* wurde dann allerdings erst 1989 eingerichtet und übernahm daraufhin die von der NTPC errichtete Netzinfrastruktur.

increase tariffs and strengthen SEBs finances when they saw what could be accomplished by improved practices. They would also need to raise tariffs to pay for electricity bought from the center. [...] The shift in strategy away from the SEBs also reflected the Bank's growing disappointment with the SEB-implemented transmission and rural electrification projects that the Bank funded in the 1970s, all of which experienced serious delays and cost overruns without providing the hoped-for improvement in SEB operational and financial performance. The Bank strongly supported the government's shift to central institutions as the only way India could expand its generating capacity rapidly enough to avoid large power deficits in the future. (World Bank 1999c: 2)

Der erfolgreiche Aufbau der NTPC wäre ohne die Finanzierung durch die Weltbank kaum vorstellbar gewesen. Zwischen 1977 und 1999 erhielt die NTPC Kreditzusagen in Höhe von insgesamt 4,1 Mrd. US\$, von denen mit 3,7 Mrd. US\$ der größte Teil auch tatsächlich ausgeschüttet worden ist.⁸⁸

Die Lage der *State Electricity Boards* verschlechterte sich dagegen zunehmend. Das Spagat zwischen dem kapitalintensiven Ausbau der Infrastruktur auf der einen und einer aus sozial- und agrarpolitischen Überlegungen kostengünstigen Stromversorgung auf der anderen Seite wollte nicht gelingen. Mit einigen Änderungen des Stromgesetzes aus dem Jahr 1978 versuchte die Regierung auf diese negativen Entwicklungen zu reagieren. So konnten von nun an Forderungen aus Krediten eines Unionsstaates an ein *State Electricity Board* in Eigenkapital umgewandelt werden (Paragraph 66A des *Electricity (Supply) Acts 1948*) und die *State Electricity Boards* wurden dazu verpflichtet, zuerst allen anderen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, bevor Kredite des Unionsstaates bedient werden (Paragraph 67A des *Electricity (Supply) Acts 1948*). Mit diesen Maßnahmen wurde den Versorgungsunternehmen zwar die Kapitalbeschaffung erleichtert und die Regierungen der Unionsstaaten wurden stärker für die von ihr betriebene Preispolitik in die Verantwortung genommen. Das Kernproblem der sich weiter öffnenden Schere zwischen den Kosten der Stromgestehung und den Einnahmen wurde damit aber nicht angegangen. Im gleichen Schritt wurde im Gesetz nun festgelegt, dass die *State Electricity Boards* einen Kapitalertrag von mindestens drei Prozent erwirtschaften müssten und ihre Tarife dementsprechend zu gestalten hätten (Paragraph 56 des *Electricity (Supply) Acts 1948*). Rechtlich wurde allerdings eine Hintertür offengehalten. Paragraph 49(3) des gleichen Gesetzes gestattet nämlich, von dieser

⁸⁸ Die große Mehrzahl dieser Kreditprogramme wurden im Nachhinein von der Weltbank als zufriedenstellend und nachhaltig eingestuft. Im Gegensatz zu diesen Krediten erhielten die *State Electricity Boards* zwischen 1970 und 1999 Kreditzusagen in Höhe von 2,4 Mrd. US\$, von denen nur 1,1 Mrd. US\$ auch tatsächlich ausgeschüttet worden sind. Mit einer Ausnahme wurden alle diese Kreditprojekte im Ergebnis von der Weltbank als

Ertragsvorgabe von drei Prozent abzuweichen, wenn ein *State Electricity Board* (sprich die verantwortlichen Politiker des jeweiligen Unionsstaates!) dies für notwendig hält, „having regard to the geographical position of any area, the nature of the supply and purpose for which supply is required and any other relevant factor.“ Wie auch die Rechtsprechung in den folgenden Jahren zeigen sollte (Dayal 1998: 753-781; 796-798), führte diese Einschränkung die Vorgabe des dreiprozentigen Kapitalertrages *ad absurdum*. In den neunziger Jahren sollte kein einziges *State Electricity Board* mehr die Vorgabe erreichen, ohne dass dies irgendwelche rechtlichen Konsequenzen gehabt hätte. Die beschriebenen Maßnahmen zeigen zwar die Wahrnehmung der Problemlage durch die verantwortlichen Entscheidungsträger, gleichzeitig aber auch ihren politischen Unwillen bzw. ihre Unfähigkeit, notwendige aber unpopuläre Entscheidungen (der Preisanpassung) durchzusetzen.

Viele dieser Gesetzesinitiativen waren das Ergebnis von Konsultationen zwischen der Zentralregierung und den Unionsstaaten. In der Regel treffen sich zu Anfang eines jeden Jahres die Stromminister aller Unionsstaaten und die Vorsitzenden der *State Electricity Boards* zu einer Konferenz in Neu Delhi, um technische, wirtschaftliche und rechtliche Aspekte der Stromwirtschaft zu diskutieren. Wie in den folgenden Kapiteln zu zeigen sein wird, haben diese Treffen eine wichtige Funktion für die Formulierung der Rahmenbedingungen des Sektors. So wurde auf dem Treffen im Frühjahr 1978 der Konsens für die beschriebenen rechtlichen Veränderungen hergestellt. (World Bank 1979: 7)

Dieses Treffen der Stromminister aus dem Frühjahr 1978 empfahl zudem die Einsetzung eines Komitees, das die Gründe für den kränkelnden indischen Stromsektor untersuchen sollte. Dieses *Committee on Power*, auch nach seinem Vorsitzenden als *Rajadhyaksha Committee*⁸⁹ genannt, legte 1980 seine Ergebnisse und Empfehlungen vor. (Government of India. Ministry of Energy. Department of Power. 1980) Dies war das erste in einer Reihe sektoraler Komitees, das auch deutlich auf politische Problemursachen verwies und sich nicht auf rein technische und ökonomische Details beschränkte. So bemerkte der Bericht: „the Boards are often regarded as promotional agencies to be used to subsidise different classes of consumers and with little or no control over tariff policy.“⁹⁰ Die Empfehlungen dieses Komitees sahen vor, sowohl im Bereich der Tarifgestaltung die Autonomie der *State*

unbefriedigend und nicht nachhaltig bewertet. Für Details siehe eine entsprechende Auflistung in World Bank (1999c: Annex A).

⁸⁹ V.V. Rajadhyaksha war Mitglied der Planungskommission.

⁹⁰ Hier zitiert aus Hans (1986: 100).

Electricity Boards gegenüber der Politik zu stärken, als auch der Zentralregierung größere Befugnisse *vis-à-vis* den Unionsstaaten einzuräumen. Die Unionsstaaten hatten allerdings diesem Machtverlust nicht zustimmen wollen, (Lok Sabha Secretariat 1989: 29) so dass die Mehrzahl der Empfehlungen des Komitees nicht umgesetzt wurde.

Mit einem fast 19-prozentigen Anteil an den gesamten Planausgaben wurde während dieses fünften Plans eine der höchsten Investitionsquoten überhaupt erreicht. Auch daran lässt sich die Strategie der Erdölsubstitution als Konsequenz aus der Erdölkrise ablesen.⁹¹

2.1.7 Der sechste Fünfjahresplan (1980-85)

Die Vorbereitung des sechsten Fünfjahresplans stand im Bereich der Energiewirtschaft wiederum im Zeichen des zunehmenden Nachfrageüberhangs im Stromsektor. Zum einen war weiterhin eine zunehmende Diskrepanz zwischen Investitionsanforderungen und den zur Verfügung stehenden Mitteln, insbesondere ausländischer Finanzhilfe, zu verzeichnen. Zum anderen verzögerte sich die Umsetzung der Projektvorhaben, vor allem im Kraftwerksbau, aufgrund bürokratischer Ineffizienz. Dies wiederum trieb die Kapitalkosten der Projekte in die Höhe. Auf der Nachfrageseite machten sich nun zunehmend die in den siebziger Jahren eingeleiteten Anstrengungen zur ländlichen Elektrifizierung und der Bewässerung mit elektrischen Pumpen bemerkbar. Dieser neue Nachfragesektor erwies sich als höchst defizitär.

Doch die Grüne Revolution sollte neben der direkten Stromnachfrage des ländlichen Sektors für Bewässerungspumpen eine weitere Konsequenz für die nationale Energiebilanz haben. Mit dem Einsatz der neuen ertragsreichen Sorten stieg der Bedarf an künstlichem Dünger. Der forcierte Aufbau einer energieintensiven Düngemittelindustrie erzeugte somit, neben der ohnehin voranschreitenden Industrialisierung, zusätzlichen Strombedarf.

Aufgrund dieser weiter zunehmenden Investitionsanforderungen erhielt der Stromsektor im Planansatz mit einem 20-prozentigen Anteil an den Gesamtausgaben höchste Priorität. Nie zuvor sollte war ein Fünftel aller Planaufwendungen für diesen Sektor vorgesehen worden. Nach Ablauf der Planperiode reduzierte sich der tatsächliche Anteil allerdings auf knapp unter 17 Prozent. Es entstanden in diesen fünf Jahren neue Kraftwerke mit einer Gesamtkapazität von rund 14.200 MW. Wie beschrieben setzte mit der Energiewende der siebziger Jahre eine

⁹¹ Die Reaktion der indischen Politik auf die Erdölkrise steht im Mittelpunkt der Analyse von Hans (1992).

Betonung des Neubaus von Kohlekraftwerken ein. Die von der neu geschaffenen *National Thermal Power Corporation* zu errichtenden Großkraftwerke mit einer Kapazität von über 1.000 MW stellten Planer und Ingenieure vor neue Herausforderungen. So kam es beim Bau dieser Anlagen zu Verzögerungen, die wiederum zur Folge hatten, dass die Investitionsmittel nicht wie geplant abfließen konnten. Einen anderen Aspekt hatte das bereits erwähnte *Committee on Power* in seinem Bericht von 1980 beschrieben. Mit den immer größer werdenden Projekten erhöhte sich auch der Wert der mit ihnen verbundenen öffentlichen Aufträge.

Floating of tenders involving large sums of money necessary for procuring machinery for the projects (especially turbines) attracts political and other pressures everywhere. In such cases, it is not the quality of the tender that counts but the kickbacks received by the political power holders. Unfortunately, in his industry, it affects project implementation. Consequently, it affects the flow of funds. (Hans 1986: 106)

Verzögerungen beim Ausbau der Stromerzeugung aus Kohlekraft waren eng mit Problemen in anderen Sektoren, wie dem Kohlesektor oder der staatlichen indischen Eisenbahn, verknüpft. Die Verstaatlichung des Kohlesektors durch Indira Gandhi Anfang der siebziger Jahre hatte zu zahlreichen Schwierigkeiten geführt. Streiks von Kohlearbeitern waren keine Seltenheit. Der Transport der Kohle wurde durch Unzulänglichkeiten bei der staatlichen Eisenbahn zum Problem, da nicht einmal ausreichend Wagons zum Kohletransport zur Verfügung standen. In erster Linie litten die Kohlekraftwerke in den nördlichen Unionsstaaten und um die Hauptstadt Neu Delhi unter einer unzuverlässigen Versorgung mit Brennstoff. (Hans 1986: 107)

Weitere drängende Probleme waren die schlechte Qualität der Kohle und der zu langsam voranschreitende Ausbau von Kohlewäschereien. Indische Universitäten konnten die Fachkräfte für die neuen Technologien nicht in ausreichender Zahl ausbilden. Die einheimische Zulieferindustrie für Boiler und Turbinen, in erster Linie der in den sechziger Jahren mit Hilfe der Sowjetunion aufgebaute Staatsbetrieb *Bharat Heavy Electrical Ltd.* (BHEL), konnte keine ausreichenden Qualitätsstandards gewährleisten, woraufhin es beim Kraftwerksbetrieb häufig zu technischen Ausfällen kam. Ersatzteile waren häufig bei Bedarf nicht verfügbar.

Im Verlauf des Sechsten Fünfjahresplans wurde deutlich, dass den jungen zentralstaatlichen Stromerzeugern – NTPC und NHPC – von nun an eine bedeutende Rolle in der Stromwirtschaft zukommen würde. Alleine die NTPC war für 20 Prozent der während dieser fünf Jahre neu geschaffenen Kraftwerkskapazität verantwortlich und die bereits in Bau befindlichen Projekte wiesen darauf hin, dass sich der Anteil weiter erhöhen würde.⁹²

2.1.8 Der siebte Fünfjahresplan (1980-85)

Wie bereits in der vorherigen Planperiode so stand auch bei der Formulierung des Siebten Fünfjahresplans die Schaffung neuer Erzeugungskapazität im Mittelpunkt der Planziele für diesen Sektor.⁹³ Insgesamt sah der Plan den Aufbau von 22.245 MW neuer Kapazität vor und dieses Planziel wurde mit 21.401 MW auch fast erreicht. Die Unionsstaaten schufen davon 11.873 MW und die zentralstaatlichen Stromerzeuger mit 9.528 MW nur etwas weniger. Mit dem Achten Fünfjahresplan sollte sich diese Rangfolge dann auch endgültig ändern. (Ahluwalia 1998: 95)

Tabelle 2.2: Ausbau der Stromerzeugung während des Siebten Fünfjahresplans

	<i>Planziel</i>			<i>Planergebnis</i>		
	Union	Unionsstaaten	Gesamt	Union	Unionsstaaten	Gesamt
Wasserkraft	665	4876	5541	485	3342	3827
Thermal	7950	8049	15999	8573	8520	17093
Atomkraft	705	-	705	470	-	470
Windenergie	-	-	-	-	11	11
Gesamt	9320	12925	22245	9528	11873	21401

Quelle: Planning Commission

Wie Tabelle 2.2 verdeutlicht, verschob sich die Balance im Strommix weiter von der Wasserkraft hin zur Thermalkraft. Bereits bei der Planung war ein Verhältnis von 1:3 zu Gunsten der Thermalkraft vorgesehen. Am Ende der Planperiode betrug dieses Verhältnis sogar nur 1:4,5, da das Ergebnis bei der Thermalkraft über und bei der Wasserkraft unter den Planzielen lag.

Die positiven Resultate beim Bau von Kohlekraftwerken waren nicht zuletzt durch das Engagement der NTPC erreicht worden. Schon gegen Ende des Siebten Fünfjahresplans

⁹² Siehe zur Entwicklungsgeschichte der NTPC in den achtziger Jahren unter anderem den Beitrag ihres damaligen Vorsitzenden, P.S. Bami, „NTPC’s role in the development of power in India“, *Indian Journal of Power and River Development*, Dezember 1989: 302-305. Siehe Bami (1991) für einen ähnlichen Beitrag, der Fragen einer Privatisierung der Stromwirtschaft diskutiert.

⁹³ Für einen Konferenzband zur Energiepolitik Indiens, der im Zuge der Vorbereitungen des Siebten Fünfjahresplans entstand, siehe Thukral und Pachauri (1985).

wurden über 24 Prozent der Stromkapazität aus Kohlekraft von der NTPC betrieben. Das Unternehmen wuchs somit innerhalb einer Dekade zu einem der – gemessen an der Kapitalisierung – größten, aber auch erfolgreichsten Staatsunternehmen Indiens heran. Was die von der NTPC betriebenen Bauprojekte im Kraftwerksbereich von anderen abhob, war ihre zügige Fertigstellung. Anders als die meisten Projekte auf der Ebene der Unionsstaaten, deren Fertigstellung sich mitunter um Jahrzehnte verzögerte, gelang es der NTPC häufig, die Kraftwerke schneller als geplant in Betrieb zu nehmen. Neben einem professionellen Management, dass im Vergleich zu den *State Electricity Boards* verhältnismäßig frei von politischem Einfluss operieren konnte, sorgte die direkte Unterstützung von Seiten der Unionsregierung, unter anderem durch die Gewährung von öffentlichen Bürgschaften, dafür, dass sich die NTPC zu einem Aushängeschild des öffentlichen Sektors in Indien entwickelte.

Aber auch andere Trends setzten sich während des achten Fünfjahresplans fort. Der Ausbau von Kohlekraftwerken wurde vorangetrieben, während der Fortschritt bei der Entwicklung von Wasserkraftprojekten aufgrund einer Vielzahl von Problemen stagnierte. Stromexperten wiesen darauf hin, dass diese Entwicklung problematisch sei. Während die Grundlast mittlerweile in vielen Regionen des Landes befriedigt werden konnte, stellten sich immer größere Defizite zur Deckung der täglichen Spitzenlast ein. Kohlekraftwerke sind in aller Regel Grundlastkraftwerke, da sie nicht kurzfristig an- und abgeschaltet werden können.

Increasing base-load capacity may not provide the most economical solution to the problem of peaking shortage, an answer to which has to be sought in hydel back-up, petroleum based gas turbines or new technologies which enable coal-based generating units with quick stop/start capability.⁹⁴

In diesem Sinne betonte das Plandokument auch die Potentiale kleiner Wasserkraftwerke, die sowohl zum Ausgleich der Spitzenlast als auch zur dezentralen Versorgung ländlicher Gebiete beitragen können. An dieser Stelle kann bereits vorweg genommen werden, dass diese Ideen zwar immer wieder als ein eleganter Beitrag zur Lösung der indischen Stromkrise herbeizitiert werden, aber faktisch bis heute keine nennenswerten Fortschritte gemacht worden sind. Das Thema sollte 1998 erneut von der BJP Regierung aufgenommen werden.

⁹⁴ Dieses ist ein Auszug aus dem offiziellen Dokument zum Siebten Fünfjahresplan, in Ausschnitten veröffentlicht und hier zitiert aus, „Power development programme in the Seventh Plan“, *Indian Journal of Power and River Development*, Januar-Februar 1986: 103-114. Im Anhang bietet dieses Dokument auch eine detaillierte Auflistung aller Projektmaßnahmen, die für den Siebten Fünfjahresplan vorgesehen waren.

Der Erfolg der NTPC beim Bau von großen Kohlekraftwerken brachte hingegen weitere Probleme mit sich. Die Überleitungsnetze in den Unionsstaaten, in denen diese Kraftwerke errichtet werden sollten, waren häufig ungenügend, um den produzierten Strom zum Verbraucher zu bringen. In den letzten zwanzig Jahren war der Ausbau der Netzinfrastruktur zugunsten des Baus neuer Kraftwerke vernachlässigt worden. Mit den neuen *Super Thermal Power Stations* gerieten diese Anlagen nun völlig an ihre Kapazitätsgrenzen. So standen die Planer nun vor der Situation, dass die neuen teuren Kraftwerke zwar errichtet waren, der Strom aber häufig nicht evakuiert werden konnte.

Weiterhin trug diese neue Kraftwerkskapazität zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der staatlichen Versorgungsunternehmen bei. Die NTPC lieferte gemäß den vereinbarten Stromlieferabkommen Elektrizität an die *State Electricity Boards*. Der Strompreis ergab sich aus den Erzeugungskosten, die bei neuen Kraftwerken durch den Abschreibungsanteil relativ höher sind, zuzüglich eines festgelegten Gewinnerlöses für die NTPC. Aus diesen Überschüssen sollte die NTPC wiederum neue Kraftwerke finanzieren. Unter dem bereits mehrfach erwähnten politischem Einfluss, unter dem die *State Electricity Boards* stehen, war es diesen aber in der Regel nicht möglich, diese Kosten für den Ankauf von Strom an die Endkonsumenten weiter zu geben. Der forcierte Bau neuer Kraftwerke schlug sich somit mittelbar in den immer weiter abnehmenden und seit den achtziger Jahren vermehrt negativen Ertragsquoten der *State Electricity Boards* nieder.

Trotz der Einsicht in diese Problemlage und trotz aller Bekundungen durch Politiker, sich dieser anzunehmen, sollte sich die Situation der *State Electricity Boards* weiter verschlechtern. Dies hing nicht zuletzt damit zusammen, dass sich der politische Wettbewerb in vielen Unionsstaaten verschärfte. Das Versprechen, billigen oder für bestimmte Konsumentengruppen sogar kostenlosen Strom bereitzustellen, wurde zu einem weit verbreiteten populistischen Mittel im Wahlkampf, unter anderem in den südlichen Unionsstaaten Tamil Nadu und Andhra Pradesh.⁹⁵ Die *State Electricity Boards* selbst generierten kaum noch Überschüsse. Dreizehn von insgesamt achtzehn *Boards* erwirtschafteten 1984-85 bereits Verluste. Hinzu kam, dass sich die Zahlungsrückstände gegenüber den zentralstaatlichen Stromproduzenten NTPC und NHPC ebenfalls stetig ausweiteten, so dass auch deren Investitionsvorhaben in Gefahr gerieten.

Die Finanzierungsstruktur der *State Electricity Boards* bestand gegen Ende der achtziger Jahre zu 95 Prozent aus Fremdkapital und nur zu 5 Prozent aus Eigenkapital. Dies machte die Finanzierung neuer Projekte sehr problematisch, da die Kreditfinanzierung relativ teuer war und somit die Projektkosten eskalierten. Gegenüber dieser tatsächlichen Fremd-Eigenkapitalstruktur der *State Electricity Boards* von 19:1 wurde eine Quote von mindestens 5:1 als wünschenswert erachtet.⁹⁶

Als ein kurzfristiger Ausweg aus der Versorgungskrise wurde der Ausbau von Kraftwerken für die Eigenversorgung großer Industriebetriebe im Inselbetrieb (*captive power*) gesehen. Zumindest die zunehmenden Stromsperrern (*black outs*) könnten so reduziert werden, und zudem könnte überschüssiger Strom von diesen privaten Kraftwerken zusätzlich in das öffentliche Netz eingespeist werden. Mitte der achtziger Jahre wurde nach Schätzungen bereits 21 Prozent des industriellen Strombedarfs durch Selbstversorgung gedeckt. Erste Ansätze zu einem systematischen Ausbau wurden in einigen Unionsstaaten diskutiert, allen voran im relativ hoch industrialisierten Maharashtra. Auch die jährliche Konferenz der Stromminister aus den Unionsstaaten sprach sich in ihren Empfehlungen 1989 zum ersten Mal dafür aus, dass private Investitionen in die Stromerzeugung ermutigt werden sollten.⁹⁷

Als so die ersten größeren privaten Kraftwerksprojekte 1988/89 angedacht wurden, zeigten sich umgehend deutliche Schwierigkeiten. Zu diesem Zeitpunkt – gut zwei Jahre vor dem großen Liberalisierungsentwurf unter der Regierung Narashima Raos – wurde dabei nur an indische Privatunternehmen gedacht. Einige der großen familienbasierten Industriekonglomerate, wie die Ambanis oder die Hindujas, hatten derartige Projektvorschläge gemacht und auch bereits erste Genehmigungen erhalten. Ziel dieser Politikmaßnahmen sollte es aus Sicht der Regierung sein, den Sektor mit zusätzlichen finanziellen Ressourcen auszustatten, um den zunehmenden Mangel an öffentlichen Investitionsmitteln auszugleichen.

Damit die privaten Investoren nicht mit der öffentlichen Hand um das gleiche begrenzte Investitionspotential konkurrieren würden, wurden ihnen relativ restriktive Vorgaben für die

⁹⁵ Siehe dazu den Beitrag von N.S.S. Asokiaswamy, „Problems for meeting country’s power needs”, *Indian Journal of Power and River Development*, Mai 1988: 157-161.

⁹⁶ Siehe, „Power development in Eighth Plan – strategies, issues and options”, *Indian Journal of Power and River Development*, Oktober 1988: 291-311.

Finanzierung gemacht. So sollten die Projekte zu höchstens 40 Prozent mit Fremdkapital von staatlichen indischen Banken finanziert werden können. Ohne einen ernstzunehmenden privaten Kapitalmarkt in Indien und in Anbetracht der relativ niedrigen Eigenkapitalausstattung der indischen Unternehmen in dieser Zeit sollte es sich als sehr schwierig erweisen, eine Finanzierung größerer privater Kraftwerke zu gewährleisten. Des Weiteren wurde den Unternehmen vorgeschrieben, die Ausrüstungsgüter nicht auf dem internationalen Markt, sondern bei den indischen Staatsunternehmen zu beziehen. Auch bestand noch keine rechtliche Grundlage für die Einspeisung überschüssigen Stroms aus privaten Anlagen in das öffentliche Netz.⁹⁸

Die Frage nach dem Schutz der indischen Anlagen- und Ausrüstungshersteller im Kraftwerksbau wurde schon seit längerer Zeit kontrovers diskutiert. Die Regierung unter Rajiv Gandhi hatte im Kontext der neuen Wirtschaftspolitik einige Schritte unternommen, um auch in diesem Bereich den indischen Markt für ausländische Technologie weiter zu öffnen. Das beschleunigte Programm zum Neubau von Kohlekraftwerken hatte deutlich gemacht, dass der staatliche Produzent, die *Bharat Heavy Electrical Ltd.* (BHEL), nicht über ein ausreichendes Potential verfügte, um mit diesen neuen Anforderungen schritt zu halten. Aber auch der Druck von Seiten ausländischer Kreditgeber wie den Vereinigten Staaten, Frankreich, Großbritannien und Deutschland, die bei den von ihnen geförderten Kraftwerksprojekten ihre heimischen Unternehmen (wie General Electric, Alstom, Babcock oder Siemens) als Lieferanten einbringen wollten, trug dazu bei, dass die indische Regierung, die auf deren Finanzhilfe angewiesen war, den Markt weiter öffnete. So wurden die Einfuhrzölle für diese Anlagegüter unter Premierminister Rajiv Gandhi von 55 auf 25 Prozent gesenkt.

Dies führte zu Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Ministerien innerhalb der indischen Regierung. Das Energieministerium, damals unter Führung des Ministers Vasanth Sathé, war in erster Linie dem zügigen Aufbau neuer Kraftwerke verpflichtet und wollte daher am liebsten ausländische Firmen mit dem Bau von schlüsselfertigen Kraftwerken beauftragen. Eine solche Lösung wäre auch im Sinne der bilateralen Kreditgeber gewesen. Das Industrieministerium sowie das *Ministry of Public Enterprises* sahen darin hingegen eine

⁹⁷ Siehe den Beitrag des Staatssekretärs für die Stromwirtschaft im damaligen Energieministerium, S. Rajgopal, „Power scenario – a performance review“, *Indian Journal of Power and River Valley Development*, Dezember 1989: 293-297

⁹⁸ Siehe dazu, „Power. Seeking radical solutions“, *India Today*, 31. Januar 1989: 62-64.

Diskriminierung von einheimischen Staatsunternehmen. BHEL war beispielsweise nicht in der Lage, Lieferantenkredite zu gewähren, was allerdings einen wichtigen Teil der Kraftwerksfinanzierung darstellte. Ausländische Zulieferer konnten Kredite gewähren, die in der Regel durch staatliche Bürgschaften, wie der Hermes Bürgschaft in Deutschland, abgesichert waren.⁹⁹ BHEL steht unter starkem Gewerkschaftseinfluss und die Diskussion um Maßnahmen zum Schutz der einheimischen Turbinenindustrie dauert bis heute an.¹⁰⁰

Als ein möglicher Ansatz, um auf die zunehmenden Probleme bei der Kohleversorgung zu reagieren, wurde der Bau von Gaskraftwerken zur Stromproduktion diskutiert. Indien verfügt über eigene Gasreserven, die in erster Linie zur Herstellung von künstlichem Dünger und für das heimische Kochen eingesetzt werden. Zum einen gewinnt Gas zur Stromerzeugung seit den achtziger Jahren auch international zunehmend an Bedeutung und die technologischen Entwicklungen auf diesem Gebiet haben seitdem große Fortschritte gemacht. Zum anderen gilt diese Energiequelle als vergleichsweise effizient und umweltfreundlich. Da die heimische Erdgasförderung in Indien nicht für die Stromproduktion in großem Maße ausreichen würde, wurden schon früh die Möglichkeiten des Erdgasimports diskutiert. Dieses Gas könnte aus arabischen Ländern wie Katar oder Abu Dhabi, Südostasien (Indonesien oder Malaysia) oder auch aus Australien importiert werden. Verbunden mit einer solchen Überlegung waren allerdings Fragen nach geeigneten Transportmöglichkeiten.

Eine mögliche Option waren Gaspipelines. Pläne einer Überlandpipeline aus dem Mittleren Osten über Afghanistan und Pakistan schienen allerdings aufgrund geopolitischer Konstellationen unrealistisch. Die Idee einer Unterwasserpipeline war aus technologischen sowie finanziellen Gründen von Beginn an fraglich. So entwickelte sich eine Diskussion über den Import von Flüssigerdgas (*Liquid Natural Gas* – LNG).¹⁰¹

⁹⁹ Für einen kritischen Beitrag zu dieser Diskussion, siehe „Passing power into foreign hands“, *Economic and Political Weekly*, 28. Februar 1987: 359-360. Für eine Analyse der Wettbewerbsfähigkeit von BHEL in den frühen neunziger Jahren, siehe „How competitive is BHEL?“, *Economic and Political Weekly*, 25. Mai 1991: M-47 - M50.

¹⁰⁰ Der Stand dieser Diskussion um den Schutz von BHEL gegen Ende der neunziger Jahre wird in Kapitel 3 dieser Arbeit beschrieben.

¹⁰¹ Bei dieser Transporttechnologie wird das Erdgas im exportierenden Land per Pipeline in die Nähe des Verladehafens befördert, dort durch ein technisch aufwendiges Verfahren gereinigt und auf minus 162 Grad Celsius gekühlt und somit verflüssigt. Es besitzt dann nur noch etwa ein Sechshundertstel des Normalvolumens. In dieser Form wird es auf spezielle Tankschiffe geladen, im Zielhafen regasifiziert, und, falls die weitere Nutzung nicht direkt in Hafennähe stattfindet, wiederum per Pipeline an den Zielort befördert. Japan gehört traditionell zu den größten Nutzern dieses technisch wie finanziell aufwendigen Verfahrens des Energieimports.

Im wirtschaftspolitischen Umfeld der späten achtziger Jahre wäre dieser Import in erster Linie von dem Staatsunternehmen *Gas Authority of India Ltd.* in Kooperation mit Unternehmen in den jeweiligen Exportländern durchzuführen gewesen. Erst mit der Liberalisierung der Wirtschaft war an eine private Beteiligung für den LNG-Import zu denken. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nahmen derartige Pläne dann konkretere Form an.¹⁰²

Allerdings würde der Import von Erdgas im allgemeinen und von LNG im besonderen auch einige bedeutende Nachteile mit sich bringen:

- die Investitionsanforderungen für lokale Pipelines, Anlagen zur Gasverflüssigung und Regasifizierung, Tankschiffe und geeignete Hafenanlagen sind beträchtlich;
- die Pläne, Indien von Energieimporten unabhängig zu machen, würden, mit einer entsprechend negativen Konsequenz für die Zahlungsbilanz, konterkariert;
- ein Großteil der mit Erdgas befeuerten neuen Kraftwerke müsste kurz- bis mittelfristig mit importierten Ausrüstungsgütern (vor allem Turbinen) betrieben werden; der Ruf nach Förderung des heimischen Staatsunternehmens BHEL wurde bereits weiter oben erwähnt.

2.2 Die Überlegungen zum achten Fünfjahresplan (1992-97)

Der Achte Fünfjahresplan hätte bereits im Jahre 1990 wirksam werden sollen. Die neue Kongressregierung unter Narashima Rao entschied sich nach ihrer Regierungsübernahme im Sommer 1991 allerdings, die ersten zwei Jahre des Achten Fünfjahresplans als einzelne Planjahre umzudeklarieren und einen neuen Achten Fünfjahresplan zu entwerfen, dessen Laufzeit dann 1992 beginnen würde. Während der von der *National Front* Regierung unter V.P. Singh 1989 verabschiedete Plan nach den Ansätzen zu strukturellen Reformen unter Rajiv Gandhi wieder die traditionellen Ideale von staatlich forcierter Beschäftigungsförderung und sozialer Transformation durch ländliche Entwicklung betonte, stand der Entwurf der neuen, reformorientierten Planungskommission, die im Juni 1991 unmittelbar nach den Wahlen ihren Dienst aufgenommen hatte, ganz im Zeichen der neuen wirtschaftspolitischen Liberalisierung.

Im Oktober 1991 hielt der neue stellvertretende Vorsitzende der Planungskommission, Pranab Mukherjee, Konsultationen mit der parlamentarischen Opposition ab, um durch einen

¹⁰² Für eine ausführlichere Diskussion um den LNG-Import gegen Ende der neunziger Jahre, siehe Enskat (1999). Eines der am weitesten fortgeschrittenen Projekte zum Bau der LNG-Import-Infrastruktur wurde im März 2001 wieder vorläufig zurückgestellt. Hierbei handelt es sich um ein privates Engagement des US-

möglichst breiten Konsens über die anstehende Neuorientierung der eigenen Minderheitsregierung die notwendige Unterstützung zu sichern. Abgesehen von den kommunistischen Parteien fand diese Neuorientierung, die in direktem Zusammenhang mit den dramatischen Veränderungen in Osteuropa und der Sowjetunion stand, die Unterstützung sowohl der rechten (BJP) als auch der mitte-linken Opposition (ehemalige *National Front*). Im Dezember 1991 folgten entsprechende Beratungen im *National Development Council*. Neben den tiefgreifenden wirtschaftspolitischen Veränderungen beinhalteten die Vorschläge auch eine Neudefinition der Rolle der Planungskommission. Wie bereits von Rajiv Gandhi angestrebt worden war, sollte diese ihre zentrale Rolle in der Wirtschaftspolitik aufgeben und lediglich mit dem Charakter eines „*think tanks*“ langfristige Entwicklungstrends durch Diskussionsbeiträge und die Bereitstellung von statistischen Daten begleiten.

Im Bereich der Stromwirtschaft wies das neue Plandokument nochmals deutlich auf die Probleme des Sektors hin. Ausführlich wurden die finanzielle Schieflage der *State Electricity Boards* dargestellt und auf das außerordentliche Treffen der Stromminister aus den Unionsstaaten im September 1991 verwiesen, in dem man sich rhetorisch wiederum dazu bekannt hatte, dass die Versorgungsunternehmen einen Kapitalertrag von drei Prozent erwirtschaften sollten. Zu diesem Zweck sollte eine nationale Strompreispolitik formuliert werden, die auch einen Mindestpreis für landwirtschaftlichen Konsum festlegen würde. Der Abschnitt des Plandokuments zur ländlichen Elektrifizierung wies dazu auf die Folgen der hohen Subventionierung landwirtschaftlichen Verbrauchs hin. Nicht nur, dass die *State Electricity Boards* in eine finanzielle Schieflage gerieten. Billiger oder sogar kostenloser Strom bei unregelmäßiger Versorgung führte dazu, dass Landwirte – immer dann wenn Strom fließt – die Bewässerungspumpen in Betrieb nehmen und die Felder überwässern, da unsicher ist, wann die nächste Stromsperre folgt. Neben den Auswirkungen, die diese Praxis auf das gesamte Stromnetz hat, geht mit ihr auch eine Gefährdung des Grundwasserspiegels sowie eine Ausschwemmung der Böden einher.

Die deutlichste Neuorientierung betraf allerdings die Öffnung der Stromerzeugung für Privatinvestitionen. Bereits im Herbst 1991 hatte die Regierung neue Richtlinien für das privatwirtschaftliche Engagement in diesem Bereich bekannt gegeben. Die anfänglich durchweg positive Reaktion potentieller Investoren führte bereits in dem kurz darauf verabschiedeten Plandokument zur Formulierung entsprechender Hoffnungen, dass diese

amerikanischen Energieunternehmens Enron in Maharashtra. Siehe, „Enron puts LNG plans on hold“, *Times of*

Politik umgehend zu nennenswerten Investitionen führen und somit einen schnellen Beitrag zur Überwindung des Stromdefizits leisten würde:

The public sector alone will find it difficult to raise sufficient resources to invest on new power generation projects for meeting the rapidly increasing demand for electricity in the coming years. The Eighth Plan, therefore, places considerable emphasis on attracting private investments for power development. The major changes in policy announced recently by the Government are expected to promote private sector participation in power development in the coming years. As already stated, the feasible addition of 30,538 MW during the Eighth Plan includes 2,810 MW of private sector projects. It is expected that about 3,000 MW of additional capacity will materialise over and above what has already been envisaged as indicated above in the private sector during the Plan period. This will supplement the capacity additions in the public sector.¹⁰³

Die Zielvorgabe von rund 30.500 MW neu zu schaffender Kraftwerkskapazität orientierte sich dabei eher an der Haushaltslage als an den Bedarfsvorhersagen, da der errechnete Bedarf rund 38.000 MW betrug. Das Energieministerium hatte aufgrund der Bedarfsprojektionen entsprechende Planmittel in Höhe von 800 Mrd. IR veranschlagt. Dieses war (bliebe die Inflationsrate unberücksichtigt) ein höherer Betrag als die Gesamtausgaben für den Sektor im Verlauf aller vorangegangenen Fünfjahrespläne.

In den folgenden Kapiteln dieser Arbeit wird untersucht, warum der indische Stromsektor knapp zehn Jahre später von diesen im Achten Fünfjahresplan definierten Zielen weiter denn je entfernt ist. Die finanzielle Lage der *State Electricity Boards* sollte sich weiterhin signifikant verschlechtern und die Pläne, durch die neue Liberalisierungspolitik private Investitionsmittel für den Kraftwerksbau zu mobilisieren, scheiterten weitgehend.

India, 12. März 2001 (Internet-Ausgabe).

¹⁰³ Abschnitt 8.65.9 aus dem Achten Fünfjahresplan. (Internet-Seite der Planungskommission)

Kapitel 3 – Reformmaßnahmen während der neunziger Jahre auf Ebene der Union

Vor dem Hintergrund der beschriebenen technischen und wirtschaftlichen Probleme des Stromsektors kündigte die indische Regierung im Herbst 1991 an, Änderungen des Stromgesetzes (*Electricity Supply Act, 1948*) vorzunehmen, welche es privaten Investoren ermöglichen sollten, in den Bau und Betrieb von Kraftwerken zur Stromerzeugung zu investieren. Grundsätzlich existierte die Möglichkeit zur privatwirtschaftlichen Stromerzeugung bereits im bestehenden Stromgesetz. Als Lizenznehmern war es privaten Unternehmen möglich, einen maximalen Kapitalertrag von elf Prozent zu erwirtschaften. In wenigen urbanen Zentren engagierten sich private Unternehmen seit Jahrzehnten in der Stromwirtschaft wie die *Bombay Suburban Electricity Supply Company (BSES)* bzw. die *Bombay Supply Transport Company* in Bombay (Mumbai), *Tata Electric* in Ahmedabad oder die *Calcutta Electric Supply Company* in Kalkutta. Diese Unternehmen sind in den urbanen Ballungszentren vornehmlich für die Stromversorgung zuständig. Zum Teil unterhalten sie auch eigene Kraftwerke oder kaufen Strom von staatlichen Erzeugern.

Die Bedingungen für ein nennenswertes privates Engagement im Bau und Betrieb von Kraftwerken für eine Einspeisung in das staatliche Verteilungsnetz galten hingegen bis 1991 in Bezug auf Gewinnerlöse, Investitionsbedingungen und Restriktionen bei der Finanzierung als unattraktiv. Auch richteten sich diese Möglichkeiten für private Betreiber ausschließlich an indische Unternehmen. Es war zwar möglich, für die technische Ausstattung von Kraftwerken auf ausländische Zulieferer von Ausrüstungsgütern wie Turbinen, Boilern oder Schornsteinen zurückzugreifen. Allerdings gab es auch in diesem Bereich ausgeprägte politische Interventionen. Ziel derselben war ein Schutz der heimischen Zuliefer- und Ausstattungsindustrie, vor allem des Staatsunternehmens *Bharat Heavy Electrical Limited (BHEL)*, vor ausländischer Konkurrenz.

3.1 Die Öffnung des Stromsektors für privaten Kraftwerksbau

Bereits gegen Ende der achtziger Jahre wurden in den zuständigen Ministerien Möglichkeiten der Liberalisierung und privaten Beteiligung im Kraftwerksbau und die Frage, wie dies mit einem weiteren Schutz der heimischen Industrie einhergehen könnte, diskutiert.

Current thinking appears to be that the private sector should be allowed to take responsibility for around 5,000 MW of new capacity and that, where possible, external assistance should be mobilised. Before external assistance can flow, the question of how much protection to give to the state electrical equipment supplier, BHEL, and disputes with potential donors over design (such as with France over the Dulhasti hydel project) must be resolved.¹⁰⁴

Private Investitionen in einer für den Kraftwerksbau typischen Höhe von mehreren hundert Millionen US-Dollar für ein einzelnes Projekt erfordern ein institutionelles Umfeld, das den Investoren eine angemessene Rechtssicherheit gewährleistet. Um private Investitionen in diesem Bereich zu ermöglichen, entschied sich die neue Regierung, Änderungen im *Electricity (Supply) Acts, 1948* vorzunehmen, die die Bedingungen für privaten Kraftwerksbetrieb regeln und somit den Investoren ein verlässliches Umfeld gewähren sollten. Im Kern dieser Gesetzesänderung stand die rechtliche Definition einer „*Generating Company*“, eines privaten Unternehmens zur Stromproduktion. Wie bereits dargestellt existierten bis zu diesem Zeitpunkt lediglich staatliche Stromproduzenten, hauptsächlich die *State Electricity Boards*, die *National Thermal Power Corporation* und die *National Hydro Power Corporation*, sowie wenige private Lizenznehmer, die für einen begrenzten Zeitraum und in einer begrenzten Vertriebsregion mit der Stromversorgung beauftragt wurden.

Vor der Gesetzesänderung veröffentlichte die indische Regierung eine Anzahl von Verordnungen (*notifications*), in der die einzelnen Neuerungen angekündigt wurden. Die wichtigsten Merkmale dieses Reformpaketes waren:

1. Eine Aufhebung von Größenbeschränkungen bei Kraftwerksprojekten;
2. Die Freiheit bei der Wahl von Kraftwerkstypen wie Gaskraftwerke oder Kohlekraftwerke (Ausnahme: Kernkraft);
3. Ein Wegfall der Genehmigungspflicht von kleineren Projekten (mit einer Investitionssumme von weniger als 250 Mio. IR) durch die *Central Electricity Authority*;
4. Eine Schulden-Eigenkapitalrate bis zu einem Verhältnis von 4:1 (zuvor 1:1);

¹⁰⁴ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No.1 1988, London.

5. Ein Betrieb von Kraftwerken durch in Indien ansässige Tochterunternehmen ausländischer Firmen (bis zu 100 Prozent Eigentum);
6. Liberalisierung der Abschreibungsmöglichkeiten von Betriebsvermögen;
7. Vorzugszölle bei Import von Herstellungs- und Anlageausrüstungen;
8. Steuervorteile;
9. Erleichterte Genehmigungs- und Durchführungsverfahren der Projekte;
10. Vergünstigungen bei Gewinnrückführungen.

3.1.1 Vorüberlegungen aus den achtziger Jahren

Diese Maßnahmen zur Öffnung der Stromerzeugung für private Investoren sind im weiteren Kontext der Wirtschaftsreformen unter der Regierung Narashima Raos zu sehen. Allerdings war diese Option, wie im vorherigen Kapitel angedeutet wurde, unter den Entscheidungseliten der Ministerialbürokratien schon seit einiger Zeit diskutiert worden. Im Rahmen der Forschungsarbeiten zu dieser Studie wurde versucht herauszuarbeiten, inwieweit die Reformschritte von 1991 auf einer langfristigen Policy-Strategie beruhten oder aber *ad hoc* Maßnahmen darstellten, mit denen Entscheidungseliten kurzfristig auf eine Krisensituation, in diesem Fall die akute Zahlungsbilanzkrise von 1991 und die strukturelle Knappheit öffentlicher Investitionsmittel, reagierten.

Nach Darstellung des *Secretary of Power* im *Department of Energy* des Unionsstaates Maharashtra, Pramod Deo, reichen die Überlegungen zur privaten Stromerzeugung bis in die Mitte der achtziger Jahre zurück. Ein durch das nationale Energieministerium eingesetztes Komitee (K.P. Rao Committee, 1985-86) hatte damals empfohlen, dass der durch das Stromgesetz von 1948 festgelegte Kapitalertrag für Lizenznehmer von 11 Prozent erhöht werden müsse, wolle man ein Engagement für private Investoren attraktiver machen.¹⁰⁵ Der Ausbau privat betriebener Kraftwerkskapazität sollte so forciert werden. Allerdings galt es noch, zahlreiche Fragen zu klären, die nicht zuletzt die Ausgestaltung der föderalen Arbeitsteilung zwischen Zentralregierung und Unionsstaaten betrafen. Auch unterschieden sich diese Überlegungen aus der Mitte der achtziger Jahre in einigen zentralen Punkten von den 1991/92 initiierten Maßnahmen.

Probleme bei der föderalen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für private Investitionen in den Kraftwerksbau waren durch die konkurrierende Gesetzgebung für die Stromwirtschaft

bedingt und betrafen unter anderem die Standortplanung. So hatte zum Beispiel der Unionsstaat Maharashtra Interesse bekundet, das in Bombay bereits erfolgreiche System der Lizenzvergabe auszubauen, um so durch privates Kapital die Knappheit an staatlichen Investitionsressourcen zu kompensieren. Der relativ hohe Industrialisierungsgrad sowie die absatzwirtschaftlich lukrativeren Ballungsräume in Maharashtra gaben Grund zu der Erwartung, dass sich private Unternehmen im Bereich der Stromerzeugung engagieren würden. Das nationale Energieministerium wollte aufgrund von Kapazitätsproblemen beim Kohletransport allerdings solchen Kraftwerksprojekten Priorität geben, die in unmittelbarer Nähe von Kohlegruben angesiedelt sind, um den erzeugten Strom von dort in verschiedene Teile des Landes zu übertragen. Eine verstärkte Lizenzvergabe an private Stromerzeuger durch die Unionsstaaten wurde von der Zentralregierung nicht zuletzt aufgrund dieser Überlegungen als kontraproduktiv für eine integrierte, nationale Energieplanung angesehen. Zudem hätten die politischen und administrativen Entscheidungseliten in Neu Delhi mit einer solchen Dezentralisierung das mit der Vergabe von Projekten verbundene Verhandlungs- und Patronagepotential aufgegeben.

Weiterhin war bei den Reformansätzen der achtziger Jahre lediglich an ein privates Engagement von Seiten indischer Unternehmen gedacht worden. Die Entscheidung der Regierung unter Narashima Rao, internationale Unternehmen als *Independent Power Producers* (IPP) anzusprechen, war eine neue Idee zu Beginn der neunziger Jahre und sollte mit Blick auf die akute Zahlungsbilanzkrise von 1991 dazu beitragen, ausländische Devisen nach Indien zu bringen. Indien schloss sich damit einem internationalen Trend zur privaten Beteiligung an Infrastrukturmaßnahmen an.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Angaben in diesem und den folgenden Absätzen entstammen aus einem persönlichen Interview mit Pramod Deo, Staatssekretär für Stromwirtschaft, Energieministerium, Maharashtra, das am 9. März 2000 im Ministerium in Mumbai geführt worden ist.

¹⁰⁶ Die Gründe für diesen internationalen Trend sind zu vielfältig, als dass sie in dieser Arbeit ausführlich diskutiert werden könnten. „As in other infrastructure businesses, in energy private activity has been driven by the need to expand capacity and increase reliability in an environment of tight public budget constraints.“ (Izaguirre 2000: 3). Dieser Survey über private Beteiligungen im Energiebereich (Gas und Strom) in Entwicklungsländern zwischen 1990 und 1999 verdeutlicht einige Entwicklungstrends. So wurden rund 700 Einzelprojekte mit privaten Investitionen in einer Höhe von 187 Mrd. US\$ registriert, in der Mehrzahl in Form von ausländischen Direktinvestitionen. 42 Prozent dieser Investitionen flossen nach Lateinamerika, etwas über 30 Prozent nach Ostasien und in die Pazifikregion, nur etwa zehn Prozent nach Südasien. Die zehn größten Privatfirmen hatten an dieser Gesamtsumme einen Anteil von 68,2 Mrd. US\$. Die Liste wurde angeführt von den US-amerikanischen Unternehmen AES (12,7 Mrd. US\$) und Enron (12,5 Mrd. US\$), gefolgt von Electricité de France (11,5 Mrd. US\$) und dem spanischen Energiekonzern Endesa (9,1 Mrd. US\$). Während in Lateinamerika vorwiegend bestehende Anlagen privatisiert worden sind, kam es in Südasien fast ausschließlich zu privaten Investitionen in neue Anlagen (*greenfield projects*), also den hier zu diskutierenden privaten Kraftwerksinvestitionen. Dieser Kapitalzufluss in Entwicklungsländer erlitt mit der Asienkrise einen deutlichen Einbruch.

Nach Darstellung Pramod Deos¹⁰⁷ beeinflussten die in Maharashtra angestellten Vorüberlegungen die neuen nationalen Regelungen für private Kraftwerksbetreiber. So formulierte unter anderem eine Arbeitsgruppe unter seiner Führung in einem internen Bericht Empfehlungen für die rechtliche Ausgestaltung der Eigenstromversorgung von Industrieunternehmen im Inselbetrieb (*captive power*) und schlug eine rechtliche Rahmensetzung vor, nach der solche privat betriebenen und primär für die Eigenversorgung errichteten Kraftwerke Stromabnahmeverträge mit den *State Electricity Boards* eingehen könnten, um überschüssigen Strom in das öffentliche Netz einzuspeisen. Das Energieministerium und das Justizministerium in Neu Delhi prüften zwischen 1989 und 1990 die rechtlichen Rahmenbedingungen der privaten Stromerzeugung für eine Einspeisung in das öffentliche Netz. Nicht zuletzt aufgrund der zuvor beschriebenen politischen Instabilität zu Beginn der neunziger Jahren waren diese Vorschläge vorerst nicht umgesetzt worden. Nach Darstellung Pramod Deos lag das Reformpaket in weiten Teilen seit knapp zwei Jahren im Energieministerium der Zentralregierung bereit, doch erst die Zahlungsbilanzkrise von 1991 bot die Gelegenheit, diese Vorschläge umzusetzen.

Bereits bevor mit der Änderung des Stromgesetzes im Jahre 1992 die rechtlichen Rahmenbedingungen zum privaten Errichten und Betrieb von Kraftwerken geschaffen worden waren, hatte die indische Regierung versucht, mit Hilfe des bestehenden Lizenzverfahrens ein stärkeres privates Engagement von Seiten indischer Unternehmen zu fördern.¹⁰⁸ Mitte des Jahres 1990 wurde die maximale Eigenkapitalertragsquote für Lizenznehmer von zwei auf fünf Prozent über dem Referenzzinssatz der *Reserve Bank of India* erhöht, die Schulden-Eigenkapitalrate von 1:1 auf 4:1 modifiziert, die Lizenzperiode von 20 auf 30 Jahre erhöht; auch war es mittlerweile möglich, die Zinsaufwendungen während der Bauphase des Kraftwerks als reale Kosten zu verbuchen.¹⁰⁹

Die Weltbank machte das Thema privater Investitionen in die Infrastruktur zu ihrem Leitthema des Weltentwicklungsberichts von 1994 (World Bank 1994). Malhotra (1997) diskutiert die Erfahrungen mit privater Beteiligung in der Stromwirtschaft in Asien. World Bank (2000b) bietet einen aktuellen Überblick über die wichtigsten Infrastrukturbereiche Indiens und die potentielle für private Beteiligung.

¹⁰⁷ Pramod Deo war von 1986-88 bereits im *Department of Energy* von Maharashtra und zwischen 1988-93 im *Ministry of Energy* der Zentralregierung tätig. Alle weiteren Angaben stammen aus dem o.a. persönlichen Interview.

¹⁰⁸ Die erste „*in principle*“ Erklärung der indischen Regierung, dass der private Bau und Betrieb von Kraftwerken ermutigt werden sollte, war bereits in der Amtszeit Rajiv Gandhis im Juni 1988 erfolgt. Siehe Rede des Staatsministers für Strom, Kalp Nath Rai, vor dem indischen Unterhaus bei der Vorlage des hier diskutierten Gesetzentwurfes am 17.09.1991.

¹⁰⁹ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No.3, 1990, London. Der Strompreis pro Kwh errechnet sich für Lizenzproduzenten aus den Kosten der Stromproduktion zuzüglich einer festgeschriebenen Ertragsquote, die in Bezug zu einem Referenzzins der *Reserve Bank of India* festgelegt wird (*cost-plus-formula*). Können die Zinsaufwendungen während der Bauphase als Kosten eingerechnet werden, ergibt sich ein höherer Strompreis

Diese Maßnahmen führten zwar zu Interessensbekundungen der großen Industrieböuser Indiens¹¹⁰, aber ungelöste rechtliche Probleme sowie die finanzielle Lage der *State Electricity Boards* führten dazu, dass – wie es auch nach der weitreichenderen Reform von 1991/92 der Fall sein sollte – diesen anfänglichen Absichtserklärungen keine Realisierung dieser Vorhaben folgte.

Noch vor den Reformmaßnahmen der Kongressregierung unter Premierminister Narashima Rao waren erste Initiativen auf der Ebene der Unionsstaaten zu erkennen, um eine Mobilisierung privater Finanzmittel für die Stromerzeugung voranzutreiben. In Maharashtra wurde bereits 1989 eine Privatisierung bestehender und im Besitz des *State Electricity Board* befindlicher Kraftwerke diskutiert.¹¹¹ 1990/91 folgten in verschiedenen Unionsstaaten Ankündigungen, dass private Investoren Kraftwerke errichten könnten. Nach der Gesetzesänderung von 1991 wurden diese Projektvorhaben dann den interessierten privaten Investoren angeboten.

The yawning gap between rising electricity demand and projected public sector capacity is generating increasing interest in private sector projects. The Tamil Nadu state government is welcoming private firms to exploit the Jayakondacholapuram lignite reserve and install 1,500 MW of power capacity. Other state governments have comparably ambitious proposals. No real progress is likely to be made, however, until the Electricity Act has been amended. This is being held up by the paralysis in national government.¹¹²

Nach den *Lok Sabha* Wahlen von 1991 und der Bildung einer Minderheitsregierung unter Premierminister Narashima Rao wurden im Oktober desselben Jahres Änderungen des Stromgesetzes vorgenommen. Sowohl das Energieministerium in Neu Delhi sowie die Fachministerien auf Ebene der Unionsstaaten leisteten wichtige Beiträge zur Diskussion um private Stromerzeugung. Flankiert wurden diese Überlegungen von anderen Ministerien und behördlichen Organisationen. In der Literatur zur Wirtschaftsliberalisierung in Indien wird die Bedeutung des *Department of Economic Affairs* im Finanzministerium als Vordenker der Reformen hervorgehoben.¹¹³ Auch in den Interviews mit Entscheidungseliten, die im Rahmen

und somit eine höherer Ertrag für den Lizenznehmer. Letztere hatten lange Zeit nach dieser Möglichkeit verlangt.

¹¹⁰ “The private sector is moving rapidly to take advantage to the opening created by the government to move into power generation. Twelve projects have been identified and India’s big houses (Goenkas, Tata, Reliance, among others) have all come forward with large projects.” *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No. 4, 1990, London.

¹¹¹ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No. 3, 1989, London.

¹¹² *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No. 2, 1991, London.

¹¹³ Siehe, unter anderem, Shastri (1996).

der vorliegenden Studie unternommen worden sind, wurde die Bedeutung des Finanzministeriums bei der Vorbereitung konkreter Reformschritte wiederholt betont. Das *Prime Minister's Office* hatte bereits unter der Janata Regierung (1989-91) Pläne für eine weitreichende Liberalisierung der indischen Wirtschaft entworfen. Brisante Aufmerksamkeit erhielten diese Überlegungen durch das unter der Führung Montek Singh Ahluwalias, damaliger *Special Secretary* des Premierministers und späterer Finanzsekretär, entworfene Dokument zu dem Thema „*Restructuring of Industrial, Trade and Fiscal Policies*“.¹¹⁴ Ein wichtiges Element dieses Papiers war die Öffnung der indischen Industrie für ausländische Investitionen mit Mehrheitsbeteiligungen. Weitreichend sollten diese Möglichkeiten in sogenannten „*high priority sectors*“ oder „*core sectors*“ sein. Diese Begrifflichkeit fand späterhin auch Anwendung bei der Liberalisierung der Stromerzeugung.¹¹⁵

3.1.2 Das Reformpaket von 1991

Das Reformpaket für den Stromsektor von 1991 bestand aus einer Anzahl verschiedener Regierungsverordnungen. Den gesetzgeberischen Kern der Maßnahmen bildete allerdings eine Änderung des *Indian Electricity Act (1910)* und des *Electricity [Supply] Act (1948)*.¹¹⁶ Die offizielle Resolution zu dieser Gesetzesänderung beschreibt die Ziele der Revision wie folgt:

The policy [...] has widened the scope of private investment in the electricity sector, and has introduced modifications in the financial, administrative and legal environment, for the private enterprises in the electricity sector towards making investment in this sector by private units attractive.¹¹⁷

¹¹⁴ Dieses Dokument war zwar als vertraulich eingestuft worden, gelangte allerdings trotzdem an die Presse.

¹¹⁵ Dieses interne Papier diente, so zahlreiche Interpretationen in der indischen Presse, als Diskussionsgrundlage für Verhandlungen der indischen Regierung mit dem Internationalen Währungsfonds und dem jährlich zusammentreffenden *Aid India Consortium*, in dem multi- und bilaterale Geber mit der Regierung der Indischen Union verhandeln. Siehe dazu, unter anderem, BM (1990). Zum Inhalt dieses Papiers siehe außerdem, Shastri (1996: 43).

¹¹⁶ *Electricity Laws (Amendment) Act, 1991, The Gazette of India, Extraordinary, part II, Section 3 – Sub-Section (ii), Published by Authority, No. 605, New Delhi, Tuesday, October 15, 1991/Asvina 23, 1913, Ministry of Power & Non-Conventional Energy Sources (Department of Power), Notification, New Delhi, the 15th October 1991.*

¹¹⁷ *The Gazette of India, extraordinary, part I – section 1, Published by Authority, No. 237, New Delhi, Tuesday, October 22, 1991/Asvina 30, 1913, Ministry of Power & Non-Conventional Energy Sources (Department of Power), Notification, New Delhi, the 22nd October 1991.*

Die grundlegende Änderung in diesem Reformpaket war die rechtliche Definition eines privaten Stromerzeugungsunternehmens (*generating company*¹¹⁸). Der private Erzeuger verkauft den Strom an ein *State Electricity Board* auf der Basis einer vertraglichen Vereinbarung (Stromabnahmevertrag) und eines auf vorgegebenen Parametern beruhenden Strompreises.¹¹⁹ (siehe Organigramm A.3 im Appendix)

Die Gesetzesänderung eröffnete zudem die Möglichkeit, Strom nicht nur für das öffentliche Netz, sondern auch ausschließlich für einzelne Großabnehmer im Inselbetrieb (*captive power*) zu erzeugen. Überschüssiger Strom kann einem *State Electricity Board* zum Kauf angeboten werden.¹²⁰

3.1.2.1 Betriebswirtschaftliche Vorgaben

Durch die Gesetzesänderung wurden wichtige Rahmenbedingungen zur betriebswirtschaftlichen Gestaltung dieser Privatinvestitionen formuliert. Die Schulden-Eigenkapitalquote wurde sowohl für Lizenznehmer als auch für private Stromerzeugungsunternehmen auf ein Verhältnis von bis zu 4:1 festgelegt, d.h. 20 Prozent der Projektkosten müssen aus Eigenkapital bestritten werden. Elf Prozent der gesamten Projektkosten müssen – für den üblichen Fall, dass es sich um eine Betreiberkonsortium handelt – vom Konsortialführer aufgebracht werden.¹²¹ Der Fremdkapitalanteil einer Kraftwerksfinanzierung kann bis zu 40 Prozent durch Kreditaufnahme bei den öffentlichen indischen Banken abgedeckt, 60 Prozent hingegen müssen aus anderen Quellen finanziert werden. Mit dieser Einschränkung wollte die Regierung gewährleisten, dass auch tatsächlich zusätzliche Finanzmittel durch die privaten Investoren in die Stromwirtschaft eingebracht werden, und nicht lediglich eine Umverteilung der vorhandenen finanziellen Ressourcen aus dem öffentlichen in den privaten Sektor stattfindet. Zum besseren Verständnis muss daran erinnert werden, dass die Liberalisierung des indischen Bankenwesens zu diesem Zeitpunkt gerade erst begann. Das weitgehende Monopol öffentlicher Banken schränkte die Möglichkeiten zur Fremdkapitalfinanzierung großer Infrastrukturprojekte erheblich ein.

¹¹⁸ „‘Generating Company’ means a company registered under the Companies Act, 1956 (I of 1956) and which has among its objects the establishment, operation and maintenance of generating stations“. *Electricity Laws (Amendment) Act, 1991*.

¹¹⁹ *Electricity Laws (Amendment) Act, 1991*, Paragraph 1.3.

¹²⁰ *Electricity Laws (Amendment) Act, 1991*, Paragraph 1.4.

¹²¹ Aufgrund der hohen Investitionskosten bei größeren Kraftwerksprojekten tragen in der Regel die Zulieferfirmen der bedeutenden Ausrüstungsgüter, vor allem der Turbinen, einen Teil der Projektfinanzierung

Vor dem Hintergrund der post-kolonialen indischen Wirtschaftsphilosophie von ökonomischer Selbstversorgung und weitgehender Abkopplung vom Weltmarkt und internationalem Kapital verdeutlicht die Vorgabe, dass sich Kraftwerksprojekte bis zu 100 Prozent im Besitz eines ausländischen Unternehmens befinden können,¹²² wie weitreichend diese Maßnahmen waren. Sowohl Varshney (2000: 231) als auch Jenkins (1999: 19) bewerten diese Öffnung des Stromsektors als einen der auffälligsten Liberalisierungsschritte des gesamten Reformpakets von 1991. Konventionelle Ziele indischer Wirtschaftspolitik, wie zum Beispiel der Schutz indischer Unternehmen vor ausländischen Konkurrenten durch Begrenzung ausländischer Unternehmensbeteiligungen bei gleichzeitiger Gewährleistung von Technologietransfer durch die bewusste Förderung von ausländisch-indischen Gemeinschaftsunternehmen, fanden im Rahmen dieser Gesetzesänderung wenig Berücksichtigung. Das Politikziel der Mobilisierung zusätzlicher Investitionen hatte eindeutig Priorität erhalten.

3.1.2.2 Regelungen bezüglich technischer Ausrüstungsgüter von Kraftwerken

Weiterhin ermöglichte das reformierte Stromgesetz den privaten Projektbetreibern, die technische Kraftwerksausrüstung – nach Genehmigung durch die indische Regierung – zu importieren, soweit der ausländische Zulieferer Vorzugskonditionen bei der Finanzierung gewährte. An dieser Stelle versuchte die Regierung einen Mittelweg einzuschlagen: Auf der einen Seite sollte sichergestellt werden, dass rechtliche Restriktionen in Bezug auf die Zulieferung von technischer Ausrüstung den Investor nicht behindern würden. Auf der anderen Seite sollte der indischen Zulieferindustrie ein gewissen Schutz gewährleistet werden. Gedacht wurde hierbei in erster Linie an das Staatsunternehmen *Bharat Heavy Electrical Ltd.* (BHEL), welches seit den achtziger Jahren an mangelnder Kapazitätsauslastung litt. Mehrfach kam es bei Kraftwerksprojekten, die im Rahmen der bilateralen Entwicklungshilfe finanziert wurden, zu Auseinandersetzungen zwischen der indischen Regierung, die verlangte, dass BHEL den Auftrag für die Ausstattung erhalte, und den Geberländern, die das Ziel der Exportförderung für ihre heimischen Turbinen- oder Boilerhersteller verfolgten. Mit den neuen Regelungen im Stromgesetz erhielt sich die indische Regierung einen Handlungsspielraum, da der Import ausländischer Ausstattungsgüter zwar möglich aber in jedem Einzelfall genehmigungspflichtig sein würde.

(oftmals zwischen fünf und zehn Prozent). Diese Unternehmen werden üblicherweise als *EPC (Equipment and Procurement Contractor)* bezeichnet.

¹²² *Electricity Laws (Amendment) Act, 1991*, Paragraph 2.2.

Diese Regelung gewährleistete aber auch ein nicht zu unterschätzendes Potential zum *rent-seeking*. Da Turbinen den größten Einzelposten bei der Auftragsvergabe im Kraftwerksbau darstellen, behielt sich die nationale Entscheidungselite eine Art „Zugriffsrecht“ vor. Jeder Auftrag würde über die entsprechenden Schreibtische im Stromministerium laufen.

3.1.2.3 Gestaltung der Stromabnahmeverträge

Das Regelwerk für die Vertrags- und insbesondere für die Preisgestaltung beim Verkauf privat erzeugten Stroms an die *State Electricity Boards* bedurfte einer weitgehenden Neugestaltung.¹²³ Die Komplexität dieser Stromabnahmeverträge (*power purchase agreements*) und die Schwierigkeiten, zu denen sie bei den Verhandlungen um private Kraftwerksprojekte führen sollten, wird in dieser Arbeit immer wieder zu thematisieren sein. Hier seien nur in verkürzter Form die wichtigsten Rahmenrichtlinien dargestellt, mit denen eine Vertragsgestaltung ermöglicht werden sollte, die den Interessen der Kraftwerksbetreiber sowie denen der *State Electricity Boards* gerecht wird.¹²⁴

Vereinfacht lässt sich die Regelung für die Festsetzung des Strompreises als ein aus zwei Kostkomponenten – Fixkosten und variablen Kosten – bestehender Betrag zuzüglich einer Kapitalertragsquote beschreiben. Die jährlichen Fixkosten errechnen sich dabei für Thermalkraftwerke aus Kosten für Fremdkapital, Abschreibungen, Unterhaltungs- und Instandhaltungskosten (ohne Brennstoffkosten), Ertragssteuern, und Zinsen auf das *working capital* sowie die gesetzlich vorgegebene Eigenkapitalertragsquote von 16 Prozent bei einem *Plant Load Factor* eines Kraftwerks von 68,5 Prozent. Als Leistungsanreiz kann sich bei einer Kapazitätsauslastung von über 68,5 Prozent der Kapitalertrag, je nach Stromabnahmevertrag, um bis zu 0,7 Prozent für jeden zusätzlichen Prozentpunkt beim *Plant Load Factor* erhöhen.¹²⁵ Bei einem Jahresnutzungsgrad von 90 Prozent kann somit eine garantierte Eigenkapitalverzinsung von knapp über 30 Prozent erzielt werden. Die variablen Kosten bilden nach dieser Formel die Kosten für den Brennstoff je gelieferter Kilowattstunde Strom. Im Fall von ausländischen Direktinvestitionen erfolgt die Eigenkapitalverzinsung auf

¹²³ Veröffentlicht sind diese Richtlinien in *The Gazette of India, Extraordinary, Part II-Section 3-Sub-section(ii), Published by Authority, Ministry of Power, Notification, New Delhi, the 30th March, 1992.*

¹²⁴ Stromabnahmeverträge bilden die Grundlage der Projektfinanzierung von privaten Kraftwerken. Diese Vertragswerke umfassen in der Regel mehrere hundert Seiten und sind höchst komplexer Natur. Für eine ausführliche Betrachtung zur Finanzierung von privaten Kraftwerksvorhaben, siehe die Monographie von Hines (1997). Ebenfalls die Studie von Jenkins und Lim (1999).

¹²⁵ Der *Plant Load Factor* kann bei alten, überdimensionierten Anlagen unter 50 Prozent liegen, während neue, moderne und der Nachfrage angemessen dimensionierte Anlagen bis über 90 Prozent erzielen können.

Basis der Währung, in der das Eigenkapital eingebracht worden ist, was zur Konsequenz hat, dass bei der Berechnung des Strompreises eine Abwertung der indischen Rupie automatisch einen Anstieg des dem *State Electricity Board* in Rechnung zu stellenden Strompreises zur Folge hat.¹²⁶

Die in diesem Gesetzespaket festgelegten Bedingungen galten Anfang der neunziger Jahre auch im internationalen Vergleich als äußerst attraktiv. Insbesondere mit der zu erzielenden Ertragsquote von bis zu 30 Prozent hoffte die indische Regierung, ausländisches Kapital anlocken zu können.

3.1.2.4 Gewinnrückführung

Neben Änderungen der Gesetzgebung für den Stromsektor verlangte die neue Policy zur Förderung des privaten Kraftwerkbaus und –betriebs auch einige rechtliche Modifikationen, die außerhalb dieser Gesetzestexte lagen. Üblicherweise waren Direktinvestitionen mit einer Mehrheitskapitalbeteiligung des ausländischen Partners mit einer Exportauflagen in Höhe der zurückgeführten Gewinne verbunden. Da bei Kraftwerksprojekten nun eine 100-prozentige ausländische „Beteiligung“ möglich war, und zudem Strom in der Regel nicht exportiert wird, bedurfte es hier einer Ausnahmeregelung. Somit entfiel die Exportauflage bei Investitionen in die Stromerzeugung und es wurde eine hundertprozentige Rückführung von Gewinnen in das Herkunftsland des ausländischen Investors ermöglicht.¹²⁷

3.1.2.5 Administrative und institutionelle Neuerungen

Neben diesen finanziellen Richtlinien sah die Gesetzesänderung auch administrativ-institutionelle Neuerungen vor. Eines der zentralen Probleme bei der Schaffung neuer Kraftwerkskapazität bestand in Verzögerungen bei der Umsetzung von Projektvorhaben. Bei

¹²⁶ Bei Wasserkraftwerken setzt sich der Zwei-Komponenten-Preis etwas anders zusammen. Fixkosten sind hier Fremdkapitalkosten und Abschreibungen; Energiekosten ergeben sich aus Unterhaltungs- und Instandhaltungskosten, als Ausgaben anerkannte Ertragssteuern, den Eigenkapitalertrag, mögliche Steuern auf oder Gebühren für die Wassernutzung sowie Zinskosten des *working capitals*. Da die maximal mögliche Stromerzeugung bei der Wasserkraft von der zur Verfügung stehenden Wassermenge abhängt, erfolgt die Berechnung des Strompreises hier auf Basis einer Formel, die die stündlich für den Turbinenbetrieb verfügbare Wassermenge berücksichtigt.

¹²⁷ *Reserve Bank of India, Press Release: 1991-92/266*. “The long and unsatisfactory debate about private power generation – which has so far evinced little serious interest from the private sector – took a small step forward with clarification of the improved terms. Foreign investors would have 100 per cent repatriation rights without export obligations (obviously, since power cannot be exported – but the penny took a long time to drop in the bureaucracy).” *Economist Intelligence Unit, India Country Report, No.1, 1992, London*.

den Kraftwerksprojekten der öffentlichen Hand kam es durch die regelmäßig verzögerte Inbetriebnahme nicht nur zu Versorgungsdefiziten. Viel gravierender war aus finanzieller Sicht, dass durch diese Verzögerungen die Projektkosten in die Höhe schnellten (siehe Textkasten 3.1).

Textkasten 3.1: Kostensteigerung durch Verzögerungen im Kraftwerksbau

Als Beispiel für die zeitlichen Verzögerungen im öffentlichen Kraftwerksbau und die damit einhergehenden Kosteneskalationen kann folgender Auszug aus der Parlamentsrede einer Unterhausabgeordneten der BJP, Vasundhara Raje, aus dem Wahlkreis Jhalawar in Rajasthan dienen, die sie am 17.09.1991 während der zweiten Lesung der *Electricity Laws (Amendment) Bill* hielt:

*In Rajasthan, at this very moment, there are a number of projects which are lying for the last seven to eight years waiting for clearance, mainly being held up by the Environment Ministry. There is the Kota Thermal Power Station III which was sanctioned at the cost of Rs. 217 crores [2,1 Mrd. IR, Einf. d. Autors]; its revised cost in March 1991 is Rs. 403 crores. The Suratgarh Thermal Power Station was originally costing Rs. 493 crores and today in 1991 it is Rs. 1084 crores. It was approved by the central Electricity Authority in May 1991, after seven years. The Chittorgarh Thermal Power Station which was Rs. 451 crores is now costing a thousand crores of rupees. The Mandalgarh thermal Power Station was Rs. 599 crores and is now costing Rs. 1600 crores. The 30 MW Solar Thermal Power Station in Jodhpur which was originally costing Rs. 90 crores is today costing Rs. 180 crores. The Anta Stage-II which was costing Rs. 372 crores is today costing Rs. 781 crores.*¹²⁸

Für das neue private Investitionsklima musste Sorge getragen werden, dass die für den öffentlichen Sektor typischen Engpässe bei der Vergabe von behördlichen Genehmigungen beseitigt würden. Um die zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung notwendigen dreizehn gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungen zum Bau eines Kraftwerkes ohne größere Verzögerungen effizient zu bearbeiten, wurde die Einrichtung eines sogenannten *High Powered Board* vorgesehen.¹²⁹ Diesem Ausschuss obliegt es zudem, regelmäßig die Regelungen zur Förderung privater Investitionen in die Stromerzeugung zu überprüfen und entsprechende Empfehlungen zur Verbesserung des regulativen Umfeldes zu unterbreiten.

¹²⁸ *Lok Sabha Debates*, Tenth Series, Vol. V, First Session, 1991/1913 (Saka) No. 48, Tuesday, September 17, 1991/Bhadra 26, 1913 (Saka), t18, Electricity Laws (Amendment) Bill.

¹²⁹ Der Ausschuss ist wie folgt zusammengesetzt: **Vorsitz:** *Cabinet Secretary*, **Mitglieder:** *Secretary (Department of Power, Ministry of Energy & Non-conventional Energy Resources)*, *Secretary (Finance)*, *Additional Secretary (Banking)*, *Secretary (Planning Commission)*, *Secretary (Environment & Forest)*, *Secretary (Industrial Development)*, *Secretary (Technical Development)*, *Chairman (Central Electricity Authority)*. Von den betroffenen Regierungen der Unionsstaaten: *Chief Secretary (co-opted as required)*. *The Gazette of India, Extraordinary, Part II-Section 3-Sub-section(ii)*, Published by Authority, Ministry of Power, Notification, New Delhi, the 30th March, 1992, Annexure A, Paragraph 7.

Zusätzlich legte das reformierte Gesetz die Einrichtung einer Abteilung zur Investitionsförderung (*Investment Promotion Cell*) im Energieministerium der Zentralregierung fest. Diese sollte interessierten privaten Unternehmen Informationen über die Investitionsmöglichkeiten zur Verfügung stellen und Unterstützung bei der Beantragung notwendiger Genehmigungen gewährleisten. Diese Abteilung erstellt auch Publikationen, in denen auf Verfahrensänderungen, neue Vorschriften und ähnliches hingewiesen wird.

Eine weitere Liberalisierung wurde im Genehmigungsverfahren für neue Kraftwerksprojekte durch die *Central Electricity Authority* vorgenommen. Bis zu diesem Zeitpunkt bedurfte jedes Projektvorhaben mit einer Investitionssumme von mehr als 50 Mio. IR einer Genehmigung durch die CEA. Diese Grenze wurde auf 250 Mio. IR hochgesetzt. Zudem wurde die Möglichkeit geschaffen, diese Obergrenze durch Ministerialverordnungen von Zeit zu Zeit neu anzupassen.¹³⁰ Die Handhabe zur Neuanpassung dieser Grenze wurde im Verlauf der neunziger Jahre mehrfach von der Regierung genutzt.

3.1.3 Parlamentarische Debatte zur Öffnung der Stromerzeugung¹³¹

Die Gesetzesänderung wurde gegen die Stimmen der kommunistischen Parteien, aber mit der Unterstützung aller anderen Oppositionsparteien verabschiedet. Auch die oppositionelle BJP unterstützte die Initiative. Ihre Parlamentarierin für den Wahlkreis Jhalawar in Rajasthan, Vasundhara Raje, bekundete bei der ersten Lesung des Gesetzes in der *Lok Sabha*:

It is a sector, I feel, where the States have failed to fulfil their responsibilities. Glaring example of that failure can be seen in the power sector in its totality. The BJP has consistently been advocating the cause of liberalisation, deregulation and privatisation, wherever necessary. And that is why, I unhesitatingly stand here to lend my support to the Bill.

Auch die sozialistische *Janata Dal* unterstützte das Gesetz. Ihr Abgeordneter, Sayed Shahabuddin aus dem Wahlkreis Kishanganj in Bihar forderte allerdings, „that the commanding heights of the power sector of our national economy continue to be controlled by the public sector.“ Außerdem wies er auf die vorherrschende Korruption im Stromsektor hin:

¹³⁰ *Electricity Laws (Amendment) Act, 1991*, Paragraph 4.1.

¹³¹ Der folgende Absatz gibt einige repräsentative Beiträge der Parlamentsdebatte zur *Electricity Laws (Amendment) Bill* wieder. Siehe *Lok Sabha Debates*, Tenth Series, Vol. V, First Session, 1991/1913 (Saka)] No. 48, Tuesday, September 17, 1991/Bhadra 26, 1913 (Saka), t18, *Electricity Laws (Amendment) Bill*.

Finally, I come to the aspect of corruption which has been referred to already. The Power Department is competing with the classical Departments like the Police, the PWD [Public Works Department, Einf. d. Autors] and the consolidation of holding in the extend of corruption which is rampant. I am sure that the Hon. Minister is conscious about the theft of power that takes place with the connivance or abatement of the staff who are working in the Power Department. This is being done not only in villages but also in towns. I am sure that one way of upgrading the revenue is through curbing this power theft.

Die Korruption und die Verschwendung öffentlicher Gelder innerhalb der *State Electricity Boards* wurde in dieser Debatte auch von anderen Rednern betont. So verweist der Abgeordnete der BJP aus dem Wahlkreis Lucknow in Uttar Pradesh und spätere Premierminister, Atal B. Vajpayee, auf die Verschwendung von Geldern im öffentlichen Sektor:

On the one hand the state Electricity Boards are in the red whereas on the other hand, I have seen the rest houses of these Electricity Boards which are lavishly furnished and one feels shy to touch things lest they may get dirty.

Die Opposition der kommunistischen Parteien kommt in folgender Stellungnahme des Abgeordneten der CPI(M), Sudir Giri aus dem Wahlkreis Contai in West Bengalen, zum Ausdruck:

The Electricity Laws (Amendment) is nothing but the replica of the Government's reformed economic and industrial policies dictated by the neo-imperialist forces much to the detriment of the food of the common people. I, therefore, oppose the Bill.

Ein Abgeordnete der BJP, Lakshminarayan Pandeya aus dem Wahlkreis Mandasaur in Madhya Pradesh, nutzte die Debatte, um auf den politische Einfluss, unter dem die *State Electricity Boards* leiden, herauszustellen:

Due to excessive control by the Government and Ministries on the affairs of these electricity boards and electrical divisions, they cannot function independently. The quantum of transmission loss is also very high. Electricity Boards are suffering heavy losses and have become paralysed due to overstaffing. [...] there is an urgent need to evolve a policy under which interference of the Central and State Governments in the working of Electricity Boards could be minimised.

Der Abgeordnete der CPI, Ramashray Prasad Singh aus dem Wahlkreis Jahanabad in Bihar, begründete die Ablehnung der Gesetzesänderung unter Verweis darauf, dass die Ursachen für die bisherigen Schwächen des Sektors nicht untersucht worden seien.

3.1.4 Soziale und ökonomische Interessenkonstellationen zum privaten Kraftwerksbau

Weder politisch noch gesellschaftlich stießen diese Maßnahmen auf nennenswerten Widerstand. Vielmehr machte sich bei den politischen Entscheidungsträgern die Hoffnung breit, dass durch die Öffnung des Sektors die immer knapper werdenden öffentlichen Investitionsmittel durch private Investitionen ausgeglichen werden könnten. Der Schritt zur teilweisen Preisgabe dieser „*commanding heights of the economy*“ stellte zwar eine Abkehr von der traditionellen Wirtschaftsideologie Indiens dar, verletzte darüber hinaus aber keine Partikularinteressen. Vielmehr herrschte eine *win-win* Situation vor, in der keine der von Bardhan (1998) beschriebenen Interessengruppen (*proprietary classes*), also die Unternehmerklasse, Angestellte des öffentlichen Sektors und reiche Landbesitzer, sich genötigt sah, Widerstand zu formieren.

Angestellte und Gewerkschaften des öffentlichen Sektors sahen sich keiner direkten Bedrohung ihrer Interessen gegenüber. Von einer Privatisierung bestehender staatlicher Kraftwerke war im Kontext dieser Initiative keine Rede gewesen.¹³² Vielmehr, so sollte sich in den folgenden Jahren zeigen, lenkte die Diskussion um private Investitionen von den Effizienz- und Korruptionsproblemen, die die staatliche Stromwirtschaft plagten, ab. Und die Änderung des Stromgesetzes sah weiterhin vor, die Interessen indischer Staatsbetriebe und ihrer Angestellten zu schützen. Dies betraf insbesondere den Anlagen- und Ausrüstungshersteller BHEL.

Aus Sicht der indischen Unternehmen wurde die Öffnung des Sektors weitgehend positiv bewertet. Als Stromkonsumenten hofften sie auf eine zuverlässige Stromversorgung. Die verbesserten Bedingungen für die Stromproduktion im Inselbetrieb (*captive power*) waren aufgrund der mangelnden Versorgungssicherheit und den hohen Strompreisen für industrielle Abnehmer ohnehin von Seiten der Unternehmensverbände gefordert worden. Jene Unternehmen, die sich in der Stromwirtschaft und im Bau und Betrieb von Kraftwerken

¹³² Allerdings wurden bereits Anfang der neunziger Jahre auch Möglichkeiten der Privatisierung unter indischen Top-Bürokraten diskutiert. Siehe dazu den vom *Centre for Industrial and Economic Research* in Neu Delhi herausgegebenen Konferenzband von Mohnot (1991) und die darin veröffentlichten Beiträge zur Stromwirtschaft von Chandrika (1991) und Bami (1991).

engagieren wollten, fanden mit der Gesetzesänderung ein rechtlich gesicherteres Umfeld vor. Die Öffnung des Sektors für ausländische Direktinvestitionen wurde von indischen Unternehmen allerdings nur bedingt begrüßt. Zwar war nun die Möglichkeit geboten, durch Kooperation mit ausländischen Investoren zusätzliches Investitionskapital aufzubringen. Westliche Energiekonzerne könnten das notwendige Eigenkapital generieren und die Fremdkapitalbeschaffung würde durch einen erleichterten Zugang zu internationalen Kapitalmärkten vereinfacht. Zudem boten *Joint Ventures* Zugang zu modernster Technologie. Dass allerdings private Kraftwerke nun zu 100 Prozent von ausländischen Investoren errichtet und betrieben werden konnten, lief den Interessen dieser indischen Investoren zuwider. Die aufgezählten Faktoren, die die ausländischen Konzerne zu attraktiven *Joint Venture* Partnern machten, machten sie gleichzeitig auch zu Konkurrenten. Die Klage indischer Unternehmer über eine strukturelle Benachteiligung heimischer Kraftwerksbetreiber gegenüber ausländischen Investoren sollte in den folgenden Jahren lauter werden.¹³³

Für die Regierung war die neue Politik mit zahlreichen Vorteilen verbunden. Zum einen galt die Öffnung des Sektors in der internationalen Finanzwelt als Beweis für den neuen wirtschaftspolitischen Kurs Indiens. Bedeutender waren allerdings die in Aussicht stehende Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen. Die Kapitalanforderungen des Stromsektors wurden von Jahr zu Jahr höher, die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel – besonders im Kontext der Wirtschaftskrise von 1991 – immer knapper. Die Tatsache, dass der Sektor keine Ertragsüberschüsse erwirtschaftete, hatte zu einer Situation geführt, in der der Ausbau, aber auch der Erhalt, der Infrastruktur immer schwieriger wurde.

Das Ende des Kalten Krieges mit dem Zerfall der Sowjetunion hatte den Handlungsdruck, nach neuen Finanzierungsquellen zu suchen, auf die politischen Entscheidungsträger ebenfalls erhöht. Der Aufbau des indischen Stromsektors war hauptsächlich durch ausländische

¹³³ Der Vorstandsvorsitzende eines privaten indischen Kraftwerkunternehmens beklagte in einem persönlichen Interview, das für die vorliegende Arbeit geführt wurde, diese systematische Benachteiligung indischer Unternehmen gegenüber ausländischen Investoren. Charakteristisch sei, dass ausländische Konzerne jederzeit und umgehend einen persönlichen Termin beim Stromminister der Unionsregierung erhielten, während er als indischer Unternehmer wochenlang auf einen solchen persönlichen Termin warten müsse. Dieses Interview wurde im Februar 2000 im Hauptsitz des Unternehmens in Mumbai geführt. Der Interviewpartner bat um Anonymität. Diese Darstellung befindet sich in einem gewissen Einklang mit der Aussage eines Repräsentanten eines britischen Stromkonzerns, der in Indien mehrere Kraftwerksprojekte unternahm. Auf die Frage, wie der Umgang mit den zuständigen Ministerien funktioniere, wurde bekundet: „I pick up the phone and make the contact. I have to say that access to people is by and large extremely good. I have no particular difficulty in picking up the phone and organising a meeting with the Power Minister. Or having access to the Secretary of Energy in Andhra Pradesh, that’s no problem.“ (Persönliches Interview mit dem indischen Büroleiter von *National Power* (U.K.) geführt im Februar 2000 in Neu Delhi.)

Finanzhilfe bewerkstelligt worden. Die Realisierung zahlreicher mit Hilfe der UdSSR begonnener Kraftwerke war fraglich geworden. Die anstehenden Transformationsprozesse in den Ländern Mittel- und Osteuropas zogen zunehmend die Finanzhilfen westlicher Geberstaaten auf sich. Ferner hatte die Weltbank aufgrund der schlechten Performanz der bisher den indischen *State Electricity Boards* gewährten Kredite angekündigt, vorläufig keine weitere Finanzierung zu gewährleisten. Ein Auszug aus der Rede eines Abgeordneten der Kongresspartei, Sriballav Panigrahi für den Wahlkreis Deogarh in Orissa, bei der ersten Lesung des Stromgesetzes verdeutlicht, dass die Motivation für die Öffnung des Sektors zuallererst in dem Mangel an Investitionsressourcen zu suchen ist:

[...] we want power for everything. We want power for our progress, for prosperity. Millions of people, even poor people, who were depending on kerosene lamps, have switched over to electricity bulbs. We want power, but we cannot generate power in required measures as we do not have resources. Government do not have resources of their own, funds of their own. So, there is no other way, but to bring in private sector in this field.¹³⁴

In dieser finanziellen Zwickmühle erschienen private ausländische Direktinvestitionen als eine willkommene Finanzierungsquelle. Die einsetzende Suche westlicher Stromkonzerne nach neuen Märkten bot dazu weitreichende Gelegenheiten. Unter anderem waren in Großbritannien durch die dortige Privatisierung der Stromwirtschaft in den achtziger Jahre unter Margaret Thatcher just solche privaten Kraftwerksbetreiber entstanden. Stromunternehmen aus den USA waren aufgrund ihrer traditionellen regionalen Monopole ebenfalls mit ausreichend Kapital ausgestattet und suchten aufgrund stagnierender Märkte auf dem Heimatmarkt nach neuen Investitionsmöglichkeiten.

Die direkten Verhandlungen zwischen Regierung bzw. Administration und den ausländischen Investoren über Projekte von mehreren hundert Millionen US-Dollar würden indischen Entscheidungsträgern zudem umfangreiche Möglichkeiten zum *rent-seeking* bieten. Auch die regierenden Politiker in den Unionsstaaten befürworteten die neuen Maßnahmen. Auf einem Treffen am 6. September 1991 hatten die Energieminister aus den Unionsstaaten der Gesetzesinitiative zugestimmt und ihre zügige Umsetzung gefordert.¹³⁵

¹³⁴ *Lok Sabha Debates*, Tenth Series, Vol. V, First Session, 1991/1913 (Saka)] No. 48, Tuesday, September 17, 1991/Bhadra 26, 1913 (Saka), t18, Electricity Laws (Amendment) Bill.

¹³⁵ Siehe Parlamentsrede (*Lok Sabha*) des Staatministers für Strom, Kalp Nath Rai, bei der Vorlage des Gesetzesentwurfs vom 17. September 1991.

3.1.5 Reaktionen privater Investoren

Eine Delegation der Zentralregierung bestehend aus *Union Cabinet Secretary*, *Power Secretary* und *Finance Secretary* unternahm im Mai und Juni 1992 Reisen in die USA, nach Europa und nach Japan für Präsentationen bei und Gespräche mit Energieunternehmen, um die neuen Investitionsmöglichkeiten in Indien an potentielle Investoren heranzutragen. Ziel der Reisen war es, Investoren für solche Projekte anzuwerben, für die erste Planungsarbeiten bereits begonnen hatten. Es handelte sich in der Regel um Kohlekraftwerke und einige wenige Gaskraftwerke, die ursprünglich für den Bau durch den öffentlichen Sektor vorgesehen waren. Diese Projekte sollten aufgrund des Mangels an öffentlichen Investitionsmitteln jetzt dem privaten Sektor angeboten werden. Unter diesen Vorhaben waren auch jene, die ursprünglich mit bilateraler Finanzhilfe aus der Sowjetunion durchgeführt werden sollten, deren Realisierung aber aufgrund des dortigen politischen Wandels ungewiss war.¹³⁶ Bald darauf besuchten zahlreiche Vertreter westlicher Energieunternehmen Indien, um die Investitionsbedingungen vor Ort zu evaluieren. Sie bekundeten gegenüber indischen Politikern und den Medien ihr Interesse an verschiedenen Projekten. Bereits Mitte des Jahres 1992 wurden rund fünfzehn Projekte mit einer Kapazität von etwa 8,000 MW diskutiert, wobei das größte Vorhaben zu diesem Zeitpunkt der Bau eines Kohlekraftwerks in Orissa durch das US-Unternehmen *Southern Electric* mit einer Kapazität von 1.500 MW war.

Aber schon kurz nach der Ankündigung der neuen Richtlinien traten erste Probleme hervor:

[...] but progress on these projects is stymied over the terms. The government finds the hesitancy difficult to comprehend, since there is a minimum 16 per cent return and a possible 30 per cent return with efficient operation. There is, however, still unhappiness among the companies over power tariff structures [...] and the reliability of the distribution companies in settling dues.¹³⁷

So zeigten zahlreiche internationale Unternehmen ein grundsätzliches Interesse an Indien mit seinem Wachstumspotential im Energiebereich. Bei einer genaueren Betrachtung des Sektors wurde allerdings schnell deutlich, dass das ökonomische und administrative Umfeld in vielfältiger Hinsicht nicht den Erwartungen der Investoren entsprach. Aber ihre Forderungen

¹³⁶ Um ein solches Vorhaben handelte es sich unter anderem bei dem Projektvorhaben des US-amerikanischen Unternehmens *Cogentrix Inc.* in Mangalore, Karnataka. Für die mit dem Zusammenbruch der UdSSR verbundenen Auswirkungen auf Kraftwerksvorhaben in Indien, siehe unter anderem eine entsprechende parlamentarische Anfrage in der *Lok Sabha*, „Soviet Aided Power Projects“, *Lok Sabha Debates*, [Tenth Series, Vol. VI, Second Session, 1991/1913 (Saka)] No. 8, Monday, December 2, 1991/Agrahayana 11, 1913 (Saka).

¹³⁷ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No.2, 1992, London.

wurden oftmals auch als überzogen und unrealistisch bewertet. So zog sich zum Beispiel *Southern Electric* aus dem oben erwähnten Projektvorhaben in Orissa nach kurzer Zeit wieder zurück, nachdem die Forderungen nach einer Bürgschaft der Weltbank für die Strompreiszahlungen durch das *Orissa State Electricity Board* und nach bevorzugten Zinsbedingungen für die Kreditaufnahme bei öffentlichen indischen Banken nicht erfüllt worden waren.¹³⁸

Trotz aller Probleme und Hindernisse herrschte so etwas wie „Goldgräberstimmung“. Für Investoren galt es, beim Wettbewerb um die besten Standorte schneller zu sein als potentielle Konkurrenz; in Indien wurde das Interesse der ausländischen Unternehmen insbesondere bei den Regierungen vieler Unionsstaaten als Allheilmittel für den kränkelnden Stromsektor angesehen. Infolgedessen gaben eine Reihe von Investoren Absichtserklärungen ab und es wurden – oftmals ohne gründliche Prüfung – Projekte mit den Regierungen der Unionsstaaten vereinbart. Folgende Darstellung über die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* zwischen dem US-amerikanischen Unternehmen Enron¹³⁹ und der Regierung des Unionsstaates Maharashtra ist ein gutes Beispiel für die Art und Weise, wie diese Abschlüsse getätigt wurden:

On 15 June 1992, a team of officials from Enron Corporation and General Electric Company (GE) arrived in New Delhi. They held discussions with the chairman of the ONGC [Oil and Natural Gas Corporation] and the Petroleum secretary. The team arrived in Bombay on the evening of 17 June. On 18 and 19 June 1992, the team visited over half a dozen potential sites in Maharashtra, and on the morning of 20 June the MSEB [Maharashtra State Electricity Board] was ‘handed a term sheet’ by the team.

Thereafter, on the same day, the MSEB signed a Memorandum of Understanding (MoU) with Enron and GE. This MoU specified that the MSEB would buy electricity and/or capacity from Enron, which would build, own and operate (but not transfer) a plant of about 2000-2400 MW (nominal) capacity. The power station was to be built near Dabhol in the Ratnagiri district, about 300 km south of Bombay. The MoU was signed within three days of Enron’s arrival in Bombay. The MoU specified that a plant “with a minimum capacity of 2000 MW” would be set up, that the MSEB ‘agreed’ to the ‘need to set up a 2000 MW plant’ to be ‘run on liquefied natural gas (LNG)’, that the ‘electrical power purchase contract’ would be ‘a contract 20 years term between the power venture and MSEB’, and that the ‘Contract (was) to be structured to

¹³⁸ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No.3, 1992, London.

¹³⁹ Das Unternehmen Enron, das im Verlauf der neunziger Jahre auf spektakuläre Art und Weise von einem regionalen texanischen Energieunternehmen in kurzer Zeit zu einem “global player” mutierte, brach im Jahre 2002 in einem Netzwerk von Täuschungen und Betrügereien zusammen und der Bankrott generierte zu einer der größten Unternehmenspleiten der Wirtschaftsgeschichte.

achieve an all in all price of US \$0.073/kWh (Rs 2.34 per unit at the then prevailing exchange rate. (Mehta 2000: 20)

Wie Kritiker dieses Projekts wiederholt bemängelten, wurde eine Vereinbarung derartiger Reichweite und mit solch langfristigen finanziellen Implikationen für den Unionsstaat – alleine die jährlichen Zahlungen des MSEB an die *Dabhol Power Corporation* hätten zu diesen Konditionen nach Angaben des hier zitierten Kritikers rund 1,3 Mrd. US\$ betragen – ohne eine gründliche Prüfung der ökonomischen Rahmenbedingungen und volkswirtschaftlichen Notwendigkeit eines solchen Vorhabens unterzeichnet.

There is no explanation on record or otherwise as to why a decision that involved the largest series of payments in India's history was taken so quickly. (Mehta 2000: 21)

3.1.6 Frühe Probleme bei privaten Kraftwerksinvestitionen

Trotz dieser „Goldgräberstimmung“ zeigte sich bald, dass die bei der indischen Regierung hervorgerufene Hoffnung, die neuen Regelungen würden schnell zur Inbetriebnahme neuer Kraftwerke führen, enttäuscht werden sollten. Die ursprünglich geweckten Erwartungen führten dazu, dass im Haushaltsjahr 1992, das nach dem Krisenjahr 1991 ohnehin unter dem Vorzeichen der Haushaltskonsolidierung stand, das Budget des Energieministerium gekürzt wurde, da einige der ursprünglich für den öffentlichen Sektor vorgesehenen Kraftwerksprojekte nun von privaten Unternehmen übernommen werden sollten.¹⁴⁰

Zur Mitte des Jahres 1992 befanden sich zwar private Projektvorhaben mit einer Gesamtkapazität von rund 22.000 MW in der öffentlichen Diskussion, ernstzunehmende Fortschritte wurden zu diesem Zeitpunkt allerdings nur bei wenigen kleineren Projekten gemacht. So erhöhte sich der Druck auf die indische Regierung, die angedachten Großprojekte durch weitere Maßnahmen, Anreize oder Zugeständnisse an die Investoren wiederzubeleben.

Als Konsequenz auf die ausbleibenden Fortschritte kündigte Finanzminister Manmohan Singh in der Haushaltsrede 1993 unter anderem an, private Kraftwerksbetreiber während der ersten fünf Betriebsjahre von Steuern zu befreien und für importierte Zulieferteile im Kraftwerksbau jegliche Einfuhrzölle zu streichen. Des Weiteren beschloss das Regierungskabinett im Frühjahr 1993, die Zahlungsverpflichtungen der *State Electricity*

Boards gegenüber den privaten Kraftwerksbetreibern im Rahmen von Stromabnahmeverträgen durch Bürgschaften abzusichern. Und das zu diesem Zeitpunkt neu formierte Stromministerium, das aus dem Energieministerium ausgegliedert worden war, kündigte an, privaten Kraftwerksbetreibern eine vollständige Wechselkursgarantie zu gewähren. Dieses Vorhaben scheiterte allerdings am Widerstand des Finanzministeriums, da eine solche staatliche Garantie nicht nur einen risikofreien Kapitalertrag von 16 Prozent und mehr in US-Dollar für die Betreiber bedeutet hätte (zu diesem Zeitpunkt etwa das doppelte des Zinssatzes bei US-Bonds mit zehnjähriger Laufzeit), sondern diese finanziellen Haftungsverpflichtungen auch in kürzester Zeit die Kreditwürdigkeit Indiens auf den internationalen Finanzmärkten untergraben hätten. Forderungen nach Steuervorteilen, Bürgschaften für die Strompreiszahlungen der *State Electricity Boards* sowie eine Absicherung des Wechselkursrisikos sollten die Debatte über die Gestaltung der Stromabnahmeverträge noch über die nächsten Jahre bestimmen.

Der Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger hatte sich zu diesem Zeitpunkt zusätzlich erhöht, da die Weltbank in einem Schreiben an die indische Regierung deutlich gemacht hatte, dass die Konditionalitäten für einen bereitstehenden Kredit in Höhe von rund 1,6 Mrd. US\$ bei weitem noch nicht erfüllt wären. Hintergrund dieses Schreibens war neben einem grundsätzlichen Umdenken der Weltbank in Bezug auf ihre Politik der Kreditvergabe im Energiesektor auch die sich weiterhin verschlechternde finanzielle Situation des Stromsektors speziell in Indien. Dabei gerieten sowohl die *State Electricity Boards* aufgrund finanziellen und technischen Missmanagements in die Kritik der Weltbank als auch die Regierungen der Unionsstaaten für ihren Unwillen bzw. ihr politisches Unvermögen, die Strompreise den Erzeugungskosten anzunähern. Aber auch die NTPC und die NHPC wurden von der Weltbank für Missmanagement kritisiert.¹⁴¹ Ohne finanzielle Unterstützung der multilateralen Finanzinstitutionen würde sich die Abhängigkeit Indiens von privaten Investitionen um ein Vielfaches erhöhen.

Mittlerweile galten einige der privaten Kraftwerksprojekte als Testfall für die Fähigkeit der indischen Regierung, im Rahmen der *New Economic Policy* ausländische Großinvestitionen ins Land zu holen. Ausländische Unternehmen nennen die infrastrukturellen Mängel, insbesondere im Bereich der Elektrizitätsversorgung, als eines der wichtigsten Hemmnisse für ein Engagement in Indien. Neben dem bereits erwähnten Vorhaben von *Southern Energy* in

¹⁴⁰ *Economist Intelligence Unit, India Country Report, No.3, 1992, London.*

Orissa drohte auch das in Kooperation von *Mission Energy*, einem weiteren Unternehmen aus den USA, und dem NRI¹⁴²-Unternehmen *Hinduja* angekündigte 1.000 MW Kraftwerk in Andhra Pradesh zu scheitern. Die Realisierung des Enron Projektes in Maharashtra war ebenfalls ungewiss, nachdem die Weltbank eine Anfrage des indischen Finanzministeriums, sich an der Finanzierung zu beteiligen nach detaillierter Analyse mit besonderem Hinweis auf die kostentechnischen Unzulänglichkeiten des Projekts mit Schreiben vom 30.04.1993 zurückgewiesen und das Vorhabens als „*not viable*“ bezeichnet hatte. (Mehta 2000: 37-39)

Unter Stromminister N.K.P. Salve¹⁴³ hatten einige private Kraftwerksprojekte eine Art Pionierstatus erhalten. Tabelle 3.1 zeigt diese sogenannten „*Fast-Track Power Projects*“, private Kraftwerksvorhaben, die bereits gegen Ende des Jahres 1993 zwischen den jeweiligen Projektführern und der indischen Regierung vereinbart worden waren.

Tabelle 3.1: Liste der „*Fast-track Power Projects*“¹⁴⁴

Name des Projekts	Standort	Projektführer	Brennstoff	Kapazität
Dabhol	Maharashtra	<i>Dabhol Power Corporation Company</i> (unter Führung des US-Unternehmens Enron)	Naphtha	740 MW (Phase I)
Jegurupadu	Andhra Pradesh	GVK Reddy	Gas	816
Godavari	Andhra Pradesh	<i>Spectrum Power Generation</i>	Gas	208
Ib Valley (Einheiten 3 &4)	Orissa	<i>AES Transpower</i> ¹⁴⁵ (Tochter des US-Unternehmens <i>AES Power</i>)	Kohle	420
Neyveli (Zero Unit)	Tamil Nadu	<i>ST-CMS Energy</i>	Braunkohle	250
Mangalore	Karnataka	<i>Mangalore Power Corporation</i> (Tochterunternehmen von Cogentrix Inc., USA)	Kohle	1000
Visakhapatnam	Andhra Pradesh	<i>Ashok Leyland</i> (Indien) und <i>National Power</i> (UK)	Kohle	1040
Bhadravati	Maharashtra	<i>Nippon Denro Ispat</i> (Indo-japanisches Joint Venture)	Kohle	1072

¹⁴¹ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No.1, 1993, London.

¹⁴² NRI – *Non-Resident Indian*, Auslandsinder mit besonderem rechtlichem Status.

¹⁴³ N.K.P. Salve, Mitglied der Kongresspartei aus der Generation der Freiheitskämpfer, langjähriges Mitglied des indischen Parlaments und tätig in verschiedenen Ministerialpositionen hatte das Stromressort von Januar 1993 bis Mai 1996 inne.

¹⁴⁴ Angaben entstammen dem *Economic Survey 1997*, d.h. sie entsprechen dem damaligen Stand. Die Projektdetails, wie zum Beispiel die Zusammensetzung der Projektkonsortien oder die Kapazität, haben sich im Verlauf der Zeit und bei allen Projekten hin und wieder geändert.

Das Anliegen der indischen Regierung war es, diese Vorhaben als Musterprojekte zu raschem Erfolg zu führen, nicht zuletzt mit dem Ziel, durch schnelle Erfolge weitere ausländischen Unternehmen für den indischen Strommarkt zu interessieren. Diese Projekte erhielten von der Zentralregierung die prinzipielle Zusage für eine Bürgschaft (*counter guarantee*), die für den Fall in Kraft treten würde, dass das beteiligte *State Electricity Board* zahlungsunfähig ist und auch der jeweilige Unionsstaat nicht für die von ihm gegebene Bürgschaft eintreten kann.¹⁴⁶ Obwohl dies bereits ein wichtiges Zugeständnis an die Investoren darstellte, zeigte sich bald, dass diese Versicherung nicht ausreichend sein würde. Die ausländischen Unternehmen forderten zusätzlich die angesprochene Absicherung des Wechselkursrisikos durch die indische Zentralregierung

Die Unterzeichnung eines Stromabnahmevertrages zwischen der *Dabhol Power Corporation* (dem von Enron angeführtem Konsortium) und dem *Maharashtra State Electricity Board* (MSEB) am 8. Dezember 1993 war aufgrund der ansonsten ausbleibenden Erfolgsmeldungen von besonderer Bedeutung. Eine Zahlungsbürgschaft für den Stromabnahmevertrag wurde am 10. Februar 1994 von der Regierung Maharashtras und eine zusätzliche Bürgschaft durch die Zentralregierung am 16. September 1994 unterzeichnet. Das Echo der internationalen Wirtschaftspresse über diese Entwicklung war positiv. „The project agreement is a major breakthrough for the Indian power sector and could stimulate fresh interest in various other projects [...]“.¹⁴⁷ Sechs weitere Großvorhaben erhielten zudem Anfang des Jahres 1994 die technisch-wirtschaftliche Genehmigung der *Central Electricity Authority*.

Die mit der Finanzierung dieser Kraftwerksvorhaben verbundenen Probleme zeigten sich in den folgenden Monaten deutlich, ungeachtet der zahlreichen Pressemeldungen über neue Absichtserklärungen potentieller Investoren. Zwar hatte Enron für das Projekt in Dabhol die prinzipielle Zusage für eine Bürgschaft der Zentralregierung (*counter guarantee*) erhalten, bei ihrer konkreten Ausarbeitung traten jedoch im Finanzministerium aber auch im Justizministerium Zweifel an der Zweckdienlichkeit und Umsetzbarkeit dieses Absicherungsmechanismus zutage. Andere Projektbetreiber, vor allem jene mit „*fast-track*“

¹⁴⁵ Das indische Tochterunternehmen des US-Energiekonzerns AES wurde später von „AES Transpower“ in „AES Oasis“ umbenannt.

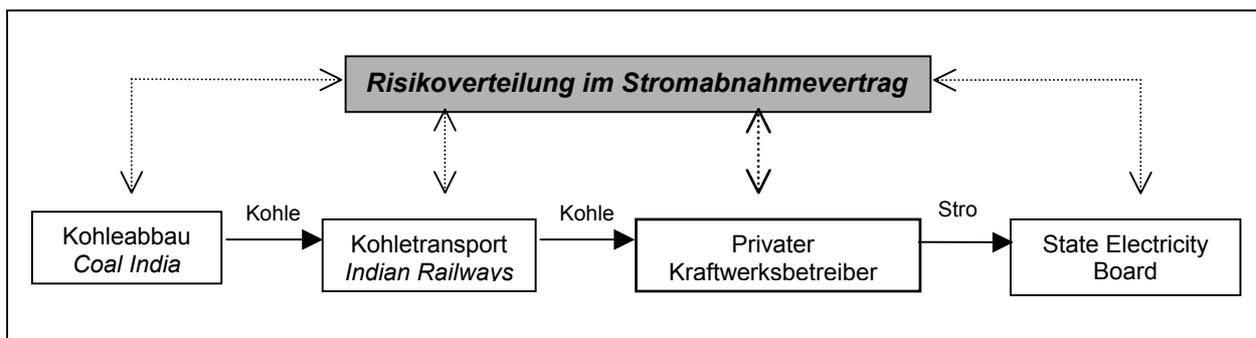
¹⁴⁶ „This was a confidence building measure necessary for the initial batch of projects. Though these guarantees increase the comfort-level of the lenders in the initial phases, extensive use of these measures can lead to large contingent liabilities that would over-expose the concerned governments“. (Government of India. Ministry of Finance. 1996: 165)

¹⁴⁷ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No.4, 1994, London.

Status, forderten mittlerweile mit dem Verweis auf Gleichbehandlung ebenfalls nach einer solchen Bürgschaft.

Da einige der angestrebten Projekte nach Erhalt der notwendigen behördlichen Genehmigungen inzwischen in Verhandlungen mit indischen und internationalen Investitionsbanken eingetreten waren, geriet die vertragliche Ausgestaltung zahlreicher Detailfragen mehr und mehr in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Neben der Problematik staatlicher Bürgschaften und der Ausgestaltung der Stromabnahmeverträge ging es vermehrt auch um die Versorgung der Kraftwerke mit den notwendigen Brennstoffen. So mussten bei Kohlekraftwerken die vertraglichen Übereinkünfte zwischen den Kraftwerksbetreibern und dem indischen Staatsunternehmen *Coal India Ltd.* gestaltet werden. Für den Transport der Kohle wiederum mussten Verträge mit dem staatlichen indischen Bahnunternehmen ausgehandelt werden. Da ausbleibende Kohlelieferungen zu einem Abschalten eines Kraftwerks führen können, musste die Aufteilung eines solchen Risikos geklärt werden. (siehe Schaubild 3.1)

Schaubild 3.1: Probleme der Risikoverteilung im Stromabnahmevertrag



Quelle: eigener Entwurf

3.1.7 Die Politisierung privater Kraftwerksprojekte

Während die Öffnung des Sektors im Jahre 1991 noch von einem breiten politischen Konsens getragen worden war, führte der für 1995 anstehende Wahlkampf in Maharashtra dazu, dass das Pionier- und Vorzeigeprojekt in Dabhol zum Thema politischer Auseinandersetzung wurde. Die Verhandlungen zwischen dem Unionsstaat und dem Investor Enron waren von der regierenden Kongresspartei unter dem *Chief Minister* Shrad Pawar geführt worden. Die oppositionelle BJP machte die Bedingungen, zu denen das Projekt entstehen sollte, und die Art und Weise ihres Zustandekommens, zum dominierende Thema des Regionalwahlkampfes. Aber auch auf nationaler Ebene setzte eine von der BJP und den kommunistischen Parteien

angezettelte Diskussion um den Umgang mit ausländischen Investoren im Stromsektor ein. Im Mittelpunkt dieser aufkeimenden Auseinandersetzung standen die weitreichenden Konzessionen an ausländische Energiekonzerne.

Die Erfahrungen der ersten Jahre hatten zudem gezeigt, dass die bedeutenden Projektvorhaben ausländischer Unternehmen, unter ihrer maßgeblichen Beteiligung oder aber von *Non-Resident Indians* unternommen wurden. So war es nicht zuletzt die BJP mit ihrer Annäherung an das indische Unternehmertum, die die Zugeständnisse an ausländische Investoren als Diskriminierung der heimischen Unternehmen darstellte und zunehmend nach protektionistischen Maßnahmen verlangte. Auch in anderen Wirtschaftssektoren keimte nach dem anfänglichen Enthusiasmus indischer Unternehmer über die Wirtschaftsliberalisierung seit Mitte der neunziger Jahre ein neuer Wirtschaftsnationalismus auf.

Mit dem Wahlsieg einer Koalition bestehend aus der BJP und ihrer hindu-nationalistischen Schwesterpartei Shiv Sena in Maharashtra im Sommer 1995 kam es zu einer wichtigen Zäsur in der Diskussion um private Investitionen in der Stromwirtschaft. Kritik in den Medien an den Bedingungen, unter denen das Enron Projekt ausgehandelt worden war, sowie das Bekanntwerden regierungsinterner Dokumente führten zu einer Debatte, im Mittelpunkt derer Fragen nach dem zukünftigen Stromabnahmepreis, den Projektkosten, der hohen Eigenkapitalverzinsung (16 Prozent und mehr), den resultierenden Devisenabflüssen durch Gasimporte und Gewinnrepatriierung oder nach der Bürgschaft der Zentralregierung standen. Hinzu kamen Vorwürfe, dass die günstigen Bedingungen für die Projektbetreiber das Ergebnis von Korruption gewesen wären. Nach Übernahme der Regierungsgeschäfte erkannte die BJP/Shiv Sena Koalition allerdings, dass die Vorgängerregierung bereits vertragliche Vereinbarung mit Enron eingegangen war, die bei einer Aufkündigung des Projektes zu hohen Konventionalstrafen führen würden. Daher wurde vorläufig nur ein Komitee für eine Untersuchung dieses Projekts eingesetzt. Nachdem dieses Komitee seine Empfehlungen im August 1995 veröffentlicht hatte, beschloss die neue Regierung Maharashtras, den Vertrag mit Enron über das zu diesem Zeitpunkt bereits in Bau befindliche Kraftwerk aufzukündigen. Zudem wurden rechtliche Maßnahmen vor dem *Bombay High Court* eingeleitet. Dieser Schritt schockierte nicht nur die indische Wirtschaft, sondern erhielt auch höchste Aufmerksamkeit in internationalen Wirtschaftskreisen.¹⁴⁸ Zahlreiche internationale

¹⁴⁸ Die *Financial Times* aus London machte dieses Ereignis zur Schlagzeile auf der Titelseite: „Indian state scraps \$2.8bn power plant project“, *Financial Times*, 4. August 1995. Schon einen Monat zuvor hatte unter

Beobachter interpretierten diesen Vorfall als Beweis dafür, dass Indien, rund vier Jahre nach Beginn der Wirtschaftsliberalisierung, nach wie vor kein sicherer Ort für ausländische Direktinvestitionen sei.

3.1.8 Ausbleibende private Kraftwerksinvestitionen und politische Reaktionen

In Anbetracht dieser sich verschärfenden Problemlage wurden im Zeitraum 1995-96 zahlreiche potentielle Maßnahmen und Initiativen erwogen, mit denen die indische Regierung die privaten Projektvorhaben zu retten versuchte. Diese werden in folgendem Abschnitt diskutiert. Der politische Druck auf die Regierung Narashima Raos, den zahlreichen Ankündigungen und Versprechungen über das Potential privater Investitionen in der Stromwirtschaft endlich Ergebnisse folgen zu lassen, nahm deutlich zu. So schaltete sich der Premierminister unter anderem im November 1995 durch die Einberufung eines Treffens aller beteiligten Ministerien direkt in die Verhandlungen um die beschriebenen „*fast-track projects*“ ein.¹⁴⁹

3.1.8.1 Ausbleibende Privatinvestitionen und negative Prognosen für die Stromwirtschaft

Gegen Mitte der neunziger Jahre wurden die Warnungen vor einer sich weiterhin verschlechternden Lage des Stromsektors immer lauter. Zum einen machte der private Sektor keine nennenswerten Fortschritte bei den neuen Kraftwerksvorhaben. Vielmehr schienen diese – insbesondere die sogenannten „*fast-track projects*“ – aufgrund vertraglicher, genehmigungstechnischer sowie politischer Hindernisse in der Sackgasse zu stecken. Gleichzeitig hatte der öffentliche Sektor wegen der anhaltenden Knappheit an öffentlichen Investitionsmitteln und auch aufgrund der ursprünglich enthusiastischen Reaktion internationaler Unternehmen auf die Öffnung des Sektors sein Engagement verringert.

The prospects are grim in both the short and long term. According to the Indian Chamber of Commerce, North Indian States face peak demand power shortages of 40 Percent until 1996/97. Across the country the shortages may be 16 percent. One Indian industrial source has forecast that the county needs to boost its power capacity from 78,900 MW at the end of 1994 to over 200,000 MW by 2007, which implies a rate of expansion of more than double the most successful recent capacity expansion (4,000 MW in one year).¹⁵⁰

anderem das *Wall Street Journal* über die Entwicklungen in Maharashtra berichtet: „Drive Builds in India to Scrap Power Plant“, *Wall Street Journal Europe*, 3. Juli 1995.

¹⁴⁹ „Meet to review fast-track power project delays“, *Business Standard*, 11. November 1995.

¹⁵⁰ *Economist Intelligence Unit, India Country Report*, No.3, 1995, London.

Zu öffentlichen Anlässen wie Konferenzen oder Messen verwiesen Regierungsvertreter dagegen immer wieder auf das große Interesse der Privatwirtschaft an Kraftwerksinvestitionen und zitierten beeindruckende Zahlen über mögliche Investitionssummen und die damit verbundene neue Stromkapazität.

The Government's policy to spur greater investments by private enterprises in the power sector to mobilise additional resources for capacity addition in power generation and distribution has yielded "encouraging response". Official sources told here that as on date, investors have expressed interest in putting up 75 power projects for a total capacity of 32,662 MW involving an investment of RS 1,04,152 crore [1,4 Billionen IR, Einf. d. Autors]. Thirty five of these proposals are from foreign investors for a capacity addition of 22,432 MW at an estimated cost of Rs 73,386 crore [733 Mrd. IR, Einf. d. Autors] and 35 from Indian investors for a capacity addition of 7020 MW at an estimated cost of Rs 20,330 crore. [203 Mrd. IR, Einf. d. Autors] [...]¹⁵¹

Dies ist nur ein Beispiel für unzählige Erklärungen, Pressemitteilungen und öffentliche Bekanntmachungen, mit denen der angebliche Erfolg der Liberalisierungsmaßnahme belegt werden sollte. Dabei war es unter den beteiligten Experten unstrittig, dass auf absehbare Zeit allenfalls ein Bruchteil dieser Projektvorhaben zu realisieren wäre. Während im Herbst 1995 nach Angaben des nationalen Stromministeriums mittlerweile 243 private Projektvorschläge mit einer Gesamtkapazität von 92.972 MW und einer Gesamtinvestitionssumme von 3,3 Billionen IR vorlagen¹⁵², kommentierte ein Vertreter der indischen Stromwirtschaft deren Realisierungschancen wie folgt:

R V Shahi, CMD of Bombay Suburban Electric Supply, [...], felt it would be too much to expect that kind of support from the private sector. It is already evident that the policy does not appeal to investors since neither of the 200 projects on offer is moving, he said.¹⁵³

3.1.8.2 „Memorandum of Understanding“ vs. Internationale Ausschreibungen

Wie bereits dargestellt wurde, waren durch das Reformpaket aus dem Jahre 1991 private Kraftwerksvorhaben bis zu einer Investitionssumme von 250 Mio. IR von der Ausstellung einer *techno-economic clearance*, der umfassenden Überprüfung der technischen und

¹⁵¹ „Encouraging response to power investments“, *Rajasthan Ratrika*, 3. Juli 1994. Siehe für ähnliche Ankündigungen auch, „New power policy drawing pvt investors“, *Observer of Business & Politics*, 2. Juni 1994.

¹⁵² „Power policy review panel in 10 days“, *Business Standard*, 7. September 1995.

¹⁵³ „Tariff of decide winner in power bidding“, *Business Standard*, 2. September 1995.

wirtschaftlichen Aspekte eines Kraftwerkprojektes durch die CEA, befreit worden. Nachdem diese Obergrenze bereits 1993 auf 1 Mrd. IR heraufgesetzt worden war, kündigte der Stromminister, N.K.P. Salve, im November 1995 an, dass diese Grenze nun auf 4 Mrd. IR erhöht werde.¹⁵⁴ Allerdings sollte diese Befreiung nicht für Projekte gelten, die durch ein *Memorandum of Understanding* zwischen Betreiber und der Regierung des jeweiligen Unionsstaates ausgehandelt worden waren, sondern nur für solche, die im Rahmen einer internationalen Ausschreibung zustande gekommen waren.¹⁵⁵

Damit sollte für die Unionsstaaten ein Anreiz geschaffen werden, von der in vielfacher Hinsicht problematischen Projektvergabe durch das MoU-Verfahren, im Rahmen derer die Investitionsbedingungen und vor allem der Strompreis direkt zwischen dem Projektbetreiber und der Regierung des jeweiligen Unionsstaates verhandelt wurden, abzugehen. Fast in allen Fällen führte das MoU-Verfahren zu politischen Vorwürfen von Intransparenz und Korruption. Zudem wurden die ausgehandelten Strompreise, die das *State Electricity Board* an den privaten Betreiber zu zahlen hätte, vielfach als zu hoch kritisiert.

Die Zentralregierung konnte aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung im Stromsektor den Unionsstaaten zwar nicht vorschreiben, Projekte nur durch internationale Ausschreibungen zu vergeben, aber sie konnte unter anderem durch die Befreiung solcher Projekte von der *techno-economic clearance* entsprechende Anreize schaffen.

Die damit einhergehende Einschränkung des Aufgabenbereichs der CEA war allerdings umstritten. Ein Großteil der Verantwortung für Projektplanung und -prüfung würde von der nationalen Administration auf die Unionsstaaten übergehen. Internationale Ausschreibungsverfahren für große Infrastrukturprojekte sind zudem rechtlich und organisatorisch sehr anspruchsvoll. Die *State Electricity Boards* und die Energieministerien der Unionsstaaten verfügten über keinerlei Erfahrung mit solchen Verfahren. Die Verhandlungen über private Kraftwerksvorhaben hatten bereits aufgezeigt, dass die Verantwortlichen in den Unionsstaaten mit den technisch komplizierten Vertragswerken zu Standortbedingungen, Stromabnahme oder Brennstoffanlieferung häufig überfordert waren.¹⁵⁶ Bis zum Eintritt privater Betreiber wurden diese Angelegenheiten in vergleichsweise

¹⁵⁴ Eine entsprechende Verordnung wurde am 28. Dezember 1995 unterzeichnet.

¹⁵⁵ Siehe, „Projects costing up to Rs 400 cr to go out of CEA’s purview“, *Business Standard*, 18. November 1995.

¹⁵⁶ Siehe, „Centre waives CEA clearance“, *Financial Express*, 18. November 1995.

einfacher und unkomplizierter Manier zwischen den *State Electricity Boards* und den zentralstaatlichen Unternehmen NTPC oder NHPC vereinbart. Der Eintritt privater Akteure hatte diese Verträge um ein vielfaches verkompliziert, da private Investoren nach einer weitaus größeren Absicherung ihres Investitionsrisikos verlangten.

Aber auch von Seiten der CEA wurde auf die mit einer solchen Liberalisierung verbundenen Probleme verwiesen. So wurde der Befürchtung Ausdruck verliehen, dass derartige Maßnahmen eine national integrierte Planung der Stromwirtschaft unmöglich machen würden. Die CEA war für die langfristige gesamtindische Bedarfsplanung zuständig und eine unkoordinierte Projektvergabe durch die Unionsstaaten würde eine effiziente und an nationalen Zielen ausgerichtete Energiepolitik erschweren. Das Stromministerium hingegen verteidigte diese Deregulierungsmaßnahme mit einem Verweis darauf, dass die Stromwirtschaft Teil der konkurrierenden Gesetzgebung sei und die Stromversorgung im Aufgabenbereich der Unionsstaaten läge. Im Dezember 1995 wurde dieses Vorhaben durch eine Ministerialverordnung entsprechend umgesetzt.¹⁵⁷

Vor dem Hintergrund der Probleme mit privaten Kraftwerksvorhaben war eine grundsätzliche Diskussion über die Rolle der CEA, der zentralen Planungsbehörde für die indische Stromwirtschaft, entstanden. Kritiker dieser Behörde sahen sie als Verteidiger des alten planwirtschaftlichen Regimes an und warfen ihr vor, dass sie bewusst die Prüfung privater Vorhaben verzögere und behindere.¹⁵⁸ So hatte auch der ehemalige *Secretary of Power* im Energieministerium und einer der Vordenker der Policy zum privaten Kraftwerksbetrieb, S. Rajgopal, auf der in Neu Delhi veranstalteten Konferenz „*India Power – 94*“ gefordert, dass die Prüfung und Vergabe der „*techno economic clearance*“ aus dem Verantwortungsbereich der CEA genommen und dem Stromministerium übertragen werden sollte.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Verordnung veröffentlicht in *Gazette of India* : Part II, Section 3, Sub-section (ii), Appearing on Page Nos. 1227-1228, Dated:6-4-1996. Siehe Government of India. Ministry of Power (1997c: 7). Siehe auch, „Power projects up to Rs 400-cr exempted from CEA clearance“, *Financial Express*, 30. Dezember 1995.

¹⁵⁸ In persönlichen Interviews für die vorliegende Arbeit äußerten Vertreter privater Stromerzeugungsunternehmen ähnliche Kritik an der CEA.

¹⁵⁹ Die Konferenz „*India Power – 94*“ fand vom 23.-25. Mai 1994 in Neu Delhi statt und brachte Politiker, Bürokraten, Energieexperten und (potentielle) Investoren zusammen. Besonders von Seiten der ausländischen Unternehmen standen auf dieser Veranstaltung Forderungen nach weiteren Konzessionen und Steuervorteilen für private Kraftwerksinvestitionen im Vordergrund. Politiker, wie unter anderem Premierminister Narashima Rao oder der Stromminister NKP Salve nutzen dieses Forum, um für Investitionen zu werben, aber auch um ihre Strompolitik gegen aufkommende Kritik zu verteidigen. Die Wirtschaftspresse berichtete ausführlich über dieses Treffen. Siehe, unter anderem: „Investors seek tax holiday extension in private power project“, *Financial Express*, 25. Mai 1994; „Govt willing to improve package“, *Financial Express*, 24. Mai 1994; „Overwhelming response to power policy“, *Economic Times*, 24. Mai 1994; „Demand for Power bound to grow exponentially“, *Hindustan Times*, 24. Mai 1994; „PM invites investment in power sector“, *Statesman*, 24. Mai 1994.

3.1.8.3 Ankündigung eines „Review Committee“ durch das Stromministerium

Insbesondere nach den Erfahrungen mit dem Dabhol Projekt von Enron, dessen Zukunft Mitte 1995 völlig ungewiss war, sah das Stromministerium die Notwendigkeit, die bisher gemachten Erfahrungen und auftretenden Schwierigkeiten auszuwerten und die gesetzlichen Rahmenbedingungen neu zu gestalten. Im September 1995 kündigte N.K.P. Salve an, dass zu diesem Zweck ein *Review Committee* eingesetzt würde.¹⁶⁰ Dem *Review Committee* sollte vor allem die Aufgabe zukommen, die Projektvergabe durch das MoU-Verfahren daraufhin zu prüfen, ob Projekte zukünftig nur noch durch internationale Ausschreibungen vergeben werden sollten.¹⁶¹ Erstes Kriterium für die Vergabe der Projekte wäre in diesem Fall der vom Bieter geforderte Strompreis. Somit würden auch die komplizierten und langwierigen Verhandlungen zwischen Regierung und Betreiber über die Berechnung der Projektkosten entfallen, die bei dem bisherigen MoU-Verfahren die Grundlage zur Festlegung des Strompreises im Stromabnahmevertrag waren. Die oppositionelle BJP wertete diese Ankündigung der Kongressregierung in Neu Delhi über die Einsetzung des *Review Committee* als Bestätigung ihrer Kritik an dem zwischen der vormaligen Kongressregierung Maharashtras und dem Projektbetreiber Enron ausgehandelten Projekt in Dabhol, da die von N.K.P. Salve dargestellten Probleme des MoU-Verfahrens genau jene Kritikpunkte widerspiegeln, die zu der mittlerweile erfolgten Aufkündigung dieses Projektes durch die neue Regierung in Maharashtra unter einer Koalition aus BJP-Shiv Sena geführt hatten.¹⁶²

Das Stromministerium kündigte zwar an, vom MoU-Verfahren zu internationalen Ausschreibungen überzugehen, aus dem Finanzministerium sowie aus der Planungskommission wurde jedoch Kritik laut, dass das Stromministerium diesen Verfahrenswechsel nicht ernsthaft umsetze. So beinhaltete die Anweisung an die Regierungen der Unionsstaaten, vom MoU-Verfahren abzugehen, die Richtlinie, dass alle Projektvorhaben, die nach dem 18. Februar 1995 durch ein MoU vereinbart worden waren, international neu ausgeschrieben werden sollten. Das Finanzministerium sowie das für den Stromsektor zuständige Mitglied der Planungskommission, G. V. Ramakrishna, äußerten ihre Unzufriedenheit über diese Richtlinie und forderten, dass außer den acht „*fast-track projects*“

¹⁶⁰ „Power policy may be reviewed“, *Economic Times*, 2. September 1995; „Govt may set up panel to review pvt power policy“, *Financial Express*, 2. September 1995.

¹⁶¹ Bereits einige Tage zuvor teilte der *Secretary of Power*, P. Abraham, mit, dass das Finanzministerium die Regierungen der Unionsstaaten darauf hingewiesen hätte, dass von sofort an keine weiteren Projekte mehr durch das MoU-Verfahren vergeben werden sollten. Siehe, „Power projects only on competitive bids“, *Financial Express*, 1. September 1995.

alle bisher vereinbarten Kraftwerksvorhaben neu ausgeschrieben werden sollten – zumal es sich bei einigen der vereinbarten Projekte nicht einmal um MoU handelte, sondern lediglich um Absichtserklärungen („*Letter of Intent*“).¹⁶³ Weiterhin wurde aus dem Finanzministerium beanstandet, dass das Stromministerium sich immer noch nicht um den Entwurf und die Formulierung der internationalen Ausschreibungen gekümmert habe. Dies wurde von Beobachtern als Beleg dafür interpretiert, dass das Stromministerium die mit der Auftragsvergabe durch MoU verbundenen Möglichkeiten zum *rent-seeking* nur ungern aufgeben wollte. 'This itself explains that Power Ministry is not serious about competitive bids' said a knowledgeable source.¹⁶⁴

3.1.8.4 Das „Committee of Secretaries“

Das *Prime Minister's Office* wurde im September 1995 vom Stromministerium um die Einberufung dieses *Review Committee* gebeten. Neben Vertretern aus dem Strom- sowie dem Finanzministerium sollte es sich aus Mitgliedern der *Planning Commission* und etwa 10 weiteren „nicht offiziellen“ Experten zusammensetzen. Es sollte innerhalb von 30 bis maximal 45 Tagen entsprechende Empfehlungen aussprechen und diese dem Kabinett zur Verabschiedung vorlegen.¹⁶⁵ Das *Prime Minister's Office* zeigte zu diesem Zeitpunkt allerdings wenig Interesse an der Initiative des Stromministeriums. Anfang des Jahres 1996 wurde deutlich, dass vor Ablauf der Legislaturperiode keine Gesetzesinitiative zur Umsetzung solcher Empfehlungen mehr zu erwarten sein würde. „*We have put on hold amendments to the Electricity Act to introduce competitive bidding based on tariff, this being last year of the*

¹⁶² Siehe „Centre likely to review power policy, says BJP leader“, *Economic Times*, 4. September 1995.

¹⁶³ Die Festlegung auf das Datum 18. Februar 1995 als Stichtag war nicht zufällig. Bereits im Herbst 1993 hatte das Stromministerium in Neu Delhi den Regierungen der Unionsstaaten empfohlen, zu internationalen Ausschreibungen überzugehen. Im Januar 1995 folgte ein Schreiben, in dem die Unionsstaaten endgültig aufgefordert wurden, keine MoU mehr einzugehen. Umgehend nach Erhalt dieses Schreibens unterzeichnete der damalige *Chief Minister* von Andhra Pradesh, N.T. Rama Rao, am 18. Februar 1995 um 9.00 Uhr 23 solcher MoU auf einmal. Es sollen sogar 42 weitere Investoren bereit gewesen sein, solche MoU einzugehen, konnten in der Kürze der Zeit aber nicht erreicht werden. Mit der Festlegung auf den 18. Februar 1995 als Stichtage entfiel die Notwendigkeit, diese in höchster Eile unterschriebenen Projektvereinbarungen aufzuheben und sie international auszuschreiben. Siehe: „Bidding rule waived for more power projects“, *Business Standard*, 27. September 1995. Während der Interviews und der Expertengespräche, die für die vorliegende Arbeit geführt worden sind, wurde dieses Ereignis aus Andhra Pradesh wiederholt als Beleg für die Unprofessionalität und den Mangel an Seriosität der beteiligten politischen Akteure angeführt. Es erschien Politikern als opportun, eine möglichst große Anzahl dieser Absichtserklärungen zu vereinbaren, ohne die Notwendigkeit eines Projektes und seine Konditionen zu prüfen. Auf die mit diesem Prozess verbundene Möglichkeit für Korruptionszahlungen wurde ebenfalls häufig verwiesen.

¹⁶⁴ „FM-Salve row keeps power offers at bay“, *Financial Express*, 4. Oktober 1995.

¹⁶⁵ „PMO okay awaited for power policy panel“, *Business Standard*, 21. September 1995.

*parliament. We may go ahead with it next year.*¹⁶⁶ verkündete der *Joint Secretary* im Stromministerium auf der Konferenz ‚*India Power 96*‘.

Parallel zu dieser vorerst zurückgestellten Initiative des Stromministeriums hatte unter Führung des Finanzsekretärs, Montek Singh Ahluwalia, allerdings ein speziell eingesetztes Komitee von Staatssekretären (*Committee of Secretaries (COS)*)¹⁶⁷ Alternativen zu den von privaten Projektbetreibern geforderten Bürgschaften der Zentralregierung geprüft. Hintergrund für die Einsetzung dieses Komitees war ein regierungsinternes Dokument, das ein sehr negatives Bild über die bisherigen Entwicklungen des Stromsektors während des Achten Fünfjahresplans zeichnete. Das Planziel für die Schaffung neuer Kraftwerkskapazität würde höchstens zur Hälfte erreicht werden. Während die *Planning Commission* ursprünglich von einem zusätzlichen Bedarf von 40.000 MW ausgegangen war, war dieses Ziel aufgrund der knappen öffentlichen Investitionsmittel bereits vor Beginn der Planperiode auf rund 19.000 MW herabgesetzt worden. Es zeichnete sich mittlerweile ab, dass selbst dieses reduzierte Ziel nicht einmal zur Hälfte erfüllt werden würde. In dieser Studie wurde vorhergesagt, dass die Kraftwerksunternehmen der Zentralregierung (vor allem NTPC und NHPC) nur 9.500 MW im Vergleich zu einer Vorgabe von 12.958 MW neu aufbauen würden.¹⁶⁸ Von den für den privaten Sektor vorgesehenen Projekten würde sich aufgrund der beschriebenen Probleme keines realisieren lassen. Auch zeichnete sich ab, dass die Kraftwerksprojekte der *State Electricity Boards* nicht im vorgesehenen Umfang in Betrieb genommen werden könnten. Durch dieses COS sollte geprüft werden, welche Maßnahmen ergriffen werden könnten, um die Projekte der zentralstaatlichen Stromerzeuger zu unterstützen und die stagnierenden privaten Projekte wieder auf den Weg zu bringen.¹⁶⁹

Das vom Stromministerium geforderte *Review Panel* wurde vom *Prime Minister's Office* abgelehnt, während sich das COS mit eben diesen Fragen beschäftigte. In den Medien wurde spekuliert, dass das *Review Panel* ursprünglich eine Idee des *Prime Minister's Office* selbst gewesen war.

However, after having publicised the move, the Government developed cold feet as, on second thoughts, the review exercise was perceived as being

¹⁶⁶ „Tariff-based pvt power bids put off“, *Financial Express*, 23. Januar 1996.

¹⁶⁷ Dieses Komitee setzte sich zusammen aus dem Finanzsekretär (Montek Singh Ahluwalia), dem *Petroleum Secretary* (Vijay Kelkar) und dem Staatssekretär im Stromministerium (P. Abraham).

¹⁶⁸ „Power target to be missed by 50%: Report“, *Economic Times*, 14. August 1995.

¹⁶⁹ „Power target to be missed by 50%: Report“, a.a.O.

counter-productive. It was felt that the Government would then be criticised for having persisted with a faulty policy for four years.¹⁷⁰

Folglich entschied sich die Regierung für die Form des COS, das geringere öffentliche Aufmerksamkeit erhalten würde.

Während sich schnell herauskristallisierte, dass das Finanzministerium keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellen konnte, um mehr Projekte der zentralstaatlichen Stromerzeuger zu finanzieren, wurden in dem Komitee Überlegungen zur Veränderung des Umfelds für den privaten Sektor angestellt. Zwischen dem Finanzministerium und dem Stromministerium hatte es eine Auseinandersetzung darüber gegeben, inwieweit die privaten Kraftwerksinvestitionen über Bürgschaften der Zentralregierung abgesichert werden sollten. Das Finanzministerium setzte sich mit seiner Forderung durch, dass neben den sechs Projekten, welche bereits die Zusage für eine Bürgschaft erhalten hatten, keine weiteren derartigen Bürgschaften vergeben werden sollten. Um den privaten Kraftwerksbetreibern trotzdem eine Finanzierung der Projektvorhaben zu ermöglichen, formulierte dieses Komitee eine handvoll finanztechnischer Alternativen:

1. Verkauf privatwirtschaftlich erzeugten Stroms direkt, also unter Umgehung eines *State Electricity Board*, an industrielle Großabnehmer; zu diesem Zweck sollten öffentliche Stromleitungen gegen Zahlung eines Durchleitungsentgelds zur Verfügung gestellt werden;
2. Möglichkeit für *State Electricity Boards*, Vorzugskonten (*escrow accounts*) für private Kraftwerksbetreiber einzurichten (siehe Schaubild 3.2);
3. Abdeckung des Fremdkapitalrisiko in ausländischer Währung durch Bürgschaften der Weltbank;¹⁷¹
4. Einrichtung eines zentralstaatlich verwalteten Vorzugskontos bei der indischen Zentralbank (*Reserve Bank of India*).¹⁷²

Diese Vorschläge des COS wurden daraufhin dem Kabinettkomitee für Wirtschaftsangelegenheiten (*Cabinet Committee on Economic Affairs*) zur Verabschiedung

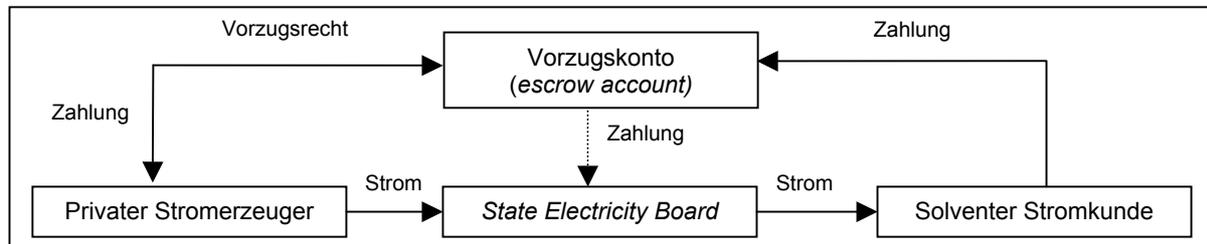
¹⁷⁰ “Review of two part power tariff formula: Govt. drops plan for experts’ panel”, *Business Line*, 1. Dezember 1995 (Internet-Ausgabe).

¹⁷¹ Entsprechende Verhandlungen über die Möglichkeit solcher Bürgschaften durch die Weltbank wurden auf dem *India Development Forum* im Juli 1995 in Paris zwischen der indischen Regierung und den Geberländern geführt.

¹⁷² Sollte ein *State Electricity Board* nicht in der Lage sein, Stromzahlungen an ein privates Kraftwerk zu begleichen, könnte der Kraftwerksbetreiber auf dieses Konto zurückgreifen. Die Zentralregierung würde diese Außenstände des betroffenen Unionsstaates ausgleichen, in dem sie den entsprechenden Betrag im Rahmen der föderalen Vergabe von Finanzmitteln von jener Zahlung abzieht, die dem betroffenen Unionsstaat zusteht. Ein solches Arrangement benötige aber die explizite Zustimmung der Regierung des jeweiligen Unionsstaates.

vorgelegt.¹⁷³ Die Erarbeitung dieser Empfehlungen erfolgte mit bilateraler Unterstützung der US-amerikanischen Regierung. USAID hatte für diesen Zweck eine Beratungsfirma beauftragt, alternative Finanzierungsmechanismen zu prüfen. (Hagler Bailly Consulting 1995)

Schaubild 3.2: Mechanismus des *Escrow Account*



Bei diesen Vorzugskonten (*escrow accounts*) hat ein privater Kraftwerksbetreiber ein im Stromabnahmevertrag verbrieftes Recht auf den Zugriff auf Zahlungen, die das jeweilige *State Electricity Board* von ausgewählten, solventen Stromkunden erhält. In der Regel handelt es sich dabei um die großen industriellen Abnehmer, deren Stromzahlungen (zumindest zu einem substantiellen Teil) direkt an den privaten Kraftwerksbetreiber weitergereicht werden.

Quelle: eigener Entwurf

Das Finanzministerium war der dominante Akteur bei diesen Verhandlungen. Das Stromministerium konnte sich hingegen mit seinen weitreichenderen aber finanzpolitisch bedenklichen Forderungen kaum durchsetzen. Letzteres hatte unter anderem nach der Möglichkeit verlangt, dass private Kraftwerksbetreiber den Strom an den zentralstaatlichen Netzbetreiber, die *Power Grid Corporation of India*, verkaufen, und diese den Strom wiederum an die *State Electricity Boards* weiterverkaufen würde. In der Konsequenz wäre das Risiko insolventer *State Electricity Boards* auf die *Power Grid Corporation* abgewälzt worden. Weiterhin versuchte das Stromministerium, dem Finanzministerium eine Zahlungsbürgschaft zumindest bis zu einer begrenzten Summe abzurufen. Aber dieser Vorschlag fand ebenso wie die Idee, die Vorzugskonten, auf die man sich geeinigt hatte, durch Garantien öffentlicher indischer Banken abzusichern, keine Akzeptanz. Das Finanzministerium verweigerte sich somit allen Absicherungsmechanismen, die einen Hauptteil des Investitionsrisikos auf die Zentralregierung abgewälzt hätten. Derartige Maßnahmen hätten zwei bedeutende Nachteile mit sich gebracht: Einerseits wäre der

¹⁷³ „Counter-guarantee options for power cleared“, *Financial Express*, 11. November 1995. Besonders wurde angestrebt, die Idee der Vorzugskonten (*escrow accounts*) umzusetzen. Es wurde allerdings schnell deutlich, dass das Potential zu dieser Lösung bei allen *State Electricity Boards* sehr gering war. Diese „*escrowability*“ hängt von dem Anteil großer industrieller Stromkunden am gesamten Absatz eines *State Electricity Board* ab. Zudem ergeben sich neue Probleme für die Versorgungsunternehmen, wenn die einzigen zuverlässigen Zahlungen von seiten industrieller Abnehmer direkt an private Stromproduzenten weitergeleitet werden und damit die entsprechenden Barzahlungen an das *State Electricity Board* ausbleiben. Zudem kam es in der Folge zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten zwischen konkurrierenden privaten Kraftwerksbetreibern um das Vorrecht auf Vorzugskonten bei einem bestimmten *State Electricity Board*.

Reformdruck auf die *State Electricity Boards* beziehungsweise die Regierungen der Unionsstaaten weiter zurück gegangen, andererseits hätten diese vertraglichen Haftungsverpflichtungen der Zentralregierung die internationale Kreditwürdigkeit des indischen Staates bedroht. Auch der Internationale Währungsfond lehnte aus derartigen Überlegungen heraus solche Maßnahmen ab.¹⁷⁴ Das Stromministerium stand hingegen unter zunehmendem Druck, endlich Erfolge vorzuweisen und zeigte sich daher auch bereit, zu finanzpolitisch weniger soliden Mitteln zu greifen.

Die in diesem Abschnitt beschriebenen Initiativen können als charakteristisch für die Strompolitik in den neunziger Jahren angesehen werden. Die Unionsregierung versucht, kurzfristige finanztechnische Lösungen zu finden, um private Kraftwerksinvestitionen zu ermöglichen. Das strukturelle Problem, die marode Finanzlage der *State Electricity Boards*, wird dabei weitgehend umkreist. Es sollte sich in den folgenden Jahren zeigen, dass diese Politik der „*quick fixes*“¹⁷⁵ nicht zu nachhaltigen Verbesserungen führte.

3.1.8.5 Forderungen indischer Unternehmensverbände nach Regulierungsbehörden

Die indischen Unternehmensverbände nahmen in dieser Diskussion aus der Mitte der neunziger Jahre eine zunehmend wichtige Rolle ein. Die Unternehmensverbände, allen voran die *Confederation of Indian Industries* (CII) und die *Federation of Indian Chambers of Commerce and Industries* (FICCI) organisierten zahlreiche Konferenzen, auf denen sie ihre Vorstellungen über Reformen in der Stromwirtschaft artikulierten. Sie erstellten zunehmend auch eigene Studien und Veröffentlichungen zu diesem Thema. Durch ausgiebige Lobbyarbeit wurde versucht, Einfluss auf die Politikformulierung in der Stromwirtschaft zu nehmen. Zahlreiche Studien haben auf den allgemein wachsenden Einfluss und die neuen

¹⁷⁴ Folgendes Zitat von Ökonomen des angesehenen *Indira Gandhi Institute of Development Research* (IGIDR) verdeutlicht das mit staatlichen Bürgschaften für private Kraftwerksbetreiber verbundenen Risiko: „If all fast-track projects are cleared, and some more, are given a 90% load factor guarantee and a price of 7 US Cents/Unit, as given to ENRON'S Dabhol project, the counter-guarantees may easily amount to US \$ 10 billion/year. Even with an optimistic growth rate of 7% per year, this will amount to more than 3% of the country's GDP. If the Central Government has to pay this, it can lead to a serious financial crisis. It will have to either borrow, aggravating our debt burden, or print money, stoking inflation. It could disrupt our growth process for years to come.“ (Bhattacharya, Majumdar, Parikh and Parikh 1995: 163).

¹⁷⁵ So argumentiert ein Journalist im Jahre 2000, dass Maßnahmen wie Vorzugskonten oder Bürgschaften zu keinerlei Erfolgen geführt hätten. „No more quick fixes“, *Economic Times*, 11. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

Rolle dieser Organisationen, die in Zeiten der sozialistischen Planwirtschaft als weitgehend unbedeutend galten, auf die indische Politik seit Beginn der Liberalisierung hingewiesen.¹⁷⁶

Die Einsetzung von Regulierungsbehörden oder ähnlichen Organisationen zur Preisgestaltung wurde zu einer der zentralen Forderung der Verbände. Mit ihnen sollte auf die Probleme, die sich aus dem neuen Zusammenspiel von staatlichen Monopolen und privaten Akteuren ergaben, reagiert werden. Zudem wurde nach Wegen gesucht, um die Gestaltung von Stromtarifen in den Unionsstaaten von politischem Einfluss zu befreien. Obwohl zu diesem Zeitpunkt noch keine endgültigen Vorstellung über die genauen Aufgaben solcher Behörden bestand, war deren Ankündigung sowohl eine Reaktion auf entsprechende Forderungen von Seiten der Weltbank, als auch ein Zugeständnis an die indische Unternehmensverbände.¹⁷⁷ Letztere klagten seit langem über die verhältnismäßig hohen nominalen Strompreise für gewerbliche und industrielle Verbraucher, und die mit dieser Tarifgestaltung verbundene Quersubventionierung des ländlichen Stromkonsums. Die Hoffnung der Wirtschaftsverbände war, dass durch die Einsetzung unabhängiger Regulierungsbehörden die Festsetzung von Strompreisen entpolitisiert und sich somit langfristig zu ihren Gunsten verändern würde. So war es kein Zufall, dass die hier dargestellten Reformvorhaben durch den Stromminister, N.K.P. Salve, und seinen Staatssekretär, P. Abraham, auf einer vom Wirtschaftsverband FICCI organisierten Veranstaltung unter dem Titel „*Private Power and Reforms in State Electricity Boards*“ angekündigt wurden.

3.1.8.6 Reformierung der State Electricity Boards

Zum anderen setzte ein allmählicher Wandel in der grundlegenden Problemwahrnehmung ein. Stand bis Mitte der neunziger Jahre die Hoffnung auf einen forcierten Ausbau der Kraftwerkskapazität durch private Investitionen im Vordergrund, so verlagerte sich die öffentliche Debatte nun langsam aber stetig auf die zunehmend problematische Situation der *State Electricity Boards*. Dieser Wandel war eine logische Konsequenz aus den zahlreichen Problemen, die durch die privaten Kraftwerksvorhaben ans Licht kamen. Denn abgesehen von den Schwierigkeiten, die das Genehmigungsverfahren, die Preisgestaltung für den privat erzeugten Strom oder die mangelnde Transparenz bei der Projektvergabe und den

¹⁷⁶ Zum Beispiel, Mark Cohen, “Indian Business Associations: Collective Responses to the Reforms of 1991-2000”, Vortrag auf der 29th Annual Conference on South Asia, veranstaltet durch das Center for South Asia, University of Wisconsin-Madison, 13.-15. Oktober 2000 (Panel: „Changing India“).

¹⁷⁷ „Steps initiated to remove power policy irritants“, *Business Standard*, 29. September 1995.

Vertragsverhandlungen in sich bargen, war es bis zu diesem Zeitpunkt keinem bedeutendem privaten Kraftwerksbetreiber gelungen, ein endgültiges Finanzierungspaket zu schnüren. Die wichtigste Ursache dafür war die mangelnde Solvenz der *State Electricity Boards*, die fast ausnahmslos Verluste im operativen Geschäft machten. Mit diesen staatlichen Versorgungsunternehmen als ausschließlichem Abnehmer des Stroms lies sich kein privates Kraftwerk, dessen Finanzierung in der Regel auf abgesicherte Stromverkäufe über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren basiert, realisieren. Hatten die Verantwortlichen bisher gehofft, dieses Problem durch verschiedene Konzessionen und staatliche Bürgschaften lösen zu können, so wurde zunehmend deutlich, dass hier ein strukturelles Problem des gesamten Stromsektors vorlag. Sollten private Investitionen in der Stromerzeugung in größerem Maße realisiert werden, so mussten den privaten Investoren langfristig zahlungsfähige Stromabnehmer gegenüberstehen. Die Einsicht, dass die Sanierung der *State Electricity Boards*, als zentrale Institutionen zwischen Stromangebot und –nachfrage, eine unabdingbare Voraussetzung für einen effektiven und effizienten Sektor bedeutet, löste allmählich die bisherige Diskussion darüber ab, mit welchen Anreizen und Konzessionen private Investitionen realisierbar wären.¹⁷⁸

Die Tatsache, dass der Stromsektor im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung angesiedelt ist und die *State Electricity Boards* eindeutig der Verantwortung der Unionsstaaten unterstellt sind, macht die Einleitung von Reformmaßnahmen unter der Führung der Zentralregierung sehr schwierig. Während die Öffnung der Stromerzeugung für private Investoren mit einer Änderung der Gesetzgebung auf Ebene der Indischen Union zu bewerkstelligen war, musste die Aufgabenverteilung zwischen Union und Unionsstaaten bei einem Reformprogramm für die *State Electricity Boards* eine andere sein. Die Zentralregierung konnte zwei Funktionen ausüben: Zum einen als Initiator und Koordinator für mögliche Reformmaßnahmen, zum anderen stehen ihr bedingt Instrumente zur Verfügung, um durch positive und negative Sanktionsmaßnahmen Anreize für entsprechende Reformen auf Ebene der Unionsstaaten zu schaffen.

¹⁷⁸ Stellvertretend für diesen Bewusstseinswandel in der Diskussion ist die Bemerkung des damaligen Vorsitzenden des *State Electricity Boards* von Rajasthan, der auf der bereits angesprochenen *FICCI* Konferenz deutlich betonte, dass der politische Einfluss, unter dem die *SEBs* stehen, eines der zentralen Probleme sei: „[...] the *SEBs* are functioning as vote catching device’. This has made the *SEBs* bankrupt, he said, alluding to heavy rural electricity subsidy.” “Steps initiated to remove power policy irritants”, *Business Standard*, 29. September 1995.

Während Orissa als Vorreiter, aber auch andere Unionsstaaten wie zum Beispiel Uttar Pradesh, unabhängig von den Überlegungen der Zentralregierung bereits seit Anfang der neunziger Jahre mit der Weltbank über Möglichkeiten der Restrukturierung des Sektors verhandelten, äußerte sich die Zentralregierung in Neu Delhi seit Beginn des Jahres 1996 öffentlich zu grundlegenden Reformen der *State Electricity Boards*. Nicht zuletzt auf Drängen der Weltbank, die in die anlaufenden Reformen in Orissa involviert war, schlug der Staatssekretär im Stromministerium, P. Abraham, in einem Schreiben an die Regierungen der Unionsstaaten fünf verschiedene Modelle vor, nach denen Reformen der *State Electricity Boards* umgesetzt werden könnten.¹⁷⁹ Mit diesen verschiedenen Modellvarianten wollte die Zentralregierung nicht nur den unterschiedlichen Bedingungen vor Ort Rechnung tragen, sondern auch vorhersehbaren politischen Widerstand abfedern. Im Kontext des gesamten Prozesses der Wirtschaftsliberalisierung, den die indische Wirtschaft seit Anfang der neunziger Jahre durchlief, gehörte insbesondere die Frage der Privatisierung staatlicher Unternehmen zu jenen Bereichen, in denen kaum Fortschritte zu verzeichnen waren. So war zu erwarten, dass das „Orissa-Modell“, das die Privatisierung von Teilen eines *State Electricity Board* mit sich brachte, in vielen Unionsstaaten auf deutlichen politischen Widerstand stoßen würde. Aufgrund der verfassungsgemäßen Zuständigkeit der Unionsstaaten für den Betrieb des Stromsektors konnte die Zentralregierung nur relativ unverbindliche Vorschläge unterbreiten.

Diese Reformvarianten „à la carte“ aus dem Stromministerium sahen wie folgt aus:

1. Das „Orissa-Modell“ basierend auf einer Entflechtung des *State Electricity Board* in die Funktionsbereiche Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung; anschließende Privatisierung, wobei für deren Vollzug wiederum verschiedene Modelle denkbar wären;
2. Steigerung der Leistungsfähigkeit eines *State Electricity Board* bei Beibehaltung der organisatorischen Struktur; Einschränkung politischer Einflussnahme auf das *State Electricity Board*; zusätzliche Entpolitisierung durch Einsetzung einer Preisregulierungsbehörde;
3. Entflechtung und Privatisierung der Bereiche Stromerzeugung und -verteilung; das Netz zur Stromübertragung bliebe als natürliches Monopol in Händen des *State Electricity Board*.¹⁸⁰
4. Staatliche Kraftwerke werden durch private lediglich ergänzt; organisatorische Dezentralisierung der (weiterhin staatlichen) Stromverteilung durch die Einrichtung

¹⁷⁹ Siehe, „5 models for SEBs' revamp mooted“, *Economic Times*, 26. Januar 1996.

¹⁸⁰ Dieses Modell ist von seinen politischen Implikationen ähnlich problematisch wie das erste Modell, da der Großteil der Beschäftigten in den *State Electricity Boards*, von denen Widerstand gegen eine Privatisierung zu erwarten war, in den Bereichen Erzeugung und Vertrieb tätig sind, die Stromübertragung hingegen weniger Personaleinsatz erfordert.

- von regionalen *profit centres*; zusätzliches, selektives privates Engagement in der Stromverteilung;
5. Aufspaltung aller Funktionsbereiche eines *State Electricity Board* in kleinere regionale Einheiten.¹⁸¹

Diese Vorschläge sind Beweis für einen hohen Grad an politischem Pragmatismus auf Seiten der Zentralregierung. Ohne Zweifel wären verbindlichere und weitreichendere Vorschläge zu diesem Zeitpunkt auf entschiedenen Widerstand in zahlreichen Unionsstaaten gestoßen. Neben der durch die Verfassung eingeschränkten Einflussmöglichkeit der Zentralregierung im Stromsektor, hätten speziell Unionsstaaten mit Regierungen aus dem sozialistischen Lager massiv auf „verordnete“ Privatisierungsprogramme der Zentralregierung reagiert. Im sensiblen föderalen Spiel konnte die von der Kongresspartei geführte Zentralregierung ohnehin kein großes Interesse daran haben, mit Vorschlägen, die sie am Ende sowieso nicht durchsetzen konnte, verbündete Regierungen in den Unionsstaaten zu verprellen. Ferner standen in jenem Jahr Neuwahlen zur *Lok Sabha* an und gewerkschaftlicher Protest gegen Privatisierungspläne wären zu einem solchen Zeitpunkt ungelegen gekommen.

Trotz der Unverbindlichkeit, die einem solchen Schreiben der Zentralregierung an die Unionsstaaten inne wohnt, ist es ein Zeichen grundsätzlichen Reformwillens. Empfänger solcher Reformsignale sind nicht nur Interessenverbände und potentielle private Investoren, sondern auch die für den Stromsektor bedeutenden bi- und multilateralen Geberorganisationen. Stellungnahmen aus dem Stromministerium aus dieser Zeit belegen nochmals die Abhängigkeit von ausländischen Finanz- und Investitionsmitteln. Der Staatssekretär des Ministeriums, P. Abraham, präsentierte auf einer öffentlichen Veranstaltung im Februar 1996 folgende Zahlen: Indien benötige im Jahr rund 10.000 MW neuer Kraftwerkskapazität, ein Megawatt neuer Kapazität erfordere im Durchschnitt Investitionen von rund 40 Mio. IR, also jährliche Gesamtinvestitionen von 400 Mrd. IR, von denen die indischen öffentlichen Banken höchstens 250 Mrd. IR durch Kredite zur Verfügung stellen könnten. Jährliche Kapitalzuflüsse aus dem Ausland von rund 150 Mrd. IR wären alleine für die Stromerzeugung notwendig. In Anbetracht des internationalen Wettbewerbs zwischen Schwellen- bzw. Entwicklungsländern um eben jene ausländischen Direktinvestitionen müsse Indien den Investoren solvente State Electricity Boards als Kunden gegenüber stellen.¹⁸²

¹⁸¹ „5 models for SEBs' revamp mooted“, a.a.O. Dass einige dieser Ideen schon seit längerem unter Experten diskutiert worden waren, zeigt der Beitrag von Chandruka (1991).

¹⁸² Siehe, „SEB reforms key to tapping global FIs“, *Business Standard*, 15. Februar 1996.

3.1.8.7. Ankündigungen weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen

Während die Verantwortung für konkrete Reformmaßnahmen demnach bei den Regierungen der Unionsstaaten lag, erforderten grundlegende Restrukturierungsvorhaben auch Anpassungen in der nationalen Gesetzgebung. Insbesondere die vorgesehene Schaffung von Preisregulierungsbehörden hatte zu diesem Zeitpunkt keinerlei rechtliche Grundlage. Unter den gegebenen Rechtsnormen konnten die Unionsstaaten nur nach Zustimmung des nationalen Parlaments und des Präsidenten solche Behörden einsetzen. Würde jeder Unionsstaat diese Prozedur einzeln durchlaufen, hätte dies zeitliche Verzögerungen, die in Anbetracht des Handlungsdrucks besser zu vermeiden waren. Vor diesem Hintergrund kündigte der *Joint Secretary* im Stromministerium, Ajay Dua, auf einer von der FICCI organisierten Podiumsdiskussion im Februar 1996 an, dass Änderungen des *Electricity (Supply) Act (1948)* vorgesehen wären, die es den Unionsstaaten ermöglichen sollten, selbstständig diese Regulierungsbehörden einzusetzen.¹⁸³

Neben rechtlichen Fragen bezüglich der Einsetzung von Regulierungsbehörden erforderte aber auch eine mit den Plänen zur Privatisierung der *State Electricity Boards* verbundene Öffnung der Stromübertragung und -verteilung neue gesetzliche Rahmenbedingungen. Die wenigen in diesem Bereich bereits operierenden Privatunternehmen in Bombay, Kalkutta oder Ahmedabad agierten lediglich als Lizenznehmer unter den entsprechenden Regelungen des *Indian Electricity Act (1910)*. Für einen vollständig privatwirtschaftlich organisierten Stromvertrieb existierten jedoch noch keine rechtlichen Grundlagen, war doch bisher nur die Stromerzeugung für private Investitionen geöffnet worden. Dem Stromministerium war daran gelegen, die entsprechenden Gesetzesänderungen noch vor den anstehenden Wahlen zur *Lok Sabha* im Parlament zu verabschieden. Das Ministerium kündigte eine entsprechende Initiative im Februar 1996 an. Die Gesetzesänderung sollte umgehend durch eine interministerielle Arbeitsgruppe erarbeitet werden, dann dem Justizministerium zur Prüfung vorgelegt und daraufhin noch während der Haushaltssitzung in das Parlament eingebracht werden.¹⁸⁴

Die Ansätze zu einer erneuten Änderung der Gesetzgebung führten aber auch zu Überlegungen, das gesamte Gesetzeswerk für den Stromsektor, das sich seit dem *Indian Electricity Act* von 1910 immer wieder den veränderten Bedingungen angepasst hatte und das

¹⁸³ Siehe, „Changes in Electricity Supply Act soon“, *Financial Express*, 7. Februar 1996.

wie bereits beschrieben mit dem *Electricity (Supply) Act* von 1948 und den *Indian Electricity Rules* von 1956 ein relativ komplexes Gebilde darstellte, grundsätzlich zu überarbeiten und in einen einheitlichen Gesetzestext zu integrieren.¹⁸⁵ Zu diesem Zweck beauftragte die Regierung einen auf diesem Gebiet spezialisierten Rechtsanwalt, Dr. V.S. Rekha, bis Juni 1996 einen angemessenen Gesetzestext zu entwerfen, der dann in das Parlament eingebracht werden könnte.¹⁸⁶ Dabei blieb aber offen, was mit dieser Initiative geschehen würde, sollte die anstehende Nationalwahl der Kongresspartei nicht wieder an die Macht verhelfen.

Diese Gesetzesvorhaben konnten vor den Wahlen allerdings nicht mehr durch die Kongressregierung umgesetzt werden. Sie waren äußerst komplex und konnte daher nicht derartig schnell vorbereitet und in das Parlament eingebracht werden. In weiten Teilen sollten sie allerdings, wie der weitere Verlauf dieses Kapitels zeigen wird, von den nachfolgenden Regierungen fortgeführt werden.

3.2 Der Regierungswechsel 1996

Die Wahlen zur *Lok Sabha* im Mai 1996 brachten keinen klaren Sieger hervor. Die Kongresspartei hatte eine herbe Niederlage erlitten. Zunächst erhielt die BJP unter A.B. Vajpayee als stärkste Fraktion vom Präsidenten den Auftrag zur Regierungsbildung. Der BJP gelang es allerdings nicht, weitere Parteien hinter sich zu bringen, um die notwendige Parlamentsmehrheit für die Wahl des Premierministers zu finden. Jenes Interregnum endete daher nach nur dreizehn Tagen. Ein Konglomerat vierzehn verschiedener mitte-links Parteien bildete sodann die *United Front* Regierung und wählte, mit Unterstützung der Kongresspartei, H. Dewe Gowda zum neuen Premierminister.¹⁸⁷

¹⁸⁴ „Law on private entry in power distribution“, *Business Standard*, 10. Februar 1996.

¹⁸⁵ Siehe, unter anderem, „3 power Acts to be merged to facilitate pvt sector entry“, *Economic Times*, 15. Februar 1996; „Power ministry looking at policy update“, *Economic Times*, 10. Juli 1996; „Rs 400-cr ceiling for CEA clearance of power projects likely to be raised“, *Times of India*, 10. Juli 1996.

¹⁸⁶ Obwohl im Stromministerium bereits 1996 die Entscheidung getroffen worden war, einen völlig neuen Gesetzestext, der die Elemente aus den bestehenden integrieren sollte, zu erstellen, lag der neue Gesetzesentwurf im Jahre 2001 noch immer nicht dem Parlament zur Abstimmung vor. Die BJP unternahm einen Versuch, scheiterte aber im Frühjahr 2001 erneut aufgrund anderer innenpolitischer Entwicklungen. Für die Ankündigung dieses neuen Gesetzes auf dem *Energy Summit '96* in Madras durch den Staatssekretär des Stromministeriums, siehe „Comprehensive changes in electricity act planned“, *Business Line*, 12. September 1996 (Internet-Ausgabe).

¹⁸⁷ H D Gowda, ein Mitglied der *Janata Dal* aus Karnataka, wurde am 1. Juni 1996 als Premierminister vereidigt, ohne dass die Koalitionsverhandlungen zu diesem Zeitpunkt vollständig abgeschlossen waren. (Siehe, unter anderem, „21-Member Gowda ministry sworn in: most states lack representation, Karnataka, TN get priority“, *Business Line*, 2. Juni 1996 (Internet-Ausgabe)). Gowda war nur ein Kandidat dritter Wahl, nachdem der ehemalige Premierminister V.P. Singh aus gesundheitlichen Gründen dieses Amt ablehnen musste und der Führer der *Communist Party of India (Marxist)* und *Chief Minister* von West Bengalen, Jyoti Basu, ebenfalls

3.2.1 Anfänglich neue Signale aus dem Finanzministerium

Im Bereich der Stromwirtschaft zeigte sich im Finanzministerium anfänglich ein Kurswechsel hin zu einer weniger restriktiven Politik. Die vorherige Leitung des Ministeriums hatte sich den Forderungen des Stromministeriums, den privaten Kraftwerksprojekten großzügigere Bürgschaften zu gewähren und Konzessionen einzuräumen, verweigert. Der neue Finanzminister, P. Chidambaram, kündigte hingegen eine „großzügigere“ Politik an.

In diesem Zusammenhang muss auf ein vorhergehendes Ereignis eingegangen werden. Aufgrund der beschriebenen Bedenken hatte das Finanzministerium unter der vorherigen Kongressregierung einer Bürgschaft für das umstrittene Kraftwerksprojekt von Enron in Dabhol (Maharashtra) nicht zugestimmt. Das Projekt war von der BJP-Shiv Sena Koalition in Maharashtra aufgekündigt, dann unter höchst umstrittenen Umständen neu verhandelt worden, und wartete nun auf die Bürgschaft der Zentralregierung. Während das Finanzministerium unter der vorherigen Regierung der Kongresspartei, insbesondere nach dem Machtwechsel in Maharashtra, dieser Bürgschaft sehr kritisch gegenüber stand, hatte sich die BJP Führung am dreizehnten und somit letzten Tag ihrer kurzen Regierungszeit dazu entschieden, diese Bürgschaft zu unterzeichnen.¹⁸⁸ Der entscheidende Schritt zur Realisierung dieses kontroversen Projektes war somit unternommen worden und das Kraftwerk wurde im Mai 1998 in Betrieb genommen.¹⁸⁹ Allerdings zeigte sich nach wenigen Monaten, dass die schlimmsten Befürchtungen, die Kritiker des Vorhabens geäußert hatten, noch übertroffen

nicht mehr in Betracht kam, nachdem sich seine Partei gegen eine direkte Beteiligung an der *United Front* entschieden hatte. Daraufhin trat Gowda, der zu diesem Zeitpunkt über noch keine politische Erfahrung auf nationaler Ebene verfügte, das Amt des Premierministers an. Die neue Koalitionsregierung nahm erst gegen Ende Juni 1996 endgültig Form an. Die Kommunistische Partei Indiens (CPI) hatte sich nach einigem Zögern zur Teilnahme entschieden (Siehe, z.B., „CPI to join UF Government“, *The Hindu*, 3. Juni 1996 (Internet-Ausgabe)), so auch die Regionalpartei Assams (*Asom Gana Parishad*). Als neuer Stromminister wurde der Agrarökonom Y.K. Alagh vereidigt, der allerdings vorerst keinen Kabinettsrang erhielt. Im Kabinett vertrat der Premierminister selbst das Stromportfolio. Siehe, „14 more inducted into Deve Gowda Ministry“, *Business Line*, 29. Juni 1996 (Internet-Ausgabe). Erst unter dem folgenden Premierminister, I.K. Gujral, erhielt Alagh als Stromminister den Kabinettsrang.

¹⁸⁸ Die bereits zuvor für das Projekt gegebene Bürgschaft der Zentralregierung war mit der zwischenzeitlichen Aufkündigung des Vorhabens ungültig geworden, da festgeschrieben war, dass jegliche Änderungen des Stromabnahmevertrags diese Bürgschaft ungültig machen würden. Die Art und Weise, wie die BJP noch im letzten Moment diese erneute Bürgschaft für ein Projekt in einem von ihr regierten Unionsstaat absegnete, beschreibt ein Kritiker wie folgt: „[...] in May 1996, a minority government headed by the BJP was installed at the centre. This government lasted for precisely 13 days. It resigned before facing a vote of confidence in the Lok Sabha. In an extraordinary and historically unparalleled decision, on its last day in office, while the debate on the no confidence motion was still on in the Lok Sabha, the cabinet met at ‘lunch’ and ratified the counter-guarantee to be given to Enron, ostensibly on the grounds that if it was not done with utmost urgency, the Government of Maharashtra would be liable to pay RS 86 lakh [8,6 Mio. IR, Einf. d. Autors] a day. However, a writ petition on this and other issues had been already admitted by the Bombay High Court. The government could have waited for the court’s verdict.“ (Mehta 2000: 159).

werden sollten. Innerhalb kürzester Zeit führten die monatlichen Zahlungen, die das *Maharashtra State Electricity Board* (MSEB) an die *Dabhol Power Corporation*, das von Enron angeführte Konsortium, zu leisten hatte, zur Zahlungsunfähigkeit des MSEB. Seit Oktober 2000 konnte das MSEB die Zahlungen an Enron nicht mehr leisten und im Februar 2001 musste die indische Regierung mit ihrer Bürgschaft für die Zahlungen einspringen.¹⁹⁰

Der Finanzminister der auf das BJP-Interregnum folgenden *United Front* Regierung, P. Chidambaram, machte deutlich, dass ihm an einer umgehenden Klärung aller mit den Bürgschaften für die „*fast-track*“ Projekte verbundenen Fragen gelegen war. Während unter dem Finanzminister der Kongressregierung, Manmohan Singh, das Ministerium eine äußerst restriktive Politik in Bezug auf diese Bürgschaften durchsetzte – entgegen dem Drängen des Stromministeriums sowie der beteiligten Regierungen in den Unionsstaaten – und auf das Risiko verwies, dass mit der leichtfertigen Vergabe solcher Bürgschaften verbunden war, kündigte Chidambaram bei Amtsübernahme an, dass alle zugesagten aber noch nicht ausgestellten Bürgschaften so bald wie möglich durch das Finanzministerium genehmigt werden würden.¹⁹¹

3.2.2 Regionale Interessen auf nationaler Ebene

Wie war dieser vorläufige Einstellungswandel auf der Ebene des Finanzministeriums zu erklären? Zum einen hatte die BJP mit der Unterzeichnung der Bürgschaft für das Dabhol Projekt von Enron einen Präzedenzfall geschaffen. Im Sinne einer Gleichbehandlung fiel es nun schwerer, den anderen Betreibern der „*fast-track*“ Projekte gleiches zu verwehren. Eine Rolle spielte auch, dass die neue Regierung viel stärker als die vormalige des Indischen Nationalkongresses die Interessen der Unionsstaaten repräsentierte (so auch Chidambaram

¹⁸⁹ In der ersten Phase besaß es eine Kapazität von 740 MW und wurde in einer zweiten Phase auf 2.450 MW ausgebaut.

¹⁹⁰ Die Entwicklungen um das Enron Projekt sind äußerst kontrovers und komplex und ihre Darstellung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Die Vorwürfe gegen das US-Unternehmen reichen von der Ausbeutung des indischen Konsumenten über Korruption bis hin zu Menschenrechtsverletzungen, die beim Bau des Kraftwerkes begangen worden sein sollen. Zahlreiche Publikationen zu diesem Thema liegen vor. Mehta (2000), ein kritischer Journalist, hat eine detaillierte Monographie vorgelegt. Die *Enron Corporation* geriet, wie auch in zahlreichen anderen Schwellenländern, in die Kritik von Menschenrechtsgruppen. Sowohl *Amnesty International* als auch *Human Rights Watch* haben umfangreiches Material vorgelegt, in denen dem Unternehmen weitreichende Rechtsvergehen vorgeworfen werden. Für den indischen Fall siehe, unter anderem, *Human Rights Watch* (1999). Die Veröffentlichungen zu diesem Thema sind zu umfangreich, als dass sie hier im Detail aufgelistet werden könnten.

¹⁹¹ Hierbei handelte es sich um ein “[...] departure from the earlier scenario where projects posed by the power ministry have been held up at the finance ministry for clarification and modifications in the power purchase agreement”, „Counter-guarantees to be cleared: FM“, *Economic Times*, 29. Juli 1996. Für eine noch frühere

selbst als Mitglied des *Tamil Manila Congress*, einer der seit Mitte der neunziger Jahre auch auf nationaler Ebene zunehmend bedeutenden Regionalparteien.)¹⁹² Auf Ebene der Unionsstaaten war natürlich das Interesse groß, den zahlreichen Ankündigungen von private Kraftwerksprojekten nun endlich Ergebnisse folgen zu lassen. Fragen nach der langfristigen Kreditwürdigkeit der Indischen Union waren dabei nicht das primäre Interesse jener Regierungen. Die anhaltend zögerliche Haltung des Finanzministeriums unter der Kongressregierung war daher ganz und gar nicht auf das Verständnis der Unionsstaaten gestoßen. Die *United Front* Regierung brachte nun zahlreiche Politiker nach Neu Delhi, die zuvor in ihren eigenen Unionsstaaten versucht hatten, private Kraftwerksprojekte zu realisieren; allen voran der neue Premierminister, Deve Gowda. Dieser hatte bereits als *Chief Minister* von Karnataka versucht, ausländische Unternehmen für Investitionen in die Stromerzeugung zu gewinnen. Obwohl Gowda für seine traditionellen sozialistischen Überzeugungen bekannt war, ließ er keinen Zweifel an seinem Interesse an ausländischen Direktinvestitionen entstehen. Im Bereich der Stromwirtschaft hatte er die Verhandlungen um das vom US-amerikanischen Unternehmen *Cogentrix Inc.* vorgeschlagene Kohlekraftwerk in Mangalore – eines der „fast-track“ Projekte – geführt.¹⁹³ In seiner neuen Rolle als Premierminister ergriff Deve Gowda in der Folgezeit auch eigene Initiativen, um gerade diese Projekte voran zu bringen.

As for the Cogentrix project at Mangalore, the prime Minister, Mr. H. D. Deve Gowda, had taken much personal interest in the matter when he was Chief Minister of Karnataka. With subsequent shifting to New Delhi, the Cogentrix case has assumed special importance and the Ministry of Power held detailed discussion with the company last week. The discussions are to resume on July 10 and the matter is expected to be finalised soon.¹⁹⁴

Ankündigung, unmittelbar nach dem Regierungswechsel, siehe „Couter Guarantees expected soon“, *Economic Times*, 5. Juni 1996.

¹⁹² P. Chidambaram gehörte bis kurz vor den *Lok Sabha* Wahlen 1996 der Kongresspartei an. Aufgrund der Allianz der Kongresspartei mit der AIADMK in Tamil Nadu schloss er sich aber dem kurz zuvor gegründeten *Tamil Manila Congress* an und kehrte unter dieser Parteimitgliedschaft wieder in das indische Unterhaus zurück (Wahlkreis: Sivaganga). Er hatte das Amt des *Commerce Ministers* unter der Regierung Narashima Raos inne gehabt und galt zu diesem Zeitpunkt als „the aggressive face of reform“. Siehe „Brief sketches of Union Ministers“, *Business Line*, 2. Juni 1996 (Internet-Ausgabe).

¹⁹³ Strom aus diesem Kraftwerk sollte unter anderem zur Deckung des Bedarfes der schnell wachsenden Wirtschaftsmetropole Bangalore dienen. Nachdem das Projekt, um das seit Anfang der neunziger Jahre gerungen wird, in unzähligen Rechtsstreitigkeiten (Umweltfragen, Korruption, Umsiedlung lokaler Anwohner) und Problemen bei der Aushandlung des Stromabnahmevertrags feststeckte, zog sich der Konsortialführer, *Cogentrix Inc.*, im Januar 2000 ganz aus dem Projekt zurück. Siehe „Cogentrix walks out of Mangalore project“, *Times of India*, 23. Januar 2000 (Internet-Ausgabe). Die Situation der Stromversorgung hat sich in Karnataka gegen Ende der neunziger Jahre etwas entspannt, so dass der unmittelbare Bedarf an neuen Kraftwerke derzeit weniger dringlich erscheint, zumal im benachbarten Unionsstaat Maharashtra nach Inbetriebnahme des Dabhol Kraftwerks (Enron) der dort überschüssige Strom nach Karnataka verkauft werden könnte. Siehe dazu, unter anderem, „Power supply more than demand, says energy secy“, *Times of India*, 15. Juli 2000 (Internet-Ausgabe).

¹⁹⁴ „Counter-Guarantee: Power Ministry firm“, *The Hindu*, 1. Juli 1996 (Internet-Ausgabe).

Ein weiteres Beispiel für die Einsetzung von Landespolitikern an strategischen Positionen in der Zentralregierung, die sich speziell um die Beförderung von einzelnen Projekten kümmern konnten, war die Ernennung des Staatsministers im Stromministerium, Samadrala Venugopalachary. Dieser war zuvor Informationsminister in Andhra Pradesh und saß jetzt ebenfalls an einer für die in seinem Unionsstaat regierende *Telugu Desam Party* strategisch wichtigen Position. Nachdem der populäre, aber mittlerweile verstorbene *Chief Minister* Andhra Pradeshs, N. Rama Rao, eine unübersichtliche Vielzahl an MoU mit potentiellen Investoren unterschrieben hatte, lag es nun an seinem Schwiegersohn und politischem Erben, Chandrababu Naidu, zumindest einen Teil dieser Vorhaben zum Erfolg zu führen. Drei der insgesamt acht „*fast-track*“ Projekte waren zudem in Andhra Pradesh angesiedelt und zwei davon warteten auf die angekündigte Bürgschaft durch die Zentralregierung.¹⁹⁵ Mit S. Venugopalachary befand sich ein enger Vertrauter Naidus in einer strategisch hilfreichen Position.

3.2.3 Ankündigungen neuer Liberalisierungsschritte

Die Tatsache, dass die neue Regierung die Politik der vorherigen Kongressregierung bezüglich privater Kraftwerksinvestitionen fortsetzen und diese sogar noch intensivieren würde, schien für viele Beteiligte und Beobachter nicht selbstverständlich. Vielmehr hatten ausländische Investoren befürchtet, dass sowohl ein Wahlsieg der BJP als auch einer der Koalition aus *National Front* und *Left Front* (NF-LF) – der späteren *United Front* – eine Abkehr von dieser Liberalisierungspolitik bedeuten könnte. Vor einer BJP-Regierung fürchtete man sich aufgrund der Erfahrungen mit dem (zwischenzeitlich) aufgekündigten Enron-Projekt in Dabhol; vor der NF-LF aufgrund der von den linken Parteien geäußerten Kritik, die sich in erster Linie auf eine zu vorteilhafte Behandlung ausländischer Investoren bezog.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Die drei „*fast-track*“ Projekte in Andhra Pradesh waren: ein Kohlekraftwerk (1040 MW) der Hinduja Gruppe, ein Gaskraftwerk in Godavari von *Spectrum Power* aus den USA (208 MW) sowie ein weiteres Gaskraftwerk in Jegurupadu von GVK Industries (816 MW). *Spectrum Power* hatte allerdings bereits angekündigt, dass es nicht auf einer Bürgschaft durch die Zentralregierung bestehen würde, da das Projekt eine Kreditzusage der Exportfinanzierungsbank der amerikanischen Regierung (*U.S. Exim Bank*) erhalten habe. Siehe *ibid.*

¹⁹⁶ „Fears over new Govt doing an Enron to pvt power projects“, *Financial Express*, 10. Mai 1996. Dass die ausländischen Investoren im Stromsektor einen potentieller Richtungswechsel befürchtet, hing nicht zuletzt damit zusammen, dass einige von ihnen bis zu diesem Zeitpunkt bereits hohe Summen in ihre jeweiligen Projektvorhaben investiert hatten. Eine Schätzung nennt eine Summe von insgesamt rund 5 Mrd. IR. Siehe „Foreign promoters of power projects sore over delays“, *Business Standard*, 4. Mai 1996.

Die neue United Front-Regierung machte mittlerweile Andeutungen, die Politik trotz der Bedenken, die die sie konstituierenden Parteien noch in der Opposition geäußert hatten, nicht nur fortzusetzen, sondern durch die großzügigere Vergabe der Bürgschaften sogar weiter auf die Investoren zuzugehen. Dieses Verhalten bestätigt das Bild, dass die indischen Wirtschaftsreformen in den neunziger Jahren im allgemeinen bieten. In der Opposition tendieren Parteien dazu, aus der Kritik an Liberalisierungsmaßnahmen politisches Kapital zu schlagen. Selbst an die Macht gekommen setzen sie nicht nur die Politik der Vorgängerregierung fort, sondern forcieren sie sogar. So hatte auch die BJP unmittelbar bei Antritt ihrer (dann lediglich nur dreizehn Tage dauernden) Regierungszeit versucht, Befürchtungen von Seiten der Wirtschaft entgegenzutreten. Hatte man den Wahlkampf noch unter dem *swadeshi* Konzept geführt und mit dem Slogan „*computer chips ,yes’, potato chips ,no’*“ gefordert, dass Indien nur solche ausländischen Investitionen zulassen sollte, die einen substantiellen Technologietransfer mit sich brächten, so war der Finanzminister der Interimsregierung, Jaswant Singh, nach den Wahlen umgehend vor die Presse getreten und hatte versichert, dass die BJP nicht nur alle von der Vorgängerregierung gemachten Liberalisierungszusagen einlösen, sondern der Reformpolitik sogar zu einer neuen Dynamik verhelfen werde.¹⁹⁷

3.2.4 Kritische Bilanz der Reformpolitik

Auch das Stromministerium präsentierte ein *White Paper*, in dem jene Aspekte diskutiert wurden, die für die neue *United Front* Regierung Priorität hatten und mit denen die sich stetig verschlechternde Situation des Sektors abgefedert werden sollte. Dieses interne Papier betonte die Probleme, die über die letzten fünf Jahre im Zusammenhang mit der Politik gegenüber privaten Kraftwerksinvestitionen und deren Auswirkung auf die Investitionen der öffentlichen Hand deutlich geworden waren. Die Aussicht auf beträchtliche private Investitionen, die durch die zahlreichen Interessenbekundungen privater Investoren und die in großer Zahl unterzeichneten MoU und Absichtserklärungen ausgelöst worden waren, verleitete insbesondere die Regierungen der Unionsstaaten dazu, öffentliche Investitionen zu verringern. Das Stromministerium forderte die neue Regierung auf, den bereits begonnen, aber oftmals brachliegenden Projekten des öffentlichen Sektors die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Diese Vorhaben könnten in deutlich kürzerer Zeit realisiert werden als viele der neuen Projekte, die von Grund auf geplant werden mussten.¹⁹⁸

¹⁹⁷ „Further push to reforms: Jaswant“, *Business Line*, 18. Mai 1996 (Internet-Version)

¹⁹⁸ „Power ministry priority to on-going projects“, *Business Line*, 29. Juni 1996 (Internet-Ausgabe).

Der aktualisierte *Economic Survey*, den die *United Front* im Juli 1996 vorlegte, verdeutlichte, dass die neue Regierung Konsequenzen aus den enttäuschenden Entwicklungen des Stromsektors ziehen wollte. (Government of India. Ministry of Finance 1996) Die Bedeutung massiver öffentlicher Investitionen für den Infrastruktursektor wurde hervorgehoben. Ebenso wichtig sei es, die Effizienz des öffentlichen Sektors in diesem Bereich zu stärken. Verwiesen wurde auch auf die Notwendigkeit institutioneller Reformen, in erster Linie der Einsetzung unabhängiger Regulierungsbehörden.¹⁹⁹

Jedoch sollte der Infrastrukturbereich im ersten Haushalt der neuen *United Front* Regierung nicht den finanziellen Schub erhalten, den Beobachter nach der Vorlage des *Economic Survey* erwartet hatten. Der Planansatz für den Stromsektor wurden von 67,2 Mrd. IR im Haushalt 1995-96 auf 66,2 Mrd. IR für das Haushaltsjahr 1996-97 gekürzt, wobei hinzugefügt werden muss, dass auch im Jahr zuvor die tatsächlichen Ausgaben nur 62,7 Mrd. IR betragen hatten. Letzteres lag nicht zuletzt daran, dass sich einige Kraftwerksprojekte der zentralstaatlichen Stromunternehmen (NTPC, NHPC) aufgrund verschiedener Hindernisse verzögerten und somit die zur Verfügung stehenden Mittel nicht abgerufen werden konnten. Allerdings erhöhte die Regierung die Obergrenze für die internationale Kreditaufnahme durch die zentralstaatlichen Stromunternehmen, wovon vor allem die NTPC profitierte.²⁰⁰

3.2.5 Streit innerhalb der United Front

Die ersten Monate der *United Front* Regierung waren von wirtschaftspolitischen Differenzen zwischen den Koalitionspartnern gekennzeichnet. Während wichtige Vertreter dieser Regierung, allen voran Finanzminister Chidambaram, aber auch der Premierminister, versuchten, den Kurs der Liberalisierung beizubehalten und die heimische wie internationale Wirtschaft davon zu überzeugen, dass es keinen Rückschritt auf dem Weg der Wirtschaftsreformen geben würde, so waren es vor allem die beiden kommunistischen Parteien – die CPI(M) von außerhalb der Regierung und die CPI als Koalitionsmitglied – die für eine Wirtschaftspolitik eintraten, die stärker den traditionellen Idealen der *mixed economy* verpflichtet sein sollte. Bereits das Koalitionsprogramm war ein Beleg für die inhärenten Widersprüche innerhalb dieses Bündnisses aus dreizehn sehr unterschiedlichen Parteien. Dieses Programm betonte unter dem Titel „*A Common Approach to Major Policy Matters and a Minimum Programme*“ auf der einen Seite Aspekte wie *self-reliance*, die Stärkung von

¹⁹⁹ Siehe „Core sector: paradigm shift urged“, *Business Line*, 20. Juli 1996 (Internet-Ausgabe).

²⁰⁰ „Power outlay cut to Rs 6,621 cr“, *Economic Times*, 25. Juli 1996.

Anti-Armutprogrammen und den Schutz der indischen Wirtschaft auf dem heimischen Markt vor ausländischer Konkurrenz. Andererseits sollte durch die Einsetzung einer Privatisierungskommission (*Disinvestment Commission*) und durch Reformen im Banken- und Finanzsektor die Liberalisierungspolitik weiter geführt werden.²⁰¹ Für die Stromwirtschaft hingegen wurden keine konkreten Ankündigungen gemacht. Für den Bereich der Infrastruktur wurde allerdings im allgemeinen betont, dass öffentlichen Investitionen wieder eine herausragende Rolle zukommen sollte.²⁰²

3.5.6 Keine deutliche Ausweitung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen

Der Finanzminister entsprach im ersten Haushalt der *United Front* Regierung nicht den Wünschen des Stromministeriums und gewährte keine zusätzlichen Mittel für die Wiederaufnahme brachliegender Kraftwerksprojekte. Allerdings sagte er in seiner Budgetrede den privaten Kraftwerksprojekten weitere Vergünstigungen zu, wie zum Beispiel niedrigere Importzölle für Brennstoffe wie Rohöl oder Kohle. Insbesondere der Projektbetreiber Cogentrix hatte für sein Kraftwerksvorhaben in Mangalore den Import von Kohle vorgesehen und hatte entsprechende Lobbyarbeit betrieben.²⁰³

In Abweichung vom oben erwähnten Koalitionsprogramm konzentrierte sich die neue Regierung jedoch vornehmlich auf die Rahmenbedingungen für private Kraftwerksinvestitionen. Sowohl im „*Minimum Programme*“ als auch im *Economic Survey* waren öffentliche Investitionen angekündigt worden. Die Regierung muss jedoch die finanziellen Realitäten – eine höchst angespannten Haushaltslage – anerkennen. Die anfänglichen Verlautbarungen zur Stärkung des öffentlichen Sektors hatte nicht zuletzt der Befriedung und Einbindung der Koalitionspartner des linken Parteienspektrums bei der Regierungsbildung gedient.

²⁰¹ Die dem Koalitionsprogramm inhärente Widersprüchlichkeit beschreibt ein Kommentator wie folgt: “[...] it deftly manages to balance change with continuity, traditions with technology, liberalisation with social commitment, deregulation with development, and economic reforms with emphasis on improving the quality of life of rural people. While safeguarding the essentials at the heart of national value systems, it also gives free scope for individual initiative, people’s participation through panchayat raj institutions, and free rein to corporate enterprises.” “High Points of UF Government’s Hundred Days”, *Business Line*, 9. September 1996 (Internet-Ausgabe).

²⁰² Siehe „Front document proposes sweeping reform“, *Business Line*, 6. Juni 1996 (Internet-Ausgabe).

²⁰³ Weitere Zollsenkung sollte es auch für Kraftwerke im Inselbetrieb, für private Projekte im Bereich der Stromübertragung sowie bei Modernisierungs- und Renovierungsvorhaben alter Kraftwerke geben. „Power sector likely to get a big boost“, *Business Line*, 1. August 1996 (Internet-Ausgabe).

3.2.7 Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen und interministerielle Konflikte

So setzte die *United Front* trotz anders lautender Ankündigungen den Kurs der alten Regierung fort und konzentrierte sich auf die privaten Kraftwerksvorhaben. Bereits die Kongressregierung hatte – wie beschrieben – die Anforderungen für die Erteilung einer *techno-economic clearance* durch die CEA liberalisiert. Die neue Regierung entschied, in diesem Bereich weitere Deregulierungen zu unternehmen und setzte die Investitionssumme, ab welcher diese Genehmigung nötig wird, von 4 Mrd. IR auf 10 Mrd. IR herauf. Damit wurden Projekte mit einer Kapazität von bis zu circa 250 MW von dieser Prüfung befreit, soweit diese durch internationale Ausschreibung an private Investoren vergeben werden. Dies galt auch für etwa 70 bereits begonnene oder zumindest vergebene Projektvorhaben. Dieser Schritt wurde nicht zuletzt auf Drängen einiger Unionsstaaten unternommen. Aufgrund der sich weiterhin verschlechternden Stromversorgung – in einigen der südlichen Unionsstaaten kam es aufgrund geringer Niederschläge zu Ausfällen bei der Stromproduktion aus Wasserkraft – hoffte die Regierung, durch solche unter Umständen zügiger zu realisierenden Projekte, die Krise mittelfristig abmildern zu können. Solche Kraftwerksvorhaben lassen sich in weniger als den für große Projekte üblichen vier bis fünf Jahren realisieren.²⁰⁴

Die Unionsstaaten hatten zuvor im Einklang mit interessierten Investoren derartige Forderungen formuliert. Jede zeitliche Verzögerung eines Projekts bedeutet einen Kostenanstieg des jeweiligen Vorhabens. Die detaillierte Prüfung durch die CEA wurde von manchen ausländischen Investoren ohnehin mit Argwohn betrachtet. Die öffentliche Ankündigung dieser neuen Richtlinien folgte nicht zufällig unmittelbar auf ein *Roundtable Meeting* des *Indo-US Business Council*, einer Gruppe von fünfzehn privaten US-amerikanischen und zwanzig indischen Energiefirmen, die eine Beschleunigung und Vereinfachung der Projektverfahren gefordert hatten.²⁰⁵

Faktisch bedeutete dieser Schritt eine Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse. War die CEA die Behörde, die den nationalen Aufbau der Stromwirtschaft koordinierte und bis zu einem gewissen Grade kontrollierte, so würden die Unionsstaaten mit dieser Liberalisierungsmaßnahme einen weitaus höheren Grad an Autonomie genießen, da Kraftwerke von 250 MW in vielerlei Hinsicht durchaus von überregionaler Bedeutung sind. Sie spielen für die nationale Angebots- und Nachfragekonstellation der Stromwirtschaft eine

²⁰⁴ „CEA approval waived for projects up to Rs. 1,000 Cr“, *Business Line*, 21. August 1996 (Internet-Ausgabe).

²⁰⁵ „Private power approval board mooted“, *Business Line*, 21. August 1996 (Internet-Ausgabe).

Rolle, können durch Brennstoffimporte Einfluss auf die nationale Zahlungsbilanz haben, oder aber wirken sich auf den nationalen Bedarf nach Primärenergieträgern aus und benötigen entsprechende Transportkapazitäten (Eisenbahn für Kohle, Pipelines für Öl oder Erdgas). Mit dieser Maßnahme gab die Zentralregierung ein bedeutendes Koordinationsinstrument aus der Hand. Die Tatsache, dass in Neu Delhi eine Koalition regierte, die sich zu einem großen Teil aus Regionalparteien zusammensetzte, machte einen solchen Schritt allerdings einfacher.

Nur wenige Tage später folgte die Ankündigung des Stromministeriums, dass in Zukunft alle Projekte bis zu jener Investitionshöhe von 10 Mrd. IR zudem von der Anforderung einer umweltrechtlichen Genehmigung befreit würden. Dies stieß umgehend auf Widerstand beim zuständigen *Ministry of Environment and Forests*. Überhaupt schienen diese neuen Initiativen innerhalb der Regierung und zwischen den Ministerien nicht ausreichend abgestimmt worden zu sein. Auf einem Treffen der *Independent Power Producers Association of India* kritisierten Vertreter der Energiewirtschaft, dass die neuen Politikankündigungen wohl eher die Sichtweise des Stromministeriums, nicht aber die der gesamten indischen Regierung repräsentierten.

To substantiate, various examples were given where different Ministries and Departments spoke in conflicting and contradictory terms on the same issues leading to a lot of confusion, delay and a state of crisis as far as the power situation in the country is concerned.²⁰⁶

Diese Wahrnehmung von Seiten der Wirtschaft bestätigte sich nicht zuletzt durch die Kritik aus Teilen der Koalition an der neuen Regelung in bezug auf die Umweltverträglichkeitsprüfung. Bereits zuvor hatte die neue Staatsministerin im *Ministry of Environment and Forests* öffentlich den Premierminister kritisiert, der bereits kurz nach Übernahme der Regierungsverantwortung in Neu Delhi dem Kohlekraftwerk von *Cogentrix Inc.* in Mangalore, in seinem Heimatstaat Karnataka, die notwendigen Genehmigungen ausgestellt hatte, obwohl insbesondere die Umweltverträglichkeit dieses Vorhabens äußerst umstritten war. Die Entscheidung, von nun an die Notwendigkeit einer Umweltgenehmigung von der Investitionssumme und nicht von den ökologischen Bedingungen des Standortes abhängig zu machen, stieß auf zusätzlichen Widerstand. Das *Ministry of Environment and Forests* begründete seine Kritik mit dem Verweis darauf, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung für die Bevölkerung im Umkreis von Kraftwerksprojekten von besonderer Bedeutung

²⁰⁶ „CEA-exempted projects freed from eco clearance“, *Business Line*, 25. August 1996 (Internet-Ausgabe).

sei.²⁰⁷ Sowohl Wasser- als auch Kohlekraftwerke werden häufig in Gebieten errichtet, die von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, oftmals der indischen Stammesbevölkerung, bewohnt werden und für die die ökologischen Folgen von Kraftwerksprojekten eine Bedrohung ihrer Existenzgrundlage darstellen können. Das *Ministry of Environment and Forests* hatte bereits einigen prominenten Projekten – staatlichen wie privaten – die Umweltgenehmigung versagt oder die Vergabe an bestimmte Bedingungen geknüpft.²⁰⁸

Trotz derartiger Kritik folgten zusätzliche Ankündigungen der neuen Administration im Stromministerium über weitere Liberalisierungsschritte. Nur wenige Tage nach der Bekanntmachung, die umfangreiche Projektevaluation durch die CEA auf Vorhaben mit einer Investitionssumme von mehr als 10 Mrd. IR zu begrenzen, verkündete der Staatsminister, S. Venugopalachari, zur Eröffnung einer vom *PHD Chamber of Commerce*, dem Dachverband der Handelskammern der nördlichen Unionsstaaten, veranstalteten Konferenz mit dem Titel „*Power Sector: How to unlock the gridlock*“, dass das Ministerium überlege, diese Grenze nun auf 40 Mrd. IR heraufzusetzen. Durch einen solchen Schritt würden Kraftwerke größter Kategorie mit einer Kapazität von bis zu 1.000 MW von einer eingehenden technischen und wirtschaftlichen Prüfung durch die CEA befreit werden.²⁰⁹ Die *State Electricity Boards* und die zuständigen Ministerialbürokratien in den Unionsstaaten wären demnach für die Prüfung aller technischen und wirtschaftlichen Aspekte eines solchen Vorhabens zuständig. Um die notwendige Expertise für diese Aufgaben zu entwickeln, könnten den Unionsstaaten von der zentralstaatlichen Investitionsbank für die Stromwirtschaft, der *Power Finance Corporation (PFC)*, Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.²¹⁰ Wie in einem der folgenden Abschnitte beschrieben wird, bestanden in den Unionsstaaten einige Vorbehalte gegenüber eine zu schnellen Übertragung solcher Kompetenzen, da die notwendige fachliche Expertise zur Projektprüfung nicht vorhanden war.

Neben dieser Maßnahme initiierte die Regierung im Herbst 1996 eine Anzahl weiterer Schritte. So sollte zum Beispiel eine Standardisierung von Antragsverfahren für eine beschleunigte Bearbeitung durch die zuständigen Ministerien und Behörden sorgen. Das

²⁰⁷ „High cost of ‚green‘ signal for power projects“, *Business Line*, 28. August 1996 (Internet-Ausgabe).

²⁰⁸ So verweigerte das *Environmental Appraisal Committee (EAC)* im Jahre 1990 zum Beispiel dem Theri Staudammprojekt die Genehmigung. Diese Entscheidung wurde allerdings späterhin durch ein speziell von der Zentralregierung eingesetztes Komitee verworfen. „High cost of ‚green‘ signal for power projects“, a.a.O.

²⁰⁹ „CEA waiver limit may be raised to Rs. 4,000 Cr“, *Business Line*, 23. August 1996 (Internet-Ausgabe). Verordnung unterzeichnet am 13. September 1996. Siehe, Government of India. Ministry of Power (1997c: 7).

²¹⁰ Siehe, „Spreading light and cheer“, *Economic Times*, 30. August 1996; sowie „CEA waiver limit may be raised to Rs. 4,000 Cr.“, *Business Line*, 23. August 1996 (Internet-Ausgabe).

Stromministerium erarbeitete daher das Muster eines *Detailed Project Reports (DPR)*, den jeder private Projektbetreiber anzufertigen hätte und auf dessen Basis das Vorhaben geprüft werden konnte. Ebenso wurde der Bedarf für einen weitgehend standardisierten Stromabnahmevertrages zwischen einem privatem Stromproduzenten und einem *State Electricity Board* erkannt. Die Erfahrung hatte gezeigt, dass viele Projekte aufgrund von Kontroversen über die Ausgestaltung dieser Verträge nicht zeitgemäß realisiert werden konnten. Hinzu kam, dass diese Vertragswerke höchst komplex sind und in den *State Electricity Boards* sowie bei der Ministerialbürokratie in den Unionsstaaten vielfach neben der Erfahrung auch die rechtliche Expertise zur Gestaltung dieser Verträge fehlte. Mit einem ähnlichen Ziel der prozeduralen Vereinfachung kündigte der Industrieminister, Murasoli Maran, ebenfalls im August 1996 an, dass ausländische Direktinvestitionen im Infrastrukturbereich – und somit auch im Stromsektor – keiner separate Genehmigung des Industrieministeriums mehr bedurften.²¹¹

3.2.8 Initiativen der United Front für Reformen bei den State Electricity Boards

Außer diesen technisch-administrativen Maßnahmen kündigten Vertreter der *United Front* Regierung aber auch weitreichende wirtschaftspolitische Reformen im Stromsektor an. So wurde zum ersten mal von Regierungsseite offen artikuliert, dass langfristig der gesamte Stromsektor, damit auch die Bereiche der Stromübertragung und des -vertriebs, für privatwirtschaftliches Engagement geöffnet werden sollte. Der Staatsminister im Stromministerium, S. Venugopalachari, verkündete im August 1996 gegenüber Vertretern der Wirtschaft dementsprechend:

I assure you the Centre is committed to formulating a transparent and objective policy for evaluating various possibilities for the participation of the private sector in power generation, transmission and distribution.²¹²

²¹¹ “Automatic FDI approval in power sector likely”, *Business Standard*, 17. August 1996. Siehe auch, “Govt slashes red tape on foreign owned coal, hydro power projects”, *Economic Times*, 22. August 1996; und für die vorhergehende Ankündigung dieses Schrittes, “Norms on foreign funding in power being finalised”, *Economic Times*, 7. August 1996. Im Kontext der Liberalisierungspolitik entstand 1991 eine Liste, auf der alle Sektoren aufgeführt worden waren, in denen ausländische Direktinvestitionen automatisch genehmigt werden. Entsprechende Investitionen bedurften lediglich einer unkomplizierten Zustimmung der *Reserve Bank of India*. Seit 1991 war diese Liste kaum erweitert worden.

3.2.8.1 Die Vorbereitungen zum Neunten Fünfjahresplan und der Sharad Pawar Report

Mit dieser Aussage entwickelte die Diskussion um die Zukunft der *State Electricity Boards* eine neue Dynamik. Flankiert wurden die Vorhaben der Regierung durch die parallel laufenden Vorbereitungen zur Fertigstellung und Verabschiedung des Neunten Fünfjahresplans. Bereits 1993 hatte die Kongressregierung unter Premierminister Narashima Rao den *National Development Council (NDC)*, jene aus allen Kabinettsministern der Zentralregierung, den Mitgliedern der Planungskommission und den *Chief Ministers* aller Unionsstaaten zusammengesetzte und unter dem Dach der Planungskommission operierende Organisation, aufgefordert, die Reformmöglichkeiten auf Ebene der *State Electricity Boards* zu untersuchen. Aus diesem Grund formierte sich das *NDC Committee on Power*, ursprünglich unter dem Vorsitz des damaligen *Chief Ministers* von Maharashtra, Sharad Pawar, einem führenden Mitglied der Kongresspartei. Am 10. März 1995 wurde der Bericht (*Sharad Pawar Report*) dieses Komitees dem damaligen Premierminister Rao vorgelegt. Er enthielt zahlreiche Vorschläge für eine Verbesserung der Effizienz und Ertragslage der *State Electricity Boards*. Premierminister Deve Gowda hoffte, dass sich der *National Development Council* als Plattform eignen würde, um ein mit den Unionsstaaten koordinierten Reformentwurf für die *State Electricity Boards* zu entwerfen.²¹³

Der *Sharad Pawar Report* hatte die Möglichkeiten zur Entflechtung der *State Electricity Boards* entlang ihrer Funktionsbereiche Stromerzeugung, –übertragung und –vertrieb diskutiert. In Orissa hatte ein solcher Prozess bereits mit einem Restrukturierungskredit der Weltbank in einer Höhe von 350 Mio. US\$ begonnen. Während sich zu diesem Zeitpunkt auch andere Unionsstaaten, in erster Reihe Haryana, Gujarat, Rajasthan und Andhra Pradesh, mit derartigen Möglichkeiten auseinandersetzen und erste Gespräche mit der Weltbank über Kredite geführt hatten, stieß diese Idee bei vielen Entscheidungsträgern noch auf Ablehnung. Aus der Planungskommission kamen Stimmen, die diese Pläne deutlich kritisierten. Das für die Stromwirtschaft zuständige Mitglied der Planungskommission, M.R. Srinivasan, sagte in einem Zeitungsinterview:

Orissa is not an example of a strong SEB. Its plant load factor (PLF) is one of the lowest in the country and it is because of the pressures from the World Bank that it had to undertake dramatic restructuring. [...] Stronger SEBs, like

²¹² „Automatic okay for power units up to 4000 cr likely“, *Business Standard*, 23. August 1996.

²¹³ „Power sector reforms to top plan panel’s August 19 meet agenda“, *Economic Times*, 16. August 1996.

West Bengal and Punjab, will have to evolve their own models for future growth. The World Bank model may not be the ideal solution.²¹⁴

Der *Sharad Pawar Report* hatte zwar die Entflechtung der *State Electricity Boards* diskutierte, aber von einer Privatisierung, wie sie in Orissa bereits eingeleitet worden war, war in dem Bericht keine Rede. Die Vorschläge des Berichts stießen weitgehend auf Zustimmung und wurden in weiten Teilen in das offizielle Plandokument aufgenommen. Die Überlegungen, die nationalen staatlichen Stromerzeuger (NTPC und NHPC) in kleinere und damit, so die Argumentation, effizientere Unternehmenseinheiten aufzuteilen, fanden allerdings nicht die Zustimmung der *Planning Commission* und damit keinen Eingang in den Neunten Fünfjahresplan.

Gegen Ende des Jahres 1996 machte Premierminister Deve Gowda den Stromsektor mehr und mehr zur „Chefsache“. Die Vorbereitungen für den Neunten Fünfjahresplan verdeutlichten den Entscheidungsträgern noch einmal, dass die Situation sich trotz aller Initiativen und aller Reformrhetorik weiterhin verschlechterte. Von Seiten der indischen Wirtschaft wurde mehr und mehr Kritik an den sich häufenden Stromausfällen geäußert und das schwache Wachstum der Industrieproduktion aus der Mitte der neunziger Jahre wurde nicht zuletzt auf die Engpässe in der Infrastruktur zurückgeführt. Auch von den Regierungen der Unionsstaaten, die ja zu einem großen Teil von Parteien gestellt wurden, die gleichzeitig in Neu Delhi regierten, wurde der Unmut über die Verzögerungen im Kraftwerksbau laut. Nachdem von der *United Front* Regierung bereits die oben beschriebenen genehmigungsrechtlichen Maßnahmen eingeleitet worden waren, die faktisch einer Dezentralisierung der Entscheidungsfindung bei der Vergabe und Implementation privater Kraftwerksprojekte gleichkamen, wurde zusätzlich der Versuch unternommen, durch ein koordiniertes Vorgehen der Zentralregierung und der Unionsstaaten jene Probleme anzugehen, die aufgrund der föderalen Aufgabenteilung nicht durch die Zentralregierung alleine behandelt werden konnten.²¹⁵

²¹⁴ „Plan panel reviews Pawar report to revamp power sector“, *Financial Express*, 10. September 1996.

²¹⁵ Dass hinter den öingeleiteten Reformmaßnahmen der *United Front* eine bewusst angestrebte Dezentralisierung stand, wird durch eine Stellungnahme des Premierministers Deve Gowda auf einem Treffen der *Chief Minister* im Oktober 1996 verdeutlicht: „Why should we limit it [die Obergrenze, bis zu welcher keine Genehmigung der *Central Electricity Authority* mehr notwendig ist, Einf. d. Autors] to Rs. 1,000 crores? You give a free hand to the States, whether it is Rs. 4,000 crores or Rs. 5,000 crores or Rs. 10,000 crores, let them do it. Why should these things come to Delhi? Are they not responsible to the people of the State or the people of the country? Why should the State Governments come to Delhi? What for?“, zitiert in, „More say for the states in power projects clearance“, *Business Line*, 17. Oktober 1996 (Internet-Ausgabe).

3.2.8.2 Der “Common Minimum National Action Plan for Power” (CMNAPP)

Im Mittelpunkt dieses koordinierten Vorgehens standen dabei zwei Treffen der *Chief Minister* aus allen Unionsstaaten in Neu Delhi im Oktober und im Dezember 1996.²¹⁶ Erstes Ziel sollte eine Festlegung auf einen minimalen Strompreis sein, der von jeder Konsumentengruppe – ländlichen, gewerblichen, privaten und industriellen Abnehmern – zu zahlen ist. Faktisch bedeutete dies die Festsetzung eines Mindestpreises für ländliche Stromkonsumenten, da in fast allen Staaten dieser Strompreis pro Kilowattstunde deutlich unter den Erzeugungskosten liegt. Die Forderung nach diesem Mindestpreis wurde bereits seit langem von vielen Seiten, hauptsächlich der indischen Industrie und der Weltbank, artikuliert. Auch der erwähnte *Sharad Pawar Report* hatte ähnliche Empfehlungen ausgesprochen.²¹⁷

An dem ersten Treffen, unter der Leitung des Premierministers, vom 16. Oktober 1996 nahmen die *Chief Minister* sowie die Stromminister aus den Unionsstaaten, Vertreter des nationalen Stromministerium sowie der Planungskommission teil. Der Premierminister berichtete dabei von Plänen, eine von der privaten Energiewirtschaft geforderte Kommission (*empowered committee*) einzurichten, die für eine beschleunigte Bearbeitung aller Genehmigungen zur Errichtung privater wie staatlicher Kraftwerke zuständig sein sollte.

Die wichtigste Initiative war allerdings die Vorlage eines vom Stromministerium entworfenen nationalen Aktionsplans für die Stromwirtschaft. Dieser *Common Minimum National Action Plan for Power* hatte das zentrale Ziel, institutionelle Bedingungen zu schaffen, unter denen sich die finanzielle Situation der *State Electricity Boards* kurzfristig nicht weiter verschlechtern würden und sich diese Versorgungsunternehmen mittel- bis langfristig zu betriebswirtschaftlich effizienten Einheiten entwickeln könnten. Da dies nur über eine grundlegende Reform der Preisgestaltung zu erreichen sein würde, mussten langfristig die Strompreise die tatsächlichen Kosten der Stromerzeugung widerspiegeln. Im Kern sah das Aktionsprogramm die Einsetzung von politisch unabhängigen Regulierungsbehörden vor, von denen die Festsetzung von Strompreisen geregelt werden sollte. Bis diese neuen Institutionen rechtlich und organisatorisch funktionsfähig sein würden, sollten die Regierungen der Unionsstaaten ihrerseits bereits erste Schritte unternehmen, um die Strompreise anzupassen.

²¹⁶ Die Entscheidung für diese Zusammenkunft fiel auf einem Treffen der Stromminister der Unionsstaaten Nordindiens im August 1996. Siehe, „CMs to discuss minimum tariff“, *Business Standard*, 10. August 1996.

²¹⁷ Der gesamte Komplex der Preisgestaltung wird an anderer Stelle dieser Arbeit ausführlicher diskutiert.

Jedoch wurden auch eine Reihe weiterer Punkte auf diesem ersten Treffen thematisiert, wie vor allem die Frage der Öffnung der Stromverteilung für den privaten Sektor, die Ausstattung aller Konsumenten mit Stromzählern, die vielfältigen Verzögerungen bei bereits in Bau befindlichen Kraftwerken, Fragen nach den gesetzlichen Rahmenbedingungen für Kraftwerke im Inselbetrieb, die schwachen Wirkungsgrade der bestehenden Kraftwerke und die gesetzliche Ausgestaltung in Bezug auf verschiedene Primärenergieträger (*fuel policy*).²¹⁸

Nach diesem ersten Treffen wurde das Aktionsprogramm vom Stromministerium überarbeitet und an alle Regierungen in den Unionsstaaten weitergeleitet. Letztere hatten daraufhin Gelegenheit, weitere Änderungen vorzuschlagen.²¹⁹ Nach Verzögerungen fand das zweite Treffen dann am 3. Dezember 1996 in Neu Delhi statt. Kernaussage des dort vereinbarten Papiers war, dass zum einen der Preis für ländliche Stromkonsumenten mindestens eine halbe Rupie pro Kilowattstunde betragen und das dieser Preis über die nächsten drei Jahre auf mindestens 50 Prozent der Kosten für Erzeugung, Übertragung und Vertrieb (Stromgestehungskosten) pro Kilowattstunden angehoben werden soll.²²⁰

Weiterhin wurde vereinbart dass jeder Unionsstaat und jedes *Union Territory* eine Stromregulierungsbehörde (*State Electricity Regulatory Commission - SERC*) einrichten wird. Die Zentralregierung werde dafür die notwendigen Veränderungen im Stromgesetz vornehmen. Anfänglich sollen diese Behörden nur für die Preissetzung verantwortlich sein, im Rahmen einer weiteren Dezentralisierung der Strompolitik späterhin auch für die Vergabe von Lizenzen und die Planung der sektoralen Entwicklung.²²¹ Für rechtliche Einsprüche gegen Entscheidungen der SERC soll das Oberste Gericht des jeweiligen Unionsstaates zuständig sein.

Gleichzeitig sollte eine zentrale Stromregulierungsbehörde (*Central Electricity Regulatory Commission – CERC*) eingerichtet werden, um den Strompreis festzulegen, für den die Stromproduzenten der Zentralregierung (in erster Linie die NTPC und NHPC) Elektrizität an die *State Electricity Boards* abgeben. Weiterhin sollte diese Behörde bei Streitigkeiten zwischen den Unionsstaaten beim zwischenstaatlichen Stromhandel entscheiden, und auch

²¹⁸ „More say for states in power projects clearance“, *Business Line*, 17. Oktober 1996 (Internet-Ausgabe).

²¹⁹ Die entgeltige Fassung des Aktionsprogramms sollte dann auf einem zweiten Treffen, das ursprünglich für den 10. November 1996 geplant war, verabschiedet werden.

²²⁰ Eine fast gleichlautende Übereinkunft wurde von einer ähnlichen Konferenz der Stromminister der Unionsstaaten bereits im Jahre 1993 getroffen, wurde aber nicht implementiert.

darüber, wie Strom aus Kraftwerken der NTPC oder NHPC zwischen dem Unionsstaat, in dem sich das jeweilige Kraftwerk befindet, und seinen Nachbarstaaten aufgeteilt wird.²²² (Government of India. Ministry of Power. 1996a)

Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass sich auf dem Treffen einige Vertreter der Unionsstaaten gegen eine zu schnelle Übertragung von weiteren Regulierungs- und Genehmigungsbefugnissen auf die Unionsstaaten aussprachen. Sie forderten, entgegen den Plänen der Zentralregierung, dass vor allem die CEA weiterhin einen gewissen Teil der Projektevaluierung übernehmen sollte, da in den Unionsstaaten nicht die notwendige Erfahrung und Fachkompetenz vorhanden war, um diese Aufgaben umgehend zu übernehmen.²²³ Nicht zuletzt aufgrund dieser Bedenken von Seiten der Unionsstaaten stellte das Stromministerium das Vorhaben, Projekte mit einer Investitionssumme von bis zu 40 Mrd. IR von der *techno-economic clearance* durch die CEA zu befreien, vorläufig zurück.²²⁴

3.2.8.2.1 CMNAAP – Einsetzung von Regulierungsbehörden und Strompreissetzung

Nachdem zwischen Zentralregierung und Unionsstaaten diese Übereinkunft erzielt worden war, mussten sie daraufhin auf den beiden föderativen Ebenen umgesetzt werden. Die Unionsstaaten standen vor der Aufgabe, unabhängige Stromregulierungsbehörden einzusetzen,²²⁵ die vorerst nur für die Tarifgestaltung zuständig sein sollten.²²⁶ Bei der Preissetzung haben die SERCs vor allem dafür Sorge zu tragen, dass die seit 1978 im Stromgesetz festgeschriebene und von fast allen *State Electricity Boards* missachtete

²²¹ Was bedeutete, dass ein Großteil der Aufgaben, die traditionell von der CEA wahrgenommen worden sind, mittelfristig in die Verantwortung der Unionsstaaten übergehen.

²²² Dass dieser letzte Punkt in den Aktionsplan aufgenommen worden ist, hatte auch einen aktuellen Anlass. Im August 1996 war es zu einer Auseinandersetzung zwischen dem Stromministerium in Neu Delhi und den Regierungen in Tamil Nadu und in Karnataka gekommen. Das Stromministerium hatte den Bau von zwei Kraftwerken der NTPC genehmigt, eines in Andhra Pradesh und eines in Kerala, und hatte dabei angeblich nicht den Anspruch Tamil Nadus und Karnatakas auf einen Teil des dort zu erzeugenden Stroms berücksichtigt. Der Anspruch von Unionsstaaten auf Strom aus zentralstaatlicher Produktion wurde bis dahin durch eine Formel (*Gadgil formula*) berechnet, die unter anderem die Bevölkerungsverteilung und das Prokopfeinkommen berücksichtigt. Ein ähnlicher Streit betraf zu diesem Zeitpunkt den Ausbau des Kraftwerks Faridabad in Haryana. Der Punjab und Uttar Pradesh protestierten, dass ihnen der nach der *Gadgil*-Formel zustehende Anspruch verweigert werden würde. Siehe, „Tussle of power between states over breach of Gadgil formula“, *Financial Express*, 6. August 1996.

²²³ „CMs’ meet adopts draft action plan for power“, *Business Line*, 4. Dezember 1996 (Internet-Ausgabe).

²²⁴ Siehe zum Beispiel, „PM firm on empowering states“, *Business Line*“, 17. November 1996 (Internet-Ausgabe).

²²⁵ „Each State/Union Territory shall set up an independent State Regulatory Commission (SERC)“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. II, Abs. 1.

²²⁶ „To start with such SERC’s will undertake only tariff fixation.“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. II, Abs. 3); “Licensing, planning and other related functions could also be delegated to SERCs as and when each State Government notifies it”, (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. II, Abs. 4).

Vorgabe, einen dreiprozentigen Eigenkapitalertrag zu erwirtschaften, eingehalten wird.²²⁷ Dies sollte unter anderem wie folgt erreicht werden:

No sector shall, however, pay less than 50% of the average cost of supply (cost of generation plus transmission and distribution). Tariffs for agricultural sector will not be less than fifty paise per KWh to be brought to 50% of the average cost in not more than three years. (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para IV, Abs. 2)

Interessant ist allerdings, dass in der endgültigen Fassung des Programms die ursprünglich vorgesehene Selbstverpflichtung der Unionsstaaten fehlte, den Preis für die Kilowattstunden an landwirtschaftliche Konsumenten umgehend auf mindestens 0,5 IR anzuheben. So verschoben die Regierungen der Unionsstaaten die unpopuläre Anhebung des Strompreises für ländliche Stromabnehmer auf die Zeit nach der Einrichtung der SERCs. Letzteres bedurfte eines längeren Gesetzgebungsverfahrens, was die Gefahr entschärfte, dass Oppositionsparteien die in Neu Delhi gemachte Zusage der Regierung zu parteipolitischen Zwecken ausnutzen würden. Somit wurden die dringend notwendigen aber politisch wenig opportunen Maßnahmen zumindest bis zur Einrichtung der Regulierungsbehörden aufgeschoben.

Zwei weitere Textstellen des Aktionsprogramms zeigen auf, dass sich die *Chief Minister* ihren politischen Handlungsspielraum erhalten wollten. Den Regulierungsbehörden sollte zwar die Aufgabe der Strompreissetzung zukommen, aber an anderer Stelle des Dokuments wird lediglich von „Empfehlungen“ der Regulierungsbehörden gesprochen, von denen die Regierungen abweichen könnten. In einem solchen Fall müsste jedoch der Haushalt des Unionsstaates explizit die Mittel zum Ausgleich für die von dieser Abweichung verursachten finanziellen Auswirkungen auf das *State Electricity Board* ausweisen.²²⁸ Das

²²⁷ „Determination of retail tariffs, including wheeling charges, etc., will be decided by SERCs which will ensure a minimum overall 3% rate of return to each utility with immediate effect.“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. IV, Abs. 1). Das Elektrizitätsgesetz wurde 1978 [*Section 8 of the Electricity (Supply) Amendment Act, 23 of 1978*] und dann nochmals 1983 [*Electricity Laws Amendment Act, 16 of 1983*], als Reaktion auf die sich verschlechternde Ertragslage der *State Electricity Boards* mit dem Paragraphen 59 um die Vorgabe, dass eine Ertragsquote von 3 Prozent zu erwirtschaften sei, ergänzt. Die Wirksamkeit dieses Paragraphen wird allerdings umgangen durch die in Paragraph 49(3) eingeräumte Möglichkeit, bei der Preisgestaltung – wie es heißt – die „*geographical position of any area, the nature of the supply and purpose for which supply is required and any other relevant factor*“ zu berücksichtigen. Somit genießt die an wohlfahrtsstaatlichen oder wirtschaftspolitischen Zielen ausgerichtete Preisgestaltung einen höheren gesetzlichen Schutz als die Ertragslage der *State Electricity Boards*. Die vorgeschriebene Ertragsquote von drei Prozent hat somit keine bindende Wirkung. Siehe zur rechtlichen Situation Dayal (1998: 753f, 796-798).

²²⁸ „Recommendations of SERCs are mandatory. If any deviations from tariffs recommended by it are made by State/UT Government, it will have to provide for the financial implications of such deviations explicitly in the State budget.“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. IV, Abs. 3).

Aktionsprogramm verzichtet dazu auf die Festlegung jeglicher Sanktionsmechanismen bei ausbleibender Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Unverbindlich heißt es:

There shall be a package of incentives and disincentives to encourage and facilitate the implementation of tariff rationalisation by the States. (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para IV, Abs. 5)

3.2.8.2.2 Aufgaben der Unionsregierung

Die Unionsregierung hatte sich in dem Aktionsprogramm gemäß der föderalen Aufgabenteilung zu komplementären Maßnahmen verpflichtet. Neben dem Versprechen, eine seit langem geforderte umfassende Energiepolitik zu formulieren, ohne auch nur im Ansatz auf den Inhalt einer solchen Politik einzugehen²²⁹, kam der Zentralregierung vor allem die Aufgabe zu, durch eine Novellierung der zentralen Stromgesetzgebung die Voraussetzung für die Einrichtung von Regulierungsbehörden in den Unionsstaaten zu schaffen.²³⁰ Weiterhin hatte die Unionsregierung für die Einrichtung der zentralen Regulierungsbehörde zu sorgen.²³¹

3.2.8.2.3 Restrukturierung der State Electricity Boards

Neben diesen institutionellen Vorhaben erfolgte mit diesem Aktionsprogramm auch die erste programmatische Manifestation der zweiten Reformphase, die die Diskussion um die Strompolitik in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre bestimmen sollte. Während der Unionsstaat Orissa zu diesem Zeitpunkt bereits die Privatisierung seines *State Electricity Board* eingeleitet hatte und auch einzelne andere Regierungen sich mit dieser Option beschäftigten, wurde hier zum ersten Mal ein nationaler Konsens über die Notwendigkeit der Reformen der *State Electricity Boards* niedergeschrieben. Zum einen wurde festgelegt, dass die Unionsstaaten Schritt für Schritt die Stromverteilung für private Investitionen öffnen

²²⁹ „The Government would soon finalise a National Energy Policy“. (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. I, Abs. 1).

²³⁰ „To set up SERCs, Central Government will amend Indian Electricity Act, 1910 and Electricity Supply Act, 1948“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. II, Abs. 2).

²³¹ „Union Government will set up a Central Electricity Regulatory Commission (CERC). CERC will set the bulk tariffs for all Central generating and transmission utilities. Licensing, planning and other related functions could also be delegated to CERC as and when the Central Government notifies it. All issues concerning inter-State and exchange of power shall also be decided by the CERC. To enable setting up of CERC, Central Government will amend Indian Electricity Act, 1910 and Electricity (Supply) Act, 1948.“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. III, Abs. 1-5).

sollen, wobei das „Orissa Modell“ als Vorbild dienen konnte.²³² Unverbindlicher blieb das Programm allerdings bei der organisatorischen Restrukturierung der *State Electricity Boards*. Das „Orissa Modell“ sah vor, dass das *Electricity Board* zuerst vertikal in die Funktionsbereiche Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung aufgeteilt wird, um danach größtenteils privatisiert zu werden. (siehe Schaubild A.4 im Appendix für eine idealtypische Darstellung eines restrukturierten Sektors) Wie bereits angedeutet betrachteten viele Unionsstaaten diese radikalen Schritte als nicht geeignet für ihr *State Electricity Board* und das Aktionsprogramm machte dementsprechend folgende Vorgabe:

States will allow maximum possible autonomy to the State Electricity Boards. The State Electricity Boards will be restructured and corporatised and run on a commercial basis.²³³ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. VII, Abs. 1)

Die Formulierung „*maximum autonomy possible*“ ließ den Politikern wiederum weitreichenden Interpretationsspielraum. Das Eingreifen politischer Akteure in das operative Geschäft der *State Electricity Boards* würde mit dieser vagen Selbstverpflichtung kaum einzuschränken sein. Auch die Wortwahl „*restructured*“ legt keineswegs die Entflechtung der *State Electricity Boards* in drei einzelne Unternehmen fest, und der Betrieb dieser Staatsunternehmen auf kommerzieller Basis war ebenfalls bereits im Stromgesetz von 1948 vorgeschrieben.

3.2.8.2.4 Die zukünftige Rolle der CEA

Der *Common Minimum Action Plan for Power* widmete sich auch der zukünftige Rolle der CEA. Die Zentralregierung kündigt eine umfassende Überprüfung der ihr bisher zukommenden Aufgaben an. Seit Beginn der Öffnung des Sektors für private Investoren war dies ein Anliegen vieler Investoren und zahlreicher Unionsstaaten, die die Prüfung der Projekte durch die CEA als eine der wichtigsten Ursachen für die Verzögerungen bei der

²³² State Governments agree to a gradual programme of private sector participation in distribution of electricity. The process of private participation shall be initially in one or two viable geographical areas covering both urban and rural areas in a State and a State may extend this to other parts of the State gradually” (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. V, Abs. 1).

²³³ „*Corporatised*“ bedeutet formal die Registrierung unter dem *Indian Company Act, 1956*. Wie aus der Bezeichnung *Board* hervorgeht, stellen die *State Electricity Boards* behördliche bzw. Verwaltungseinrichtungen dar. Unternehmen des Staates unterliegen hingegen anderen Regeln der Bilanzierung, die vor allem die Subventionen deutlicher erkennen lassen. Zudem sind die Beziehungen zwischen der Regierung und öffentlichen Unternehmen durch eine Art von Vertrag deutlicher geregelt. Siehe zu Organisationsaspekten der *State Electricity Boards* im Kontext der Restrukturierung die hervorragende Studie von Ruet (2001).

Umsetzung der Vorhaben betrachteten. Mittlerweile erfolgte die Vergabe von privaten Kraftwerksprojekten in der Regel nicht mehr durch direkte Verhandlung zwischen einem Unionsstaat und dem privaten Betreiber und auf Basis eines MoU, sondern neue Projektvorhaben mussten über internationale öffentliche Ausschreibungen vergeben werden. Da im Rahmen dieses Verfahrens bei der Auswahl des Bieters bereits wirtschaftliche Aspekte, wie Kapitalkosten, Brennstoffkosten und resultierender Strompreis einer Prüfung unterzogen werden, welche letztendlich über die Vergabe entscheiden, wäre ohnehin keine erneute Prüfung dieser finanziellen und betriebswirtschaftlichen Aspekte durch die CEA mehr nötig. Allerdings sollte die CEA bei Projekten mit einer Kapazität von mehr als 250 MW weiterhin eine technische Überprüfung vornehmen. Dabei soll es vor allem um Fragen nach der koordinierten und optimalen Nutzung von Wasserkraft, nach der angemessenen Größe von Thermalkraftwerken, der Versorgung mit Brennstoffen, der Verfügbarkeit notwendiger Übertragungskapazitäten und der Anbindung an das regionale Verbundnetz gehen. Diese Genehmigung soll allerdings innerhalb von zwei Monaten nach Antragsstellung erfolgen.²³⁴

3.2.8.2.5 Sonstige Aspekte

Auch die Zuständigkeit anderer zentralstaatlicher Institutionen wie der des *Foreign Investment Promotion Board* oder des *Ministry of Environment and Forests* im Genehmigungsverfahren für Kraftwerksprojekte sollte gemäß des Aktionsprogramms zugunsten der Unionsstaaten eingeschränkt werden.²³⁵

Weiterhin verpflichtete sich die Zentralregierung, die notwendigen Gesetzesänderungen vorzunehmen, um die bereits seit einiger Zeit diskutierten private Investitionen im Bereich

²³⁴ Siehe Government of India. Ministry of Power (1996a, Para. VI, Abs. 1).

²³⁵ Zur zukünftigen Rolle des *Foreign Investment Promotion Board* heißt es. „The role of the FIPB will be minimised by putting as many projects on the automatic clearance route as feasible.“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. VI, Abs. 2). Das *Ministry of Environment & Forest* würde ebenfalls in seinen Kontrollrechten beschnitten. Entsprechende Diskussionen zwischen *Ministry of Power* und Premierminister auf der einen und dem *Ministry of Environment & Forests* auf der anderen Seite waren dem Treffen der *Chief Minister* vorausgegangen. Im Aktionsprogramm heißt es dazu: „Government of India will issue transparent guidelines and delegate more powers for environmental clearance to state agencies. State agencies should equip themselves with requisite physical and technical expertise. (Para. VI, Abs. 3) Government of India will delegate more powers to the States for issue of forest clearances. Statutory amendments will be made in the relevant Central statues. (Para. 6, Abs. 4) Ministry of Environment & Forests has proposed the following delegation to the States for environment clearance:

- (i) All co-generation plants and captive power plants upto 250 MW
- (ii) Coal based plants upto 500 MW using bed technology subject to sensitive areas restrictions
- (iii) Power stations upto 250 MW on conventional technology
- (iv) Gas/Naphtha based station up to 500 MW.“

(Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. VI, Abs. 3-5).

der Stromübertragung zu ermöglichen.²³⁶ Die Unionsstaaten „verpflichteten“ sich gleichzeitig, die notwendigen öffentlichen Mittel für die Fertigstellung der unter ihrer Ägide bereits im Bau befindlichen staatlichen Kraftwerksprojekte bereit zu stellen.²³⁷

Weitere Teile des Aktionsprogramms, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, betrafen die folgenden Bereiche:

- technische Effizienzverbesserung bestehender Kraftwerke und Umspannungsstationen;
- verbesserte Ausstattung von Großabnehmern mit Stromzählern;
- administrative Richtlinien für Kraftwerke im Inselbetrieb;
- Ausbau der Erzeugungskapazität aus Wasserkraft;
- Förderung des Sektors im Nordosten Indiens;
- Probleme bei der Versorgung von Kraftwerken mit flüssigen Brennstoffen;
- Entwicklung sogenannter *Mega Power Projects* in direkter Nähe einer Kohlegrube und für die Versorgung von mindestens drei Unionsstaaten;
- Aufbau von Kohlewäschereien zur Reinigung heimischer Kohle mit ihrem hohen Rußgehalt.

3.2.8.2.6 Bewertung des CMNAPP

Bei den Maßnahmen zur Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen und Genehmigungsverfahren, wie sie im Aktionsprogramm festgeschrieben waren, handelte es sich zu einem großen Teil um solche, die schon in den vorhergehenden Monaten von Seiten des Stromministeriums und des Premierministers auf verschiedenen öffentlichen Veranstaltungen angekündigt worden waren. Die Initiative, die in diesem Zusammenhang von Premierminister Deve Gowda ausging, hing nicht zuletzt mit dessen Interesse an dem Cogentrix Kraftwerksprojekt in Mangalore zusammen. Diese Dezentralisierung „von oben“, die von Seiten einer Zentralregierung ausging, die seit der Regierungsübernahme der *United Front* von regionalen politischen Kräften dominiert wurde, stieß an einigen Stellen sogar auf eine verhaltene Reaktion der Unionsstaaten. Letztere erkannten, dass ihnen für die aufwendigen Prüfungen von großen Projektvorhaben die notwendige technische und vor allem personelle Ausstattung und Expertise fehlte.

²³⁶ „Government of India will carry out necessary amendments in the relevant Act/Rules to allow private participation in transmission.“ (Government of India. Ministry of Power. 1996a, Para. IX, Abs. 1).

²³⁷ Im Rahmen der Gespräche über die Formulierung des Neunten Fünfjahresplans waren die *Planning Commission* und das *Ministry of Power* übereingekommen, dass solche Projekte, die unter der Verantwortung der Unionsstaaten errichtet werden und sich bereits im fortgeschrittenen Stadium befanden, die notwendigen Planmitteln zur Fertigstellung erhalten sollten. Geschätzt wurde, dass derartige brachliegende Projekte eine Gesamtkapazität von rund 26.000 MW hatten. Siehe, „Less dependence on private sector, FIIs: Power Ministry for push to state-funded projects“, *Business Line*, 9. November 1996 (Internet-Ausgabe).

Im *Common Minimum National Action Plan for Power* fanden die beteiligten Entscheidungsträger für dieses Problem eine elegante Lösung, in dem sie die Möglichkeit betonten, den neu zu schaffenden Regulierungsbehörden auf Ebene der Zentrale und der Unionsstaaten nach und nach zusätzliche Befugnisse zu übertragen. Implizit liegt hier ein Programm für die graduelle institutionelle Transformation des Stromsektors vor, wobei das Adjektiv „*minimum*“ im Titel des Dokuments zu verstehen gibt, dass den einzelnen Unionsstaaten bei den konkreten Zielen und der Geschwindigkeit dieser Transformation ein erheblicher Gestaltungsspielraum bleiben würde.

Nach Darstellung des damaligen *Secretary of Power* und Mitautoren dieses Aktionsplans, P. Abraham, war ursprünglich vorgesehen, die Vorgaben zur Einrichtung der Regulierungskommissionen und einen Mindeststrompreis in dem Dokument als verpflichtend festzuschreiben, so dass es als Grundlage für eine entsprechende nationale Gesetzgebung dienen könnte. Aber der Widerstand regionaler Parteien in der BJP-geführten Koalitionsregierung lies dieses nicht zu:

In fact, as far as implementation is concerned I will first come to the implementation of the Regulatory Commission. See, when we drafted the Common Minimum Programme we said there “shall” be a regulatory commission in every state. That “shall” could not be made into an Act, because of the local political problems. You see, our government is being run by ten parties, twenty parties There are coalition governments. Government is not by one single party. Right now there are eighteen partners in the government. Last year there were thirteen partners. So you have to please everybody.

By that point of time, it was the AIADMK of Tamil Nadu, ruled by that lady Jayalalitha. She opposed that. And she had a larger number of MPs. And the government could not displease her. So that “shall” has been removed. It was made optional. However, now as many as about 12-16 states have already set up the Commissions. [...] It was Tamil Nadu which has opposed, but now Tamil Nadu has got a regulatory commission already appointed. The second point is about the agricultural tariff. It was also included in that particular legislation. That was also opposed by Tamil Nadu. And also some other governments. So that also could not be made into an act.²³⁸

²³⁸ Persönliches Interview mit P. Abraham, geführt im Februar 2000 in Neu Delhi.

3.2.9 Ansätze zur Privatisierung der Stromübertragung

Im Januar 1997 kündigte die Zentralregierung erste Schritte zur Umsetzung des Aktionsprogramms an. Erste Priorität erhielt die Neuformulierung der zentralen Stromgesetzgebung. Der noch von der Kongressregierung Narashima Raos eingesetzte unabhängige Rechtsberater, V.S. Rekha, hatte bereits im Herbst seine Empfehlungen für diese Neugestaltung vorgelegt. Allerdings hatte dieses Gutachten sich noch nicht mit den Änderungen auseinandergesetzt, die für private Investitionen im Bereich der Stromübertragung vorgenommen werden müssten. Diese Aufgabe stellte nun die Administration vor neue und komplexe Herausforderungen. Nicht nur die indische Stromwirtschaft hatte keine Erfahrungen mit dem notwendigen regulativen Umfeld für die Privatisierung einer Dienstleistung, die traditionell als natürliches Monopol angesehen wird. Auch international gab es wenig Vorbilder, an denen man sich hätte orientieren können. So warnte zum Beispiel der *Joint Secretary* im Stromministerium, P.K. Basu, auf einer Veranstaltung der FICCI vor zu hohen Erwartungen.²³⁹ Unter Verweis auf die negativen Erfahrungen, die man mit der Öffnung der Stromerzeugung für private Investitionen gemacht hatte, war abzusehen, dass auch für die Stromübertragung auf Anhieb kein perfektes regulatives Umfeld geschaffen werden könne und dass damit zu rechnen sei, dass von Zeit zu Zeit Veränderungen und Anpassungen vorgenommen werden müssten.

Aufgrund dieser Komplexität der bevorstehenden Aufgabe setzte die Unionsregierung ein Expertenkomitee ein, das entsprechende Empfehlungen über rechtliche Rahmenbedingungen für private Investitionen in der Stromübertragung aussprechen sollte.²⁴⁰ Zwei Aufgaben kamen dem Komitee zu. Es sollte zum einen Richtlinien zur Festsetzung von Durchleitungsentgelten und für die Ausgestaltung der Durchleitungsverträge entwerfen. Das Komitee erhielt für diesen Teil der Aufgabe lediglich zwei Wochen Zeit, da die Regierung bereits Vorbereitungen getroffen hatte, die Stromübertragung ohne Verzögerung durch einen

²³⁹ Siehe, „Norms soon for pvt. power transmission“, *Business Line*, 10. Februar 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁴⁰ Den Vorsitz dieses Komitees hatte D. Sankaraguruswamy, ehemaliger Vorsitzender der *Power Finance Corporation*. Weitere Mitglieder waren G.S. Rajamani (CEA), K. Ramanathan (ehemals CEA), M.V. Dhekne (ehemals *Maharashtra State Electricity Board*), A. Harane (*Infrastructure Leasing & Finance Services Ltd.*) und Bhanu Bhushan (*Power Grid Corporation*). Siehe, „Power Transmission : 6-member panel to forge norms for pvt. players“, *Business Line*, 18. Februar 1997. Von Seiten der Wirtschaft wurde späterhin gefordert, dass dieses Expertenkomitee durch Vertreter öffentlicher Finanzinstitutionen ergänzt werden sollte, um technische Fragen der Finanzierung zu behandeln. Die Großzahl der privaten Projekte im Bereich der Stromerzeugung scheiterte letztendlich genau an diesen Problemen. Aus dieser Erfahrung sollte die Konsequenz gezogen werden, dass Finanzierungsfragen von Anfang an bei der Gestaltung der rechtlichen Grundlagen für die private Stromübertragung berücksichtigt werden. Siehe, „FIs want nominees in panels on power transmission sector“, *Economic Times*, 3. Juli 1997 (Internet-Ausgabe).

präsidialen Erlass (*Ordinance*) für private Investitionen zu öffnen.²⁴¹ Die gesetzliche Novellierung sollte dann in der bevorstehenden Sitzungsperiode des Parlaments verabschiedet werden. Somit war dieses Komitee gezwungen, unter hohem zeitlichen Druck eine Lösung für ein derart komplexes Problem zu finden.²⁴²

Die zweite Aufgabe des Komitees war es, Empfehlungen über das Ausschreibungsverfahren zur Vergabe privater Projekte der Stromübertragung vorzulegen. Außerdem sollten die bestehenden Richtlinien und Verfahren zur Planung der Leitungsinfrastruktur überprüft und die bestehenden Prozeduren zur Lizenzvergabe in diesem Bereich überarbeitet werden. Für diese Aufgabe wurde dem Komitee allerdings ein großzügigerer Zeitraum von zwei Monaten eingeräumt, da diese Richtlinien keinen Eingang in den Gesetzestext finden sollte.

Die couragierten Pläne der Regierung, in einer solchen Eilaktion die gesetzlichen Vorgaben für die Öffnung des Übertragungssektors durch das Parlament zu bringen, scheiterten jedoch zu Beginn der Parlamentssitzung im März 1997. Noch bevor die Regierung die Gesetzesinitiative in die erste Lesung eingebracht hatte, kündigten die kommunistischen Parteien in der *United Front* an, dass sie das Gesetz ablehnen würden. Stattdessen forderten sie, dass es zuerst dem *Standing Committee on Energy*²⁴³ des indischen Parlaments zur Diskussion vorgelegt werden sollte. Daraufhin bat das Kabinett den Parlamentssprecher, die Gesetzesvorlage wieder zurückziehen zu dürfen. Die zeitliche Verzögerung, die durch die Einberufung des *Standing Committee* verursacht werden würde, machte eine Verabschiedung dieses Gesetzes in der laufenden Sitzungsperiode unwahrscheinlich. Allen voran die *Communist Party of India* (CPI) forderte eine größere Mitsprache der Unionsstaaten bei der Vergabe privater Projekte. Vertreter des Stromministeriums hatten in letzter Minute versucht,

²⁴¹ Der präsidiale Erlass erfolgte nur wenige Tage später. „*The Electricity Laws (Amendment) Ordinance, 1997 (No. 8 of 1997) promulgated by the president on the 24th January 1997*“. Gemäß der indischen Verfassung kann der Präsident eine solche *Ordinance* erlassen, wenn das Parlament sich gerade nicht in einer Sitzungsperiode befindet, es aber ein wichtiges öffentliches Interesse gibt, ein Gesetz umgehend in Kraft zu setzen. Ein solcher Erlass besitzt die gleiche rechtliche Wirkung wie ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz (*Act*). Allerdings muss dieser Erlass innerhalb von sechs Wochen nach dem nächsten Zusammentreten des Parlaments diesem zur Entscheidung vorgelegt werden. Sollte dies nicht erfolgen, wird der Erlass unwirksam. Da per Verfassung das Parlament mindestens nach sechs Monaten zusammentreten muss, kann faktisch kein präsidialer Erlass länger als siebeneinhalb Monate gültig sein.

²⁴² Siehe, „Power Transmission : 6-member panel to forge norms for pvt. players“, *Business Line*, 18. Februar 1997.

²⁴³ Die Aufgabe dieser thematischen Ausschüsse im indischen Parlament besteht in erster Linie in der Kontrolle der Exekutive, besonders der Ministerialhaushalte. Als gemeinsame Ausschüsse repräsentieren sie sowohl das Unter- als auch das Oberhaus. Das *Sub-Committee on Power* des *Committee of Energy* ist für den Stromsektor zuständig. Das Sekretariat der *Lok Sabha* veröffentlicht die Berichte dieser Ausschüsse. Siehe exemplarisch Lok Sabha Secretariat (1994a, 1994 b, 1995, 1997a, 1997b). Zu der Arbeit und Funktionsweise dieser Ausschüsse im allgemeinen, siehe Rubinoff (1996).

die kommunistischen Parteien zu einer Zustimmung zu bewegen. Sie verwiesen darauf, dass eine derartige Verzögerung bereits vereinbarte Kraftwerksprojekte gefährden und zudem falschen Signale an potentielle Investoren senden würde. Aber die linken Parteien blieben bei ihrem Widerstand, der in deutlichem Gegensatz zu ihrer konzilianter Haltung in anderen Politikbereichen während dieser Sitzungsperiode stand.²⁴⁴

Die Eile, mit der die Regierung versucht hatte, diese Initiative zur Öffnung der Stromübertragung für den privaten Sektor durch das Parlament zu bringen, besaß eine Reihe von Ursachen. Neben dem Handlungsdruck, der sich, wie beschrieben, aus den jüngsten negativen Prognosen über die Entwicklung des Stromsektors ergeben hatte, waren es nicht zuletzt Entwicklungen in einigen Unionsstaaten, die zu dieser Kraftanstrengung beitrugen. Zum einen verschärfte sich in diesem Zeitraum das Stromdefizit besonders in einigen der südlichen Unionsstaaten.²⁴⁵ Weiterhin war Orissa mit seinen Reformen des *State Electricity Board* mittlerweile soweit vorangeschritten, dass die Privatisierung der Stromübertragung und -verteilung bereits vorbereitet wurde. Wollte man dieses Vorhaben, das Modellcharakter für die Reformen anderer *State Electricity Boards* haben sollte, nicht gefährden, so mussten die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden. Da die Reformen in Orissa von einem Restrukturierungskredit der Weltbank unterstützt wurden, beobachteten internationale Finanz- und Geberinstitutionen die Entwicklungen besonders aufmerksam.

Es waren aber nicht zuletzt die bereits beschriebenen Entwicklungen im Heimatstaat des Premierministers, Karnataka, die in engem Zusammenhang mit dieser Gesetzesinitiative standen. Einer der Gründe, warum das Kohlekraftwerksprojekt von Cogentrix in Mangalore stockte, war die mangelnde Leitungskapazität zur Übertragung der erzeugten Elektrizität. Das *Karnataka State Electricity Board* war nicht in der Lage, die notwendige Leitungsinfrastruktur für ein Kraftwerk dieser Größe zur Verfügung zu stellen. So hatte Cogentrix sein prinzipielles Interesse angedeutet, selber in diesem Bereich zu investieren. Dafür waren aber bisher keine rechtlichen Voraussetzungen vorhanden. Daher engagierte sich speziell Premierminister Deve Gowda für die umgehende Schaffung der erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen.²⁴⁶ Obwohl der präsidiale Erlass noch mindestens weitere fünf

²⁴⁴ „Left veto forces govt to withdraw power bill“, *Economic Times*, 19. März 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁴⁵ So lid unter anderem Andhra Pradesh im Frühjahr 1997 unter akutem Strommangel. Siehe, zum Beispiel, „AP power cuts on shortfall fears“, *Business Line*, 20. Januar 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁴⁶ Siehe „Setback to private participation – Electricity Bill sent to standing panel“, *Business Line*, 23. März 1997 (Internet-Ausgabe).

Monate Gültigkeit haben würde, war nicht mit Investitionen bei der Stromübertragung zu rechnen, bevor keine endgültige Rechtssicherheit gewährleistet sein würde.²⁴⁷

Nachdem diese Initiative der Zentralregierung aus dem *Common Minimum National Action Plan for Power* vorerst gescheitert war, wandte sich das Stromministerium nun den Vorhaben zu, die auch ohne parlamentarische Mehrheit umgesetzt werden konnten. Wie bereits dargestellt betrifft ein zentraler Punkt des Aktionsprogramms die Dezentralisierung bestimmter Genehmigungsverfahren. Allen voran handelte es sich hierbei um die Übertragung der Verantwortlichkeit für Umweltverträglichkeitsprüfungen für ausgewählte Kraftwerkstypen auf die Unionsstaaten. Die Zentralregierung erließ im April 1997 eine entsprechende Verordnung.²⁴⁸

3.2.10 Regierungskrise, „Reformkrise“ und das Ende der United Front

Die Regierungskrise aus dem Frühjahr 1997 hatte auch Konsequenzen für den Stromsektor. Die Kongresspartei unter ihrem neuen Vorsitzenden, Sitram Kesri, hatte der *United Front* nach nur 10 Monaten die Unterstützung entzogen und ihr somit die parlamentarische Mehrheit genommen.²⁴⁹ Nachdem diese Krise des Aprils 1997 durch die Vereidigung I.K. Gujrals als Premierminister überwunden war,²⁵⁰ kam es zu entsprechenden personellen Veränderungen auf ministerieller Ebene. Gujral, der anfänglich das Stromressort aber auch das wichtige *Ministry of Petroleum and Natural Gas* im Kabinett von Deve Gowda übernommen hatten, setzte kurz danach für diese beiden wichtigen Infrastrukturministerien eigene Minister mit Kabinettsrang ein. Y.K. Alagh wurde als Stromminister in das Kabinett aufgenommen. Der vormalige Staatsminister im Stromministerium, S. Venugopalachari,

²⁴⁷ Die in dieser Gesetzesinitiative vorgesehenen Regelungen sollten dann erst mit der Verabschiedung des *Electricity Laws (Amendment) Act* unter der BJP geführten Regierung im August 1998 in Kraft treten.

²⁴⁸ Ministry of Environment & Forests, Notification, 10th April 1997. Für Projekte, die in einem Umkreis von 25 km eines Waldschutzgebiets (*reserved forest*) oder einer ökologisch sensiblen Gegend oder aber innerhalb 50 km Entfernung von der Grenze zum benachbarten Unionsstaat entstehen, erfolgt die Genehmigung weiterhin durch die Zentralregierung. Siehe „More powers for states in clearing thermal plants“, *Business Line*, 16. April 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁴⁹ Siehe, zum Beispiel, „Congress Withdraws Support To Gowda Govt.: Kesri Stakes Claim To Form Ministry“, *The Hindu*, 31. März 1997 (Internet-Ausgabe). Der Grund für diesen Schritt lag, so die überwiegende Meinung politischer Beobachter, innerhalb der Kongresspartei. Dort herrschte ein Machtkampf zwischen dem ehemaligen Parteivorsitzenden und Premierminister, P.V. Narashima Rao, und Sitram Kesri vor. H.D. Deve Gowda wiederum galt als politischer Freund Raos. Gegen letzteren wurde wegen Bestechung ermittelt. Es gab Anzeichen, dass die Regierung unter Gowda diese Ermittlungen bewusst verschleppte, während sie gleichzeitig Ermittlungen gegen andere Abgeordnete der Kongresspartei forcierte. Zudem warf Kesri dem Premierminister vor, dass dieser die Gruppe um Rao zum Aufstand innerhalb der Kongresspartei anstachele. Siehe dazu Hardgrave und Kochanek (2000: 300).

²⁵⁰ Gujral wurde am 22. April 1997 als Premierminister vereidigt. Siehe, zum Beispiel, „Gujral Sworn in PM, Retains Team“, *The Hindu*, 22. April 1997 (Internet-Ausgabe).

wurde in gleichem Rang in das Landwirtschaftsministerium transferiert.²⁵¹ Ein wichtiges Signal an die Privatwirtschaft war jene Kontinuität, die dadurch gewahrt wurde, dass P. Chidambaram auch im neuen Kabinett als Finanzminister das „Symbol“ für Reformentschlossenheit blieb.

Das Stromministerium verkündete unter seiner etwas veränderten Leitung ein Programm, das in weiten Teilen eine Fortsetzung der von der vorherigen Regierung initiierten Maßnahmen darstellte. Wiederum sollte ein Anlauf unternommen werden, die nach wie vor stockenden *fast-track* Kraftwerksprojekte auf den Weg zu bringen. Betont wurden, stärker als unter der vorherigen Regierung, die Potentiale, die in einer forcierten Renovierung und Modernisierung der zahlreichen veralteten Kraftwerke lagen. Zudem wurde in Aussicht gestellt, dass die Novellierung des Stromgesetzes mit Blick auf die Öffnung des Übertragungssektors für Privatinvestitionen nach dem jüngsten Scheitern nun während der nächsten Sitzungsperiode des Parlaments, der sogenannten *monsoon session*, erfolgen könne.²⁵²

Allerdings zeigte sich, dass der Widerstand der linken Parteien, der die Initiative zur Öffnung des Übertragungssektors schon unter Premierminister Deve Gowda hatte scheitern lassen, anhielt. Zwar hatte eine Delegation von Regierungsvertretern, so Spekulationen in den Medien, auf einer Reise in die Vereinigten Staaten bereits potentiellen Investoren eine Liste von möglichen Investitionsprojekten in der Stromübertragung hinter verschlossenen Türen präsentiert,²⁵³ jedoch deutete sich im *Standing Committee on Energy* des indischen Parlaments an, dass das Gesetzesvorhaben nur nach substantieller Modifikation die Unterstützung der kommunistischen Koalitionsmitglieder in der *United Front* erhalten würde. Die Diskussion im Stromausschuss des Parlaments hielt bis Ende 1997 an, und so konnte das Gesetz auch in der Parlamentssitzung im November jenen Jahres nicht verabschiedet werden. Damit verzögerte sich dieses Vorhaben bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Regierung unter

²⁵¹ „Full-fledged Ministers for Petroleum, Power“, *Business Line*, 10. Juni 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁵² „Quick nod for fast-track projects“, *Economic Times*, 30. Juni 1997 (Internet-Ausgabe). Eine weitere Maßnahme der neuen Administration im Stromministerium war es, der *National Thermal Power Corporation* größere Autonomie bei betriebswirtschaftlichen Entscheidungen einzuräumen. Das Stromministerium vereinbart jährlich ein *Memorandum of Understanding* mit der ihm direkt untergeordneten NTPC, in dem der Referenzrahmen der Zusammenarbeit festgelegt wird. Für das MoU 1996-97 wurden dabei die Obergrenze, bis zu der die NTPC für ein einzelnes Projekt ohne vorherige Autorisierung durch die Regierung finanzielle Verpflichtungen eingehen kann, deutlich hochgesetzt. Auch hierbei handelte es sich um eine Maßnahme zur Entbürokratisierung, mit der die Umsetzung von staatlichen Kraftwerksprojekten beschleunigt werden sollte. Siehe, „NTPC Board given greater autonomy“, *Economic Times*, 2. Juli 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁵³ Dabei soll es sich um neun Projekte mit einer Investitionssumme von insgesamt rund 80 Mrd. IR gehandelt haben. Siehe, „9 transmission projects likely for private sector“, *Business Line*, 10. Juli 1997 (Internet-Ausgabe).

I.K. Gujral wiederum ihre Mehrheit in der Lok Sabha einbüßte, nachdem die Kongressregierung abermals der *United Front* die Unterstützung entzogen hatte.²⁵⁴

Die Vertreter der CPI, aber auch der CPI(M), kritisierten das Vorhaben zur Öffnung der Stromübertragung für private Investitionen aus verschiedenen Gründen. Zum einen befürchteten sie, dass sich der Strompreis für den Endkonsumenten durch die Gewinnerwartungen privater Investoren weiter erhöhen werde. Außerdem zweifelten sie an der Gültigkeit der von der Regierung vorgebrachten Gründe für diese Liberalisierung. Das angebliche Defizit an öffentlichen Investitionsmitteln im Stromsektor sei hauptsächlich das Resultat einer systematisch überschätzten Nachfrage. Außerdem herrschte Skepsis über die Zweckdienlichkeit einer funktional-organisatorischen Trennung von Stromübertragung und –verteilung. Weiterhin wurde nach der Zukunft der ländlichen Elektrifizierung in einem teilprivatisierten Netzsystem gefragt.²⁵⁵

Aber die Kritiker der Gesetzesinitiative wiesen noch auf ein weiteres Problem hin. Das bereits beschriebene *Shankarguruswamy Committee* hatte seinen Report mit den Empfehlungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für Privatinvestitionen im Übertragungssektor zu diesem Zeitpunkt bereits vorgelegt. Parallel zur Arbeit dieses Komitees entwickelte das *Coelho Committee*, ein lediglich aus dem Vorsitzenden des *Gujarat Electricity Board*, S.J. Coelho, bestehendes Ein-Mann-Komitee, auch entsprechende rechtliche und finanzielle Richtlinien für die Privatisierung der Stromverteilung sowie Vorschläge zur Anwerbung von Investoren für diesen Bereich. Es ging dabei in erster Linie darum, die für die bisher nur in wenigen Ausnahmefällen operierenden Lizenzunternehmen gültigen rechtlichen und finanziellen Richtlinien so umzugestalten, dass sie auch auf rein private Betreiber angewendet werden können. Der Report des *Coelho Committee* lag Ende 1997 noch nicht vor und die kommunistischen Parteien argumentierten, dass es wenig Sinn mache, in Eile die

²⁵⁴ Nach zahlreichen Andeutungen und Drohungen von Seiten des Führers der Kongresspartei, Sitram Kesri, war letztendlich der offizielle Anlass für den Entzug der parlamentarischen Unterstützung der *United Front* die Veröffentlichung eines Untersuchungsberichtes (*Jain Commission Report*) zum Attentat auf den ehemaligen Führer der Kongresspartei, Rajiv Gandhi, während des Wahlkampfes 1991. Dieser Bericht rückte die DMK, eine Regionalpartei aus Tamil Nadu und Mitglied der *United Front*, in die Nähe der für das Attentat verantwortlich gemachten Terroristen- bzw. Befreiungsorganisation *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)* aus Sri Lanka. Sitram Kesri forderte daraufhin, dass die DMK aus der *United Front* ausgeschlossen werden müsste, oder anderenfalls die Kongresspartei ihre parlamentarische Unterstützung zurückziehen würde. Am 28. November 1997 trat die von I.K. Gujral geführte Regierung zurück. Siehe z.B. „Gujral Govt. resigns after Congress withdraws support“, *The Hindu*, 29. November 1997 (Internet-Ausgabe). Der Präsident löste die *Lok Sabha* am 4. Dezember 1998 auf und rief Neuwahlen aus. Siehe, zum Beispiel, „Lok Sabha dissolved, new House by March 15“, *The Hindu*, 5. Dezember 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁵⁵ Siehe „Left party members submit dissent note on transmission Bill“, *Business Line*, 21. November 1997 (Internet-Ausgabe).

Gesetzesänderungen für Privatinvestitionen im Übertragungssektor vorzunehmen, ohne dabei die funktional eng damit verbundenen Regelungen zur möglicherweise privatisierten Stromverteilung zu berücksichtigen.²⁵⁶

3.3 Der BJP-geführte Regierung und die neue Reformdynamik

Es gelang somit der *United Front* Regierung nicht mehr, vor ihrem eigenen Fall im Herbst 1997 diese Reformvorhaben legislativ umzusetzen. Es deutet vor den anstehenden Neuwahlen aber vieles darauf hin, dass die Reformen im Stromsektor weitgehend unverändert von der nächsten Regierung – ungeachtet dessen, welche Partei sie anführte – fortgesetzt werden würden. Der ausscheidende Stromminister, Y.K. Alagh, verdeutlichte diesen überparteilichen Konsens in einem Interview, das er kurz nach dem Ende der *United Front* einer indischen Wirtschaftszeitung gab:

The process of reform will continue irrespective of the party in power. There is every reason to believe that there will be acceleration in the progress already made in the power sector. [...] However, I am told that the standing committee of Parliament in the energy sector has already given its report on the transmission Bill and this will be of substantive help to the next session of Parliament after the election process is completed. [...] My message to foreign investors is that India means business in power sector and that business of power in many cases cuts across political lines.²⁵⁷

Die Vorhersagen des ausscheidenden Stromministers sollten sich bewahrheiten. Nach ihrem Sieg bei den Wahlen im Februar 1998 handelte die BJP mit verschiedenen Regionalparteien eine Regierungskoalition aus.²⁵⁸ Der neue Premierminister, A.B. Vajpayee, gab am 20. März

²⁵⁶ Siehe Ibid. Die Empfehlungen des *Coelho Committee* fanden später Eingang in das 1998 verabschiedete Stromgesetz. Siehe zu den Details dieses Reports unter anderem, "Power-distribution segment rid from Centre's shackles", *Indian Express*, 27. April 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁵⁷ „No rollback on reforms in power sector now: Alagh“, *Financial Express*, 29. Dezember 1997.

²⁵⁸ Diese von der BJP geführte Allianz bestand aus folgenden Parteien:

1. Bharatiya Janata Party
2. All-India Anna Dravida Munnetra Kazhagam
3. Samata Party
4. Biju Janata Dal
5. Shiromani Akali Dal
6. Trinamool Congress
7. Shiv Sena
8. Marumalarchi Deravida Munnetra Kazhagam
9. Pattali Makkal Katchi
10. Lok Shakti
11. Haryana Vikas Party
12. Tamizhaga Rajiv Congress

1998 die Zusammensetzung des neuen Kabinetts bekannt. Als neuer Stromminister wurde ein ehemaliges Mitglied der Kongresspartei, P.R. Kumaramangalam, vereidigt.²⁵⁹ Er erhielt den Rang eines Kabinettsministers.²⁶⁰

3.3.1 Ankündigungen der neuen BJP-geführten Regierung

Unter der neuen Führung verkündete das Stromministerium Initiativen, von denen die Mehrzahl bereits unter der alten Regierung diskutiert und somit durch die Ministerialbürokratie bereits vorbereitet worden war. Die Möglichkeiten der Errichtung von Großkraftwerken (*mega power project*) in unmittelbarer Nähe von Kohlegruben oder als Wasserkraftwerke sollten weiter geprüft werden. Drei solcher Projekte waren bereits identifiziert worden, weitere sollten folgen. Alle diese Projekte sollten durch private Investitionen und mit Hilfe bilateraler Entwicklungsfinanzierung errichtet und durch öffentliche Ausschreibungen vergeben werden. Zu diesem Zweck wurde damit begonnen, die technischen Details der Ausschreibungsverfahren zu entwickeln und nach neuen Möglichkeiten der Finanzierung zu suchen.

Zudem sollten zusätzliche Haushaltsmittel für Maßnahmen der Renovierung alter Kraftwerke zur Verfügung gestellt werden. Außerdem wurde angekündigt, dass Sanktionen ergriffen würden, sollten die *State Electricity Boards* ihre teilweise substantiellen Zahlungsrückstände gegenüber den zentralstaatlichen Unternehmen zur Stromerzeugung (NTPC, NHPC) nicht

Die *Telugu Desam Party* unterstützte ebenfalls diese Allianz im Parlament, schloss sich aber nicht der Regierung an. Diese Koalition galt von Anbeginn als sehr instabil. Dazu trug unter anderem bei, dass einer der wichtigsten Partner, die Regionalpartei AIADMK aus Tamil Nadu, ihre Unterstützung von der Durchsetzung konkreter Forderungen abhängig gemacht hatte. Ihre Führerin, J. Jayalalitha, bestand zum einen darauf, dass ihr vorderster politischer Gegner, die in Tamil Nadu regierende Regionalpartei DMK, per Notstandsgesetz durch die Zentralregierung abgesetzt werden müsse. Zum anderen sollten die gegen sie persönlich laufenden Ermittlungen wegen Korruption eingestellt werden. Letzteres führte dazu, dass die AIADMK bei den Koalitionsverhandlungen das Justizministerium zugesprochen bekam.

²⁵⁹ Neben P.R. Kumaramangalam erhielten auch zwei weitere Abgeordnete, die erst kurz zuvor die Kongresspartei verlassen hatten um zur BJP zu wechseln, strategisch wichtige Wirtschaftsressorts. Buta Singh wurde als Kommunikationsminister vereidigt und V.K. Ramamurthy als Ölminister. Gedeutet wurde dieses von Beobachtern als Zeichen, dass die BJP nicht die von weiten Teilen der internationalen Wirtschaft und besonders ausländischen Investoren befürchtete protektionistische Politik (*swadeshi*) verfolgen würde. Siehe „Inside track“, *Indian Express*, 29. März 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁶⁰ P.R. Kumaramangalam war Abgeordneter aus Tamil Nadu, wo die BJP lediglich drei Sitze gewinnen konnte. Bei der Auswahl der Minister von der BJP erhielten die Unionsstaaten Südindiens eine überproportionale Berücksichtigung und neben dem neuen Minister für zivile Luftfahrt, Ananth Kumar aus Karnataka, erhielt auch Kumaramangalam diesen überraschend hohen Status eines Kabinettsmitglieds. Dies wurde als zweifache Strategie der BJP interpretiert: Zum einen sollten mit dieser Maßnahme übermäßige Ansprüche der südindischen Regionalparteien in der Regierungskoalition auf Ministerposten abgedämpft werden, zum anderen hoffte die BJP mit diesem Mittel langfristig ihre eigene Position in den bisher noch nicht von ihr eroberten südlichen Unionsstaaten zu stärken. Siehe, „BJP Ministers to counter southern allies, build party“, *Indian Express*, 22. März 1998 (Internet-Ausgabe).

schneller beglichen. Innerhalb von 60 Tagen sollten die *State Electricity Boards* einen *Letter of Credit* für die zentralstaatlichen Stromerzeuger eröffnen. Andernfalls sollten letztere keinen Strom mehr an säumige *State Electricity Boards* liefern.²⁶¹

Zum einen wiederholte der neue Stromminister die bereits von der Vorgängerregierung artikulierte Kritik, dass sich die Politik in den vergangenen Jahren bei der Neuschaffung von Erzeugungskapazität zu sehr auf den privaten Sektor verlassen habe und kündigte an, dass öffentlichen Investitionen wieder eine größere Rolle zukommen werde. Dessen ungeachtet sollten auch die nach wie vor kaum vorankommenden *fast track* Kraftwerksprojekte neuen Schub erhalten. Allerdings wurde auch deutlich gemacht, dass private Betreiber ihre Forderungen bei der Vertrags- und Preisgestaltung mäßigen müssten. Diese Ankündigungen glichen jenen, die bereits die *United Front* Regierung bei Amtsantritt gemacht hatte, die aber kaum umgesetzt werden konnten.

Im Mittelpunkt dieses Maßnahmenpaketes stand allerdings die vorgesehene Einrichtung von *State Electricity Regulatory Commissions* und die Neugestaltung der Strompreissetzung für Endkonsumenten. Die Regierung veranlasste parallel zwei Gesetzesinitiativen: Zum einen die *Electricity Regulatory Commissions Bill*, mit der die Einrichtung von Regulierungsbehörden eingeleitet werden sowie eine Anhebung der Strompreise erfolgen sollte; zum anderen die *Electricity Laws (Amendment) Bill*, mit welcher die Stromübertragung rechtlich als eigenständiger, von Stromerzeugung und -verteilung zu trennender Bereich anerkannt werden sollte. Damit würde die Gründung staatlicher und privater Unternehmen zur Stromübertragung ermöglicht werden. Dies war die unmittelbare Fortführung der von der *United Front* begonnen Initiative.

3.3.2 „*Electricity Regulatory Commissions Bill*“

Bereits einen Monat nach Regierungsantritt wurde per präsidialem Erlass die Einsetzung der *Central Electricity Regulatory Commission* (CERC) und die Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Einrichtung von Regulierungsbehörden in den Unionsstaaten (SERC) vorbereitet. Das Mittel des Präsidialerlasses begründete der neue Stromminister damit, dass das reguläre parlamentarische Verfahren die Einsetzung der Zentralen

²⁶¹ Ibid. Siehe auch, „Regulatory Commission to fix power tariff“, *The Hindu*, 27. April 1998 (Internet-Ausgabe).

Stromregulierungsbehörde um rund neun Monate verzögern würde und damit wertvolle Zeit im Reformprozess verloren ginge.²⁶²

3.3.2.1 Präsidialer Erlass

Wie bereits in dem von den Vertretern aller Unionsstaaten vereinbarten Aktionsprogramm aus dem Dezember 1996 festgelegt worden war, sollten die Strompreise für alle Konsumenten mindestens 50 Prozent der Erzeugungskosten widerspiegeln. Dem landwirtschaftlichen Sektor wurde dafür eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt. Die Unionsstaaten sollten innerhalb von drei Monaten nach Verfügung dieses präsidialen Erlasses ihre jeweiligen Regulierungsbehörden eingerichtet haben, welche für die Umsetzung der Preisreformen zuständig wären. Direkte Subventionen für bestimmte Konsumentengruppen müssten zukünftig explizit in den Haushalten der jeweiligen Regierungen ausgewiesen und damit transparent gemacht werden. In Anbetracht der Tatsache, dass die Strompreissetzung bis dato eines der beliebtesten Mittel in den Unionsstaaten war, um im demokratischen Wettbewerb politische Unterstützung zu suchen, greift eine solche Reform grundlegend in die politischen Mechanismen und das polit-ökonomische Gefüge auf regionaler Ebene ein. So kommentierte die nationale Tageszeitung *The Hindu* die Ankündigung dieses Erlasses wie folgt:

This may seem a radical change in the power policy in the context of the prevailing political culture in the States. [...] The proposed power regulatory bodies have a tough task ahead of them in a crucial but politically sensitive sector.²⁶³

3.3.2.2 Widerstand in der Koalition

Es dauerte nicht lange, bis diese Maßnahme zu ersten Unruhen innerhalb der regierenden Koalition führte. Die durch präsidialen Erlass von der Unionsregierung geforderten Schritte zur Einsetzung von Regulierungsbehörden und die damit einhergehende Anhebung von Strompreisen für bestimmte Konsumenten führte im Parlament des Unionsstaates *Tamil Nadu* zu einer parlamentarischen Anfrage, ob dies die Abschaffung eines seit 1989 existierenden Programms, welches kostenlosen Strom für landwirtschaftliche Abnehmer garantiert, zur Folge hätte. Abgeordnete des *Tamil Maanila Congress* (TMC) forderten den der *Dravida*

²⁶² Siehe, „Ordinance ushers power regulators“, *Business Line*, 27. April 1998 (Internet-Ausgabe). Für eine ausführliche Analyse der Inhalte dieses Erlasses, siehe „Power to the regulator“, *Frontline*, Vol. 15, No. 10, 9. Mai 1998: 22.

Munnetra Kazhagam (DMK) angehörenden Stromminister von Tamil Nadu, Arcot N. Veerasamy, auf, zu den Auswirkungen des neuen Gesetzes auf die Strompreise für Landwirte Stellung zu nehmen. Der TMC und die DMK bildeten eine Regierungskoalition. Mit der parlamentarischen Anfrage in der *State Assembly* wurde Druck auf die sich in Tamil Nadu in der Opposition befindliche *All India Anna DMK* (AIADMK) unter der Führung J. Jayalalithas ausgeübt. Ihre Partei war Teil der Regierungskoalition in Neu Delhi und somit mitverantwortlich für jenen Erlass. Der Stromminister Tamil Nadus von der DMK erklärte in Beantwortung dieser Anfrage, dass die Regierung weder die Strompreise für Landwirte anheben, noch eine Regulierungsbehörde einsetzen werde.²⁶⁴

Die AIADMK geriet somit unter politischen Druck. J. Jayalalitha machte umgehend publik, dass sie den Erlass der Zentralregierung ablehne und sie warf der BJP vor, diesen ohne vorherige Konsultation mit den Allianzpartnern veranlasst zu haben. Der Stromminister der Unionsregierung, P.R. Kumaramangalam, reagierte umgehend auf diese Vorwürfe und versicherte, dass der Erlass im Kabinett diskutiert worden sei und somit auch die AIADMK und ihr lokaler Verbündeter, die *Pattali Makkal Katchi* (PMK) – ebenfalls Teil der BJP geführten Koalition auf nationaler Ebene – von dem Erlass Kenntnis gehabt haben mussten.²⁶⁵

Dieser Dreieckskonflikt zwischen der in Tamil Nadu regierenden DMK, der sich in Tamil Nadu in der Opposition aber in Neu Delhi an der Regierung befindenden AIADMK und dem nationalen Stromminister Kumaramangalam, einem Mitglied der BJP und Abgeordnetem aus Tamil Nadu, hatte demnach einen regionalpolitischen Hintergrund. Für den *Chief Minister* von Tamil Nadu, M. Karunanidhi (DMK), bot sich eine Gelegenheit, zwei politische Konkurrenten gleichzeitig mit dem Vorwurf zu konfrontieren, Politik gegen die Interessen der Landwirte machen. Neben dem wichtigsten regionalpolitischen Gegner, der AIADMK, unternahm nun auch die BJP, nachdem sie im Norden Indiens ihr Wählerpotential weitgehend ausgeschöpft hatte, Anläufe, um in den südlichen Unionsstaaten Fuß zu fassen. Kumaramangalam sprach in dieser Auseinandersetzung nicht nur als Stromminister, sondern auch als Regionalpolitiker aus Tamil Nadu. So bekräftigte er, dass die Interessen der Landwirte in Tamil Nadu durch die in dem Erlass vorgesehenen Maßnahmen nicht verletzt

²⁶³ „A welcome Step“, *The Hindu*, 28. April 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁶⁴ Siehe „TN Govt. Against stopping free power for farmers“, *The Hindu*, 5. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁶⁵ Das Kabinettsmitglied der AIADMK, Justizminister Thambidurai, war nach Aussage der AIADMK angeblich im Kabinett nicht informiert worden. Es wäre allerdings ungewöhnlich, dass ein präsidentialer Erlass ohne Zustimmung des Justizministers erfolgt. Siehe „Was Union Minister ignored over Ordinance, asks CM“, *The Hindu*, 8. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

würden. Er wies darauf hin, dass es der Regierung Tamil Nadus auch in Zukunft möglich sei, den Landwirten beliebig hohe Subventionen zukommen zu lassen, solange diese durch den Haushalt abgedeckt sind.²⁶⁶

Zu diesem Zeitpunkt betragen die direkten und im Haushalt des Unionsstaates Tamil Nadu ausgewiesenen Subventionen für landwirtschaftlichen Stromkonsum rund 5 Mrd. IR. Nach Schätzungen der regierenden DMK würde sich, müsste das gesamte Subventionsprogramm durch den Haushalt abgedeckt werden, dieser Betrag auf rund 20 Mrd. IR vervierfachen. Dies wäre unter keinen Umständen tragbar und eine Beendigung des Programms zur kostenlosen Stromlieferung an diese Zielgruppe wäre, so die DMK, unvermeidbar.²⁶⁷

Die Konfliktkonstellation wurde weiterhin verkompliziert, da die DMK der vormaligen *United Front* Regierung in Neu Delhi angehört hatte. Der Präsidialerlass beruhte auf dem Aktionsprogramm, welches auf der beschriebenen Konferenz der *Chief Minister* beschlossen worden war. Kumaramangalam und Jayalalitha wiesen darauf hin, dass die DMK dieses Programm mitgetragen hatte.²⁶⁸

3.3.2.3 Entwicklungen im Kontext der indischen Atomtests

Die BJP und insbesondere der Stromminister waren entschlossen, das Gesetz in der Haushaltssitzungsperiode des Parlaments zu verabschieden. Ihnen war nicht nur daran gelegen, ihren Reformwillen unter Beweis zu stellen. Hinzu kam, dass die im Mai 1998 von Indien unternommenen Atomtests zu Wirtschaftssanktionen führten, von denen insbesondere der Stromsektor betroffen war: Zum einen im Kontext privater ausländischer Direktinvestitionen, denn insbesondere Energieunternehmen aus den Vereinigte Staaten waren sehr an der indischen Stromwirtschaft interessiert; zum anderen war die Finanzierung

²⁶⁶ Siehe „Jaya, Kumaramangalam in power struggle“, *rediff on the net*, 5. Mai 1998 (Internet-Ausgabe). Kumaramangalam stellte ebenfalls klar, dass es organisatorisch nicht möglich gewesen wäre, den Erlass ausführlich mit allen Parteiführern der Allianzmitglieder zu diskutieren, da das nächste Koordinierungstreffen der Regierungskoalition erst noch bevorstand. Daher erfolgte die Absprache nur im Kabinett. Siehe dazu, „Ordinance on power not against farmers“, *The Hindu*, 6. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁶⁷ „DMK will not scrap free power scheme for farmers despite ordinance“, *Rediff on the Net*, 6. Mai 1998.

²⁶⁸ Karunanidhi konterte in einer Parlamentsrede in Tamil Nadu, dass er während des ersten Treffens der *Chief Minister* am 11. November 1996 eine Revision des Entwurfs des Aktionsprogramms gefordert hatte, die weiterhin die kostenlose Stromversorgung von Landwirten ermöglichen würde. Auf dem zweiten Treffen am 3. Dezember 1996 war Karunanidhi durch seinen Justizminister vertreten worden. Letzterer behauptete wiederum, dass er während dieses Treffens darauf bestanden habe, dass die Unionsstaaten je nach ihren Bedürfnissen auch weiterhin kostenlos Strom abgeben dürften und das Tamil Nadu von der Zentralregierung lediglich Empfehlungen jedoch keine verpflichtenden Weisungen entgegennehmen würde. Siehe „Karunanidhi refutes remarks of Union Power Minister“, *The Hindu*, 7. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

verschiedener Vorhaben durch bi- und multilaterale Entwicklungsbanken gefährdet. Erhöhte die indische Regierung nun durch Reformmaßnahmen die Attraktivität des Sektors, so könnten ausländische Investoren, unter ihnen zahlreiche einflussreiche US-amerikanische Energiekonzerne mit einer starken Lobby in Washington, in ihren Heimatländern einen mildernden Einfluss auf die drohenden Sanktionsmaßnahmen haben.

3.3.2.4 Widerstand regionaler Parteien in der Koalition

Zwei Regionalparteien in der Regierungsallianz stellten sich allerdings gegen das Gesetzesvorhaben. Die bereits beschriebene Auseinandersetzung zwischen der Unionsregierung und der Regierung in Tamil Nadu führte letztendlich dazu, dass Jayalalitha und ihre AIADMK die *Electricity Regulatory Commissions Bill* noch vor Einbringung in das Parlament ablehnten.²⁶⁹ Bereits zuvor hatte die *Akali Dal*, eine Regionalpartei aus dem Unionsstaat Punjab und ebenfalls Teil der Koalition in Neu Dehli, erklärt, dass sie ebenfalls darauf bestehe, weiterhin kostenlos Elektrizität an Landwirte liefern zu können.²⁷⁰ Dieser Widerstand aus Reihen der Koalition führte dazu, dass die kontroversen Aspekte aus dem Gesetzesentwurf genommen wurden. Zum einen sollte es demnach für die Unionsstaaten nicht mehr verpflichtend sein, eigene Stromregulierungsbehörden einzurichten: Jeder Unionsstaat könnte vielmehr selbst entscheiden, ob er dies wolle. Zum anderen wurde jener Teil des Gesetzesentwurfes gestrichen, der einen Mindeststrompreis von 0,50 IR für jede Konsumentengruppe vorschrieb. Obwohl es sich bei diesem Punkt um zentrale Elemente der Gesetzesinitiative handelte, versicherte Stromminister Kumaramangalam, dass die Modifikation die vorgesehenen Reformen nicht beeinträchtigen würde.²⁷¹

Das Gesetz wurde am 3. Juni 1998 zur ersten Lesung in die *Lok Sabha* eingebracht. Die vereinbarten Änderungen wurde im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses eingearbeitet. Während dieser ersten Lesung versicherte der Stromminister in seiner Parlamentsrede, dass die Unionsstaaten zwar in ihrer Entscheidung Regulierungsbehörden einzusetzen, frei sein würden. Sie müssten aber mit gewissen Konsequenzen rechnen, sollten sie darauf

²⁶⁹ Auf einem Treffen des Exekutivkomitees der AIADMK drängten unter anderem die Parteisekretäre der Distriktebene die Parteiführung dazu, sich gegen dieses Gesetz mit seinen Auswirkungen auf die Strompreise für Landwirte auszusprechen. In einer an Premierminister Vajpayee adressierten Erklärung forderten Jayalalitha, dass diese Gesetzesvorlage nochmals von den Koalitionsparteien diskutiert werden solle. Siehe „Jaya asks Centre to drop bill“, *Rediff on the Net*, 25. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁷⁰ Siehe „Akalis too insist on continuing power subsidy to farm sector“, *Rediff on the Net*, 8. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁷¹ Siehe „Our decision will not hit reforms“, *The Hindu*, 8. Juni 1998 (Internet-Ausgabe).

verzichten.²⁷² Zwar war es aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Unionsregierung nicht möglich, die Unionsstaaten zu Handlungen in jenen Bereichen der Stromwirtschaft zu verpflichten, aber es bestünden durchaus Möglichkeiten, durch gewisse Sanktionsmechanismen die Unionsstaaten zu Reformen zu drängen. So hatte Kumaramangalam bereits kurz zuvor angekündigt, dass die *Power Finance Corporation*²⁷³ bei Krediten an solche Staaten, die eine eigene Regulierungsbehörde einrichten, ihre Zinsen um einen Prozentpunkt senken würde. Weiterhin sollten Kredite der unionsstaatlichen *Rural Electrification Corporation* an diese Staaten mit neun anstatt den üblichen vierzehn Prozent verzinst werden.²⁷⁴

Am 9. Juni 1998 kam es zur zweiten Lesung der *Electricity Regulatory Commissions Bill* in der *Lok Sabha*. Nach intensiver parlamentarischer Debatte verabschiedete das indische Unterhaus den Gesetzentwurf in zweiter Lesung mit den Stimmen der regierenden Koalition. Die *Rajya Sabha* billigte den Entwurf am 12. Juni 1998 und so konnte das Gesetz am 2. Juli 1998 vom Präsidenten unterzeichnet werden.²⁷⁵

Somit war die rechtliche Grundlage für die Einrichtung unionsstaatlicher Regulierungsbehörden geschaffen worden. Etwa die Hälfte der Regierungen richteten diese im Verlauf der folgenden zwei Jahre ein.²⁷⁶ Wie zu erwarten war, kam es dabei zu einigen Streitigkeiten um die personelle Besetzung. Obwohl erst die nächsten Jahre zeigen werden, inwieweit die Regulierungsbehörden eine Entpolitisierung der Tarifgestaltung herbeiführen können, haben diese doch schon nach kurzer Zeit in einigen Unionsstaaten zumindest zu einer höheren Transparenz und einer Beteiligung der betroffenen Konsumenten bei der Entscheidungsfindung beigetragen. Preiserhöhungen durch die *State Electricity Boards* müssen bei den Regulierungsbehörden beantragt und in öffentlichen Anhörungen von den Versorgungsunternehmen begründet werden. Es ist zu beobachten, dass die indische Industrie aber auch zahlreiche der neuen Konsumentenverbände oder *Public Interest Groups* diese Institutionen nutzen, um die *State Electricity Boards* bzw. ihre Nachfolgeorganisationen in die Verantwortung zu nehmen. Einige Regulierungsbehörde unterhalten unter anderem auch

²⁷² Siehe "Power regulatory bill introduced amid pandemonium", *Indian Express*, 4. Juni 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁷³ Die *Power Finance Corporation* ist eine zentralstaatliche Finanzierungsgesellschaft, die Kredite für den Aufbau von Infrastruktur und für Modernisierungsaufgaben in der Stromwirtschaft vergibt.

²⁷⁴ Siehe "States offered Rs 200-cr sops with eye on power ordinance", *Indian Express*, 18. Mai 1998.

²⁷⁵ Veröffentlicht in, *The Gazette of India*, Extraordinary, Part II, Section 1, New Delhi, Thursday, July 2, 1998. The Electricity Regulatory Commissions Act, 1998 (No. 14 of 1998).

Internetseiten, auf denen die Entscheidungen der Behörde über Strompreisänderungen abgerufen werden können. (siehe Appendix mit Internetadressen)

3.3.3 „Electricity Laws (Amendment) Bill“

Das zweite gesetzliche Reformvorhaben der von der BJP geführten Regierung, welches ähnlich wie das Gesetz zur Einrichtung von Regulierungsbehörden auf einer Initiative der Vorgängerregierung basierte, betraf die private Beteiligung an der Stromübertragung. In den bis dato bestehenden Gesetzen war eine unmittelbare unternehmerische Verflechtung von Stromübertragung und Stromverteilung vorgesehen.²⁷⁷ Wollte man dem von Orissa vorgegebenen Modell bei der Reform weiterer *State Electricity Boards* folgen, so bedurfte es einer rechtlichen Grundlage für den Betrieb unabhängiger Unternehmen zur Stromübertragung. Neben den Fragen nach der Vergabe, der Errichtung und dem Betrieb solcher Projekte musste in erster Linie das Problem der Festsetzung von Durchleitungsentgelten geregelt werden.

Wie oben beschrieben hatte die *United Front* Regierung bereits im Januar 1997 per präsidialem Erlass dem Gesetz vorgegriffen, musste aber das darauffolgende Gesetzgebungsverfahren aufgrund des Widerstandes von Seiten der kommunistischen Koalitionspartner in das parlamentarische *Standing Committee on Energy* überweisen. Noch bevor dessen Empfehlungen berücksichtigt werden konnten – der Ausschuss hatte diese im Dezember 1997 vorgelegt – hatte die *United Front* ihre parlamentarische Mehrheit eingebüßt

²⁷⁶ Im Mai 2001 hatten insgesamt 14 Unionsstaaten Regulierungsbehörden eingerichtet. Viele der anderen befanden sich in der Vorbereitung dazu.

²⁷⁷ Zur Erinnerung sei in Kürze nochmals die unternehmensorganisatorische Entwicklung des indischen Stromnetzes vereinfacht dargestellt. Nach der Unabhängigkeit waren es zuerst ausschließlich die *State Electricity Boards*, die für den Aufbau und Betrieb eines auf ihren Unionsstaat begrenztes Übertragungsnetz zuständig waren. Mitte der sechziger Jahre wurden dann *Regional Electricity Boards* gegründet, die für die Schaffung und den Betrieb von fünf regionalen Verbundnetzen (Nord, West, Süd, Ost und Nord-Ost) verantwortlich sind. Die in den siebziger Jahren gegründeten Stromerzeugungsunternehmen der Zentralregierung (v.a. NTPC und NHPC) hatten ursprünglich selbst für die Übertragung des von ihnen produzierten Stroms gesorgt. Um den beschleunigten Ausbau der Erzeugungskapazität dieser Unternehmen nicht zu behindern, wurde es mithin notwendig, ein unionsstaatliches Unternehmen für diesen Zweck zu gründen. 1989 etablierte die Zentralregierung unter dem Stromministerium die *Power Grid Corporation*. Dieser wurden zum 1. April 1992 die Anlagen und Mitarbeiter im Bereich der Stromübertragung von den unionsstaatlichen Stromerzeugern übereignet. Das Mandat dieses nationalen Netzbetreibers lautet: „*Establishment and operation of Regional and National Power Grids to facilitate transfer of power within and across the Regions with reliability, security and economy, on sound commercial principles.*“ (Government of India. Ministry of Power. 1996b: 49). Obwohl bereits Stromleitungen zwischen den regionalen Netzen bestehen, besitzt Indien kein funktionsfähiges nationales Verbundnetz. Eine Integration des östlichen mit dem südlichen Regionalnetz gilt jedoch als besonders dringlich, da der Stromüberschuss des Ostens (i.d.R. aus Kohlekraftwerken) zur Deckung des Defizits in den südlichen Unionsstaaten – besonders bei ausbleibenden Niederschlägen und den damit verbundenen Ausfällen bei der Stromerzeugung aus Wasserkraft – beitragen könnte.

und es kam zu Neuwahlen. Die neue BJP-geführte Regierung hatte die Vorschläge des Stromausschusses fast unverändert übernommen und trotz einer heftigen Diskussion in der *Lok Sabha* verlief die Verabschiedung des Gesetzes nun ohne nennenswerte Kontroversen. Wie die *Electricity Regulatory Commissions Bill* so brachte der Stromminister auch die *Electricity Laws (Amendment) Bill* während der Monsunsitzung in das Parlament ein und das Gesetz wurde durch das indische Oberhaus am 10. August 1998 ohne weitere Änderungen verabschiedet.²⁷⁸

Die wichtigsten Inhalte und Ziele dieses Gesetzes wurden bereits weiter oben beschrieben. Lediglich sei an dieser Stelle nochmals erwähnt, dass in den vorhergehenden Jahren die öffentlichen Investitionen in das Übertragungsnetz relativ zu denen in die Stromerzeugung zurückgegangen waren. Grob geschätzt wird angenommen, dass eine Investition in die Stromerzeugung von einer ebenso hohen Investitionen in die Stromübertragung begleitet werden sollte. Seit Mitte der achtziger Jahre hatte sich dieses Idealverhältnis von 1:1 zu Ungunsten der Stromübertragung auf ein Verhältnis von rund 1:0,46 verschoben. In Anbetracht der Investitionsanforderungen des Sektors war dementsprechend auch hier, ähnlich wie zuvor bei der Stromerzeugung, die Knappheit öffentlicher Investitionsmittel einer der wichtigsten Gründe für die Öffnung des Sektors für private Investitionen.

Folgende Empfehlungen und Änderungen des *Standing Committee on Energy* fanden Eingang in das Gesetz:

- I. Die allgemeine Planung der Netzinfrastruktur des Landes soll durch die *Central Electricity Authority*, das für das Stromnetz zuständige zentralstaatliche Unternehmen *Powergrid* und durch die *State Electricity Boards* erfolgen;
- II. Jeder Staat soll nur über ein Unternehmen für den Netzbetrieb verfügen, wobei es sich um das jeweilige *State Electricity Board* oder eine im Rahmen der Restrukturierung entstehenden Nachfolgeorganisation handeln soll. Für den nationalen Netzbetrieb soll die zentralstaatliche *Power Grid Corporation* zuständig sein;
- III. Die unter (II.) beschriebene Organisation soll in staatlichem Besitz bleiben;
- IV. Der zuständige Netzbetreiber hat zu entscheiden, in welchem Bereich unter seiner Verantwortung der Ausbau der Infrastruktur durch private Investitionen bewerkstelligt werden soll;
- V. Das private Stromübertragungsunternehmen soll einen Übertragungsdienstvertrag mit dem zuständigen *State Electricity Board* beziehungsweise mit der *Power Grid Corporation* eingehen, um die Leitungsinfrastruktur zur Verfügung zu stellen. Das private Unternehmen soll dabei keinerlei Entscheidungen über Durchleitungsentgelte oder Einspeisungsrechte treffen dürfen;

²⁷⁸ Siehe z.B. „LS passes power amend Bill“, *The Tribune*, 24. Juli 1998 (Internet-Ausgabe); auch „Heavy demand for power foreseen; Parliament okays private transmission“, *Rediff on the Net*, 29. Juli 1998.

- VI. Das private Übertragungsunternehmen soll seinen Betrieb gemäß den Vorgaben der regionalen beziehungsweise staatlichen Lastenverteiler (*Regional Load Dispatch Centre/State Load Dispatch Centre*) unterhalten. Die regionalen bzw. staatlichen Lastenverteiler sollten der *Power Grid Corporation* bzw. dem jeweiligen *State Electricity Board* (oder dem Nachfolgeunternehmen) unterstehen.
- VII. Die privaten Übertragungsunternehmen sollen ihre Lizenzen auf Basis einer Empfehlung des zuständigen Netzbetreibers erhalten.²⁷⁹

Rechtlich wurden mit dieser Gesetzesänderung drei neue Institutionen geschaffen:

1. Netzbetreiber auf zentraler Ebene (*Central Transmission Utility* (CTU));
2. Netzbetreiber auf unionsstaatlicher Ebene (*State Transmission Utilities* (STU));
3. unabhängige Stromübertragungsunternehmen (*Independent Private Transmission Corporation – IPTC*).²⁸⁰

Die *Power Grid Corporation* wurde kurz darauf als der zentralstaatliche Netzbetreiber anerkannt. Ihr sollte damit die zentrale Aufgabe der Planung und des Aufbaus eines nationalen Verbundnetzes zufallen. Den *State Electricity Boards* oder ihren Nachfolgeorganisationen, wie zum Beispiel *GRIDCO* in Orissa oder *TRANSCO* in Andhra Pradesh²⁸¹, kommt diese Rolle auf Ebene der Unionsstaaten zu.

Mit dem *Electricity Laws (Amendment) Act (1998)* kam es demnach zu keiner Privatisierung der Stromübertragung. Der Unterhalt und die Organisation der Netze bleibt Aufgabe staatlicher Betreiber. Lediglich der Aufbau und Unterhalt neuer Infrastruktur kann zukünftig durch internationale Ausschreibung an private Unternehmen vergeben werden. Alle vertraglichen Regelungen über den Betrieb und die finanzielle Ausgestaltung werden somit zwischen dem jeweiligen staatlichen Netzbetreiber und dem privaten Übertragungsunternehmen vereinbart. Über den Netzzugang und die preisliche Gestaltung der Einspeisung und der Abnahme würde ausschließlich der staatliche Netzbetreiber entscheiden. Hieraus wird deutlich, dass die Öffnung des Übertragungssektors für private Investitionen fast ausschließlich der Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen dient. Ein staatliches Monopol in diesem Bereich wird beibehalten. Damit folgt die rechtliche Gestaltung weitgehend den

²⁷⁹ Aus der Rede des Stromministers, P.R. Kumaramangalam, vor dem indischen Unterhaus bei der Einbringung der *Electricity Laws (Amendment) Bill, 1998*. *XII Lok Sabha Debates, Session II, (Monsoon) Monday, July 20, 1998./Asadha 29, 1920 (Saka)*.

²⁸⁰ Die *Power Grid Corporation* agierte bis zur Einführung dieses neuen Gesetzes rechtlich als Stromerzeuger, da zuvor Stromübertragung als eigenständige wirtschaftliche Aktivität keine rechtliche Anerkennung besessen hatte.

²⁸¹ Auf die Entwicklungen in Orissa und Andhra Pradesh wird im übernächsten Kapitel detailliert eingegangen.

Empfehlungen des *Sankaraguruswamy Committee*, welches von der *United Front* Regierung eingerichtet worden war.²⁸²

Obwohl die zwei beschriebenen Gesetzesmaßnahmen der neuen Regierung – der *Electricity Regulatory Commission Act* und der *Electricity Laws (Amendment) Act* – in weiten Teilen eine Fortsetzung der von der Vorgängerregierung begonnen Initiativen darstellten, galt ihre Verabschiedung unter der BJP-geführten Regierung gleichwohl als ein Meilenstein im Reformprozess der neunziger Jahre. Beide Initiativen gingen auf die beschriebene Konferenz der *Chief Minister* bzw. Stromminister aus dem Oktober und Dezember 1996 zurück. Mit der Schaffung rechtlicher Grundlagen für die Einrichtung von Regulierungsbehörden war eine wichtige institutionelle Voraussetzung für eine schrittweise Entpolitisierung bei der Festsetzung von Strompreisen geschaffen worden. Auch die Formulierung von Mindestpreisen für alle Konsumentengruppen würde zumindest als Willenserklärung eine gewisse symbolische Bedeutung haben und würde den politisch schwierig durchzusetzenden Strompreiserhöhungen zumindest eine Legitimationsbasis bieten. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens musste allerdings dem föderalen Charakter Indiens und der Dynamik innerhalb von Regierungskoalitionen Rechnung getragen werden. Vorwiegend der Widerstand von Allianzpartnern aus Tamil Nadu und Punjab, zwei Unionsstaaten, in denen die extreme Subventionierung ländlichen Stromverbrauchs polit-ökonomisch sehr bedeutsam ist, setzte dem Reformeifer des neuen Stromministers P.R. Kumaramangalam Grenzen. So wurde die vollständige Umsetzung der in dem Gesetz vorgesehenen Reformen den Unionsstaaten als Option angeboten. Jegliche Passagen, die die regionalen Regierungen zu Reformen verpflichtet hätten, wurden zurückgezogen.

Bei der Gesetzesinitiative zur rechtlichen Anerkennung der Stromübertragung als einen von der Stromerzeugung oder Stromverteilung unabhängigen wirtschaftlichen Aktivität verlief es ähnlich. Unter Premierminister Deve Gowda war nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Kraftwerksprojektes von Cogentrix in Mangalore versucht worden, per präsidialem Erlass und anschließend im parlamentarischen Eilverfahren das erforderliche rechtliche Umfeld zu schaffen. In jenem Fall waren es die Koalitionspartner aus dem linken Parteienspektrum, die auf eine genauere Prüfung des Vorhabens und eine Überweisung an das *Standing Committee on Energy* bestanden.

²⁸² Für eine ausführliche Darstellung der Empfehlungen dieses Komitees, siehe „Panel restricts private role in

Die *State Electricity Boards* (beziehungsweise ihre Nachfolgeorganisationen) wurden auf unionsstaatlicher und die *Power Grid Corporation* auf zentralstaatlicher Ebene als Organisationen zum Netzaufbau und -betrieb anerkannt. Ihnen steht die Möglichkeit offen, neue Infrastruktur durch die Lizenzvergabe an private Unternehmen auf einer BOM-Basis (*Build, Own & Maintain*) aufzubauen. Diese neuen Rahmenbedingungen galten als wichtige Voraussetzung für den langfristigen Aufbau eines nationalen Verbundnetzes.

3.3.4 Rückbesinnung auf öffentliche Investitionen und die Rolle der NTPC und NHPC

Nach der Übernahme der Regierungsverantwortung und unter dem Eindruck der Prognosen, dass auch im Neunte Fünfjahresplan die Ziele im Stromsektor deutlich verfehlt werden, wollte die neue BJP Regierung aus den bisher ausgebliebenen privaten Investitionen in die Stromerzeugung Konsequenzen ziehen. Eine entsprechende Richtungskorrektur deuteten sich in dem durch den neue Finanzminister, Yashwant Sinha (BJP), vorgelegten Haushalt 1998/99 an. Wie in anderen Bereichen erhielt der öffentliche Sektor auch in der Stromwirtschaft wieder eine größere Beachtung. In der Haushaltsrede am 1. Juni 1998 kündigte Finanzminister Sinha an, dass der Infrastrukturbereich im allgemeinen und der Stromsektor im besonderen im Budget eine hervorgehobene Berücksichtigung fänden:

The plan outlay for the key infrastructure sectors of Energy, Transport and Communications in the revised estimates for 1997-98 was Rs.45,252 crore. I am happy to announce that the outlay for these sectors for the current year will be Rs.61,146 crore. This is an increase of 35 per cent. I am hopeful that this steep increase in investments will trigger industrial activity and revive rapid economic growth. [...] The total plan outlay for Ministry of Power is being increased to Rs.9,500 crore as against Rs.6,738 crore in 1997-98.²⁸³

Die Erhöhung des Etats des Stromministeriums sollte dabei vor allem den zentralstaatlichen Stromproduzenten zum forcierten Bau neuer Kraftwerke sowie der Renovierung älterer Anlagen zugute kommen. Bereits unter dem vorigen Finanzminister, P. Chidambaram, wurde ein stärkeres finanzielles Engagement der öffentlichen Hand gefordert und auch eine solche Notwendigkeit grundsätzlich von Seiten des Finanzministeriums eingeräumt. Allerdings war dieser Einsicht im Haushalt 1997 noch keine entsprechende Etaterhöhung gefolgt. Die neue

power transmission projects“, *Financial Express*, 4. August 1997 (Internet-Ausgabe).

²⁸³ Aus der Haushaltsrede des Finanzministers (Absatz 25).

Koalition unter Führung der BJP hatte die größere Bedeutung öffentlicher Investitionen zuvor schon in ihrem Koalitionsprogramm, der *National Agenda for Governance*, betont.²⁸⁴

Neben dieser Aufstockung des Etats wurden weitere Maßnahmen angekündigt, die die Stärkung zentralstaatlicher Unternehmen mit strategischer Bedeutung für den Energie- und Infrastrukturbereich zum Ziel hatten. Viele dieser Unternehmen litten unter der mangelnden Zahlungsmoral anderer Staatsunternehmen, was oftmals dazu führte, dass Finanzmittel für wichtige Investitionen fehlten. Entsprechend hatten, so der Finanzminister in seiner Haushaltsrede, die *State Electricity Boards* gegenüber Unternehmen der Zentralregierung, wie zum Beispiel der NTPC oder *Coal India*, Verbindlichkeiten in Höhe von rund 100 Mrd. IR.²⁸⁵ Im Fall der NTPC führen solche Rückstände unter anderem dazu, dass Investitionen in neue Kraftwerke verzögert werden, was wiederum aufgrund der resultierenden Kapitalbindung zu einer Kostenexpansion der Projekte führt. Außerdem belastet diese Situation die Fähigkeit der Unternehmen, sich auf dem privaten Markt Fremdkapital zu beschaffen, was wiederum höhere Finanzierungskosten zur Folge hat. Vor diesem Hintergrund kündigte der Finanzminister an, diese Unternehmen der Zentralregierung mit öffentlichen Bürgschaften für die Zahlungsrückstände der *State Electricity Boards* auszustatten.

In Bezug auf Privatinvestitionen im Bereich der Stromerzeugung enthielt dieser Haushalt wenig Neues. Die bestehenden Steueranreize wurden zwar beibehalten, aber im Hinblick auf die Betonung, die dieser Haushalt auf die Stärkung der öffentlichen Hand legte, und im Vergleich zu den Haushaltsreden der vergangenen Jahre, deutete sich im Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Investitionen eine Kurskorrektur an. Der Vorsitzende der *Independent Power Producers Association of India*, einer Interessengruppe privater Stromproduzenten, Harry Dhaval, stellte in einem Zeitungsinterview fest:

I do not see anything in the budget for the private sector. I would say it was a case of missed opportunities and the government should take a relook at the proposals. [...] The very fact that the IPPs [Independent Power Producers] were invited into the country was because the government had no money to invest in infrastructure. I am also not sure where all this money is going to

²⁸⁴ In der *National Agenda for Governance* hieß es unter dem Abschnitt zur Infrastrukturpolitik: „We will give a major thrust to infrastructure development, particularly energy and power, by recommencing public expenditure in the sector. Towards this we will access long-term funds in the national and international markets, remove administrative bottlenecks, reverse the slowdown in this critical area of national economy, thus giving a fresh impetus to growth.“

²⁸⁵ Aus der Haushaltsrede des Finanzministers (Absatz 27).

come from now considering the fact that the government did not have any money for the sector earlier.²⁸⁶

Die neue Regierung betonte in ihren öffentlichen Äußerungen wiederum den Ausbau der Wasserkraft als Reaktion auf ihren weiterhin sinkenden Anteil am Strommix. Die in Planung befindlichen privaten Kraftwerke waren in der Regel Kohle- oder Gaskraftwerke, die zur Deckung der Grundlast ausgelegt sind. Kritiker beanstanden seit langem, dass die weitere Errichtung dieser Grundlastkraftwerke erheblich Überkapazitäten erzeugt, die wiederum zur Kosteneskalation beitragen. Wasserkraftwerke eignen sich hingegen weitaus besser zur Befriedigung von Nachfragespitzen.

Das nationale Wasserkraftunternehmen, die *National Hydro Power Corporation* (NHPC), hatte zunehmend Schwierigkeiten, die für Wasserkraftwerke hohen Investitionssummen aufzubringen. Der neue Haushaltsentwurf sah zwar eine deutliche Anhebung der Finanzmittel für die NHPC vor, welche jedoch keinesfalls für eine substantielle Ausweitung der Wasserkraftprojekte ausreichen würden. Zumindest die Fertigstellung laufender Projektvorhaben sollte jedoch gewährleistet werden. Auf der anderen Seite hatte das staatliche Schwesterunternehmen, die NTPC, über die Jahre finanzielle Überschüsse erwirtschaftet. So wurde die Möglichkeit diskutiert, die Anteile der Zentralregierung an der NHPC an die NTPC zu verkaufen, damit die Eigenkapitalreserven von NTPC für neue Wasserkraftprojekte eingesetzt werden können. Des weiteren würde die Zentralregierung aus dem Verkauf ihrer Anteile an der NHPC Einnahmen von rund 45 Mrd. IR erwirtschaften, die zum Abbau des Haushaltsdefizits eingesetzt werden könnten. Der damalige Stromminister, P.R. Kumaramangalam, bestritt zunächst, dass letzteres der Grund für dieses Vorhaben sei²⁸⁷, gestand aber in einem späteren Interview ein, dass die Aussicht auf Privatisierungserlöse durchaus eine Rolle spielte:

When the Finance Minister is short on finances, he rings me up and not the oil companies, not the ONGCs (Oil and Natural Gas Corporation) for cash. NTPC makes a profit of Rs. 70 billion (\$1.62 billion) every year and can buy up any company.²⁸⁸

²⁸⁶ „PSU power cos get booster“, *Economic Times*, 1. Juni 1998 (Internet-Ausgabe).

²⁸⁷ Siehe „NTPC to take over NHPC for Rs 4,000 crore“, *Financial Express*, 17. November 1999 (Internet-Ausgabe); siehe auch, „NTPC-NHPC deal not intended to bridge fiscal deficit, says govt“, *Rediff on the Net*, 19. November 1999 (Internet-Ausgabe).

²⁸⁸ So zitiert in „NTPC to acquire hydel power corporation“, *India Abroad*, 26. November 1999 (Internet-Ausgabe).

Auf diese Ankündigung des Stromministers folgte umgehend Kritik von Seiten der NHPC. Ihr Vorsitzender, Y. Prasad, beklagte, dass dieser Schritt überhaupt nicht abgesprochen gewesen sei und dass eine solche Übernahme keinen Sinn mache, da die NTPC keine Erfahrung mit Wasserkraftprojekten besitze.²⁸⁹ Außerdem würde sie die Eigenkapitalbasis und damit das Investitionspotential von NTPC schwächen. Die Idee einer Fusion von NTPC und NHPC war allerdings nicht ganz neu, sondern war bereits in ähnlicher Form von der durch die *United Front* Regierung eingesetzte Privatisierungskommission (*Disinvestment Commission*) empfohlen worden.

Auf einer von der *Confederation of Indian Industries* organisierten Konferenz kündigte der Stromminister zusätzlich an, dass einige Kraftwerke der NTPC privatisiert werden könnten. Er verband damit die Hoffnung, dem privaten Engagement im Stromsektor eine neue Dynamik zu verleihen.

Diese beiden öffentliche Ankündigung des Stromministers stellte sich aber als voreilig heraus. Die NTPC selbst lies verlautbaren, dass eine Übernahme der Mehrheit an der NHPC frühestens in einem Jahr vorgenommen werden könnte.²⁹⁰ Der Nachfolger von P.R. Kumaramangalam im Amt des Stromministers, Suresh Prabhu von der hindu-nationalistischen *Shiv Sena* aus Maharashtra, sprach sich nach seinem Amtsantritt selbst gegen eine solche Übernahme aus.²⁹¹

Eine wichtige Opposition, sowohl gegen den Verkauf von NHPC and NTPC als auch gegen die Privatisierung von einzelnen Kraftwerken der NTPC, bildeten die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors. Aber auch der staatliche Turbinenhersteller, *Bharat Heavy Electrical Limited* (BHEL), der unter sehr starkem gewerkschaftlichen Einfluss steht, lehnte derartige Veränderungen bei der NTPC und der NHPC ab. BHEL gehörte neben den großen westlichen Unternehmen wie Siemens oder General Electric zu den wenigen weltweit verbliebenen Herstellern von Großturbinen. Staatsunternehmen erhielten in Indien bei öffentlichen Ausschreibungen eine Preispräferenz von zehn Prozent, d.h. ihr Angebot durfte zehn Prozent über dem des günstigsten privaten Mitbewerbers liegen. BHEL profitierte von dieser Regel

²⁸⁹ Siehe, „NHPC takeover to boost NTPC's leverage in financial market, *Financial Express*, 19. November 1999 (Internet-Ausgabe).

²⁹⁰ Siehe, „Kumaramangalam for sale of NTPC units to spur pvt investment“, *Financial Express*, 25. November 1999 (Internet-Ausgabe).

²⁹¹ Siehe, „Power ministry against NTPC acquiring NHPC“, *Financial Express*, 21. August 2000 (Internet-Ausgabe). P. R. Kumaramangalam verstarb im Herbst 2000 an Leukämie.

bei Ausschreibungen, die die NTPC für den Kraftwerksbau vornimmt. Somit hat BHEL ein Interesse daran, dass die NTPC weiterhin möglichst viele Kraftwerke errichtete. Sowohl die eng mit den Gewerkschaften verbundenen kommunistischen Parteien als auch hindu-nationalistische Gewerkschaften und Frontorganisation, wie zum Beispiel der *Swadeshi Jagaran Manch* (SJM), setzten sich vehement für eine Fortsetzung dieser Schutzmaßnahmen für die heimischen Staatsbetriebe ein.²⁹² Sowohl das Strom- als auch das Finanzministerium plädierten hingegen unisono mit der Privatwirtschaft für die Abschaffung dieser Preispräferenzsysteme.²⁹³

3.3.5 Versuche der Koordination zwischen Union und Unionsstaaten

Die oben beschriebenen neuen Gesetze der Unionsregierung, vor allem jenes zur Einrichtung von Regulierungskommissionen, mussten nach ihrer Verabschiedung von den Regierungen in den Unionsstaaten umgesetzt werden. Die Unionsregierung berief im Dezember 1998 sowie im Februar 2000 Konferenzen der *Chief Minister* bzw. der regionalen Energie- oder Stromminister ein, um die notwendigen Schritte mit den Unionsstaaten zu koordinieren. Auch die weiterhin festgefahrenen privaten Kraftwerksvorhaben sollten bei diesen Gelegenheit erneut thematisiert werden. Die BJP Regierung sowie das Stromministerium hatten sich, wie auch schon zuvor die Regierungen unter Deve Gowda und I.K Gujral, bei Amtsübernahme vorgenommen, diese Projekte zügig zum Abschluss zu bringen.

3.3.5.1 Das Treffen der Chief Minister im Dezember 1998

In seiner Eröffnungsrede auf der Konferenz der *Chief Minister* im Dezember 1998 kritisierte Premierminister A.B. Vajpayee, dass fünf Monate nach Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes erst zehn Staaten begonnen hätten, die Einrichtung von Regulierungskommissionen vorzubereiten. Folgende Maßnahmen wurden dann auf dieser Konferenz vereinbart:

- Jeder Unionsstaat richtet bis März 1999 eine Regulierungskommission ein; Die *State Electricity Boards* werden in Unternehmen umgewandelt, die nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien operieren “so that they are able to operate

²⁹² Siehe, „Govt for extending purchase price preference by 1 yr“, *Hindustan Times*, 7. August 2000 (Internet-Ausgabe).

²⁹³ Die *Confederation of Indian Industries*, einer der einflussreichsten Wirtschaftsverbände Indiens, fordert seit langem die Abschaffung dieser „purchase price preferences“. Siehe, zum Beispiel, „Capital goods manufacturers want 15 per cent customs duty on imports“, *Financial Express*, 16. Dezember 2000 (Internet-Ausgabe).

on commercial principles and generate the required resources and ensure availability of **reasonably priced power** [H.d.A.] to the common man”;

- Die Stromversorgung wird in jedem Unionsstaat in regionale Vertriebszonen aufgeteilt und von voneinander unabhängigen Unternehmen oder Unternehmensteilen (*profit centres*) betrieben;
- Der Stromvertrieb wird, „**where ever feasible**“ [H.d.A], für den privaten Sektor geöffnet;
- Die Versorgungsunternehmen eröffnen *Letters of Credit* zu Gunsten der Stromerzeuger der Unionsregierung (*NTPC, NHPC*) und die Unionsstaaten übernehmen Bürgschaften für diese Zahlungen.²⁹⁴

Von den Medien wurden die Ergebnisse dieses Treffen sehr zurückhaltend kommentiert:

The Chief Ministers’ summit on power may have disappointed those who expected the conference to achieve a breakthrough on some of the important issues. Organized with much fanfare, the conference ended on quite a silent note. The burning issue of subsidy on electricity to agriculture sector, which was thought of as the most important issue for discussion and was one of the ‘suggested items’ for consideration of the state governments, was left untouched by most of the states during their day long discussions over what were supposed to be wide ranging issues.²⁹⁵

3.3.5.2 Das Treffen der Strom- bzw. Energieminister im Februar 2000

Die Strom- bzw. Energieminister aus den Unionsstaaten kamen zu ihrem jährlichen Treffen auch im Februar 2000 in Neu Delhi zusammen. Der Stromminister der Unionsregierung, P.R. Kumaramangalam, sowie Premierminister A.B. Vajpayee wiesen dabei wiederum auf die sich dramatisch verschlechternde Situation des Stromsektors hin. Ähnlich wie auf den Vorgängerkonferenzen wurden wieder Absichtserklärungen im einen gemeinsamen Programm formuliert:

- Einführung einer Rechnungsprüfung im Stromsektor auf allen Ebenen;
- Ausrüstung aller Konsumenten mit Stromzählern bis Dezember 2001;
- Beseitigung des Stromdiebstahls in einem gewissen Zeitrahmen;
- Ausbau der Infrastruktur zur Stromverteilung.

Die am Ende der Konferenz verabschiedete Resolution entsprach weitgehend einem von Vajpayee zur Eröffnung vorgelegten Sieben Punkte Plan. Trotz der Vorbehalte, die von einigen Unionsstaaten (wie zum Beispiel Kerala) formuliert wurden, verpflichteten sich die

²⁹⁴ “PM sets deadline for power projects to take off”, *The Hindu*, 19. Dezember 1998 (Internet-Ausgabe). (Hervorhebungen durch den Autor)

²⁹⁵ “The Chief Ministers’ Summit”, *India Power & Infrastructure Reporter*, January 1999: 3.

Stromminister in der Resolution zu einem Abbau der direkten Subventionen und der Quersubventionen für die Landwirtschaft. Auch wurde anerkannt, dass bei einem Ausbleiben derartiger Reformmaßnahmen eine Privatisierung, beziehungsweise als Zugeständnis an die Vertreter links orientierter Regierungen, eine Vergenossenschaftung des Stromvertriebs unumgänglich wäre.²⁹⁶

Auffällig ist, dass die Konferenz es abermals bei derart unverbindlichen Absichtserklärungen beließ. Die grundsätzliche Bereitschaftsbekundung der Unionsstaaten zu Reformen ist eine Reaktion auf die Maßnahmen, mit denen die Unionsregierung versucht, sie zu Reformen zu bewegen, bzw. jene Staaten, die sich Reformen verweigern, mit negativen Sanktionen zu belegen. Eine solche Art von „Konditionalität“ bei der Vergabe von Investitionsmitteln durch zentralstaatliche Finanzierungsgesellschaften wie der *Power Finance Corporation* oder der *Rural Electrification Corporation* sollte in Zukunft institutionalisiert werden. Mit dem Mittel eines *Memorandum of Understanding* zwischen der Unionsregierung und einzelnen Unionsstaaten sollten die Reformziele festgeschrieben werden. Im Gegenzug würden die Unionsstaaten Zugang zu speziell für Reformmaßnahmen von der Unionsregierung bereitgestellten Finanzmitteln erhalten. Diese Mittel sollten wiederum – so die Vorstellung des Stromministers – von der Weltbank zur Verfügung gestellt werden.²⁹⁷

3.3.6 Der nationale „Testfall“ : Die Restrukturierung in Uttar Pradesh²⁹⁸

Das Frühjahr des Jahres 2000 war in der indischen Stromwirtschaft bestimmt durch die Streiks der Angestellten des *Uttar Pradesh State Electricity Board* (UPEB). Der Streik richtete sich gegen die Pläne, das UPEB in drei voneinander unabhängige Unternehmen zur Stromerzeugung, -übertragung und -vertrieb zu entflechten. Aus Perspektive der Unionsregierung war diese Episode von weitaus größerer Bedeutung als beispielsweise die Proteste, die schon zuvor der Restrukturierungsprozess in Andhra Pradesh ausgelöst hatte. Uttar Pradesh (U.P) ist nicht nur der größte Unionsstaat Indiens, der geografisch unmittelbar an die Hauptstadt Neu Delhi grenzt. U.P. ist aus verschiedenen Gründen auch von besonderer politischer Bedeutung. So entsendet der Unionsstaat unter anderem die größte Zahl von

²⁹⁶ Siehe, „States resolve to push power reforms“, *Times of India*, 28. Februar 2000.

²⁹⁷ Siehe, „Power deficiencies cost nation Rs 50,000 cr a year“, *Times of India*, 8. Januar 2001 (Internet-Ausgabe).

²⁹⁸ Die mit einem Restrukturierungsprogramm der Weltbank vorgesehenen Reformen für Indiens größten Unionsstaat werden im übernächsten Kapitel, welches drei ausgewählte Fallbeispiele behandelt, ausführlicher diskutiert. Da die Entwicklungen in Uttar Pradesh aber von Beobachtern als nationaler Testfall für die

Abgeordneten in das indische Parlament und die Gewerkschaften in U.P., unter ihnen besonders jene des öffentlichen Sektors, gelten als außerordentlich mächtig und einflussreich. Mit einem Aufruf dieser Gewerkschaften zu Solidaritätsstreiks in anderen Unionsstaaten könnte, so wurde befürchtet, ganz Indien „der Strom abgedreht“ werden. Das UPEB verfügte zu diesem Zeitpunkt über rund 88.000 Mitarbeiter, die in etwa 60 verschiedenen Gewerkschaften organisiert waren. Nicht zuletzt aufgrund dieser Umstände wurde U.P. als Testfall für die in vielen anderen Unionsstaaten bevorstehenden Restrukturierungsvorhaben in der Stromwirtschaft angesehen.

Bereits im Januar 1999 hatte die *State Assembly* das Restrukturierungsprogramm gesetzlich verabschiedet. Die resultierende Aufspaltung des UPEB war für Januar/Februar 2000 vorgesehen. Am 15. Januar 2000 legte ein Großteil der Beschäftigten aus Protest gegen die Restrukturierung die Arbeit nieder.²⁹⁹ Bereits nach wenigen Tagen kehrten zahlreiche Mitarbeiter aber wieder an ihre Arbeitsplätze zurück und nach elf Tagen war der Streik beendet. Die Regierung Uttar Pradesh hatte durch eine geschickten Mischung aus Repression, Aufklärung und Verhandlung, sowie durch die uneingeschränkte Unterstützung der Zentralregierung, den Streik erfolgreich überstanden. Rund 3.000 Streikende waren vorläufig festgenommen worden, einige wurden fristlos entlassen und durch Notstandsgesetzgebung (den *National Security Act* und den *Essential Services Maintenance Act*) wurde die Armee eingesetzt, um die Stromversorgung aufrecht zu erhalten. Die Zentralregierung stellte außerdem zusätzliche Stromkapazität aus Kraftwerken der NTPC zur Verfügung, so dass es zu keinen massiven Versorgungsausfällen kam. Die Regierung sagte den Streikenden außerdem zu, dass eine zukünftige Teilprivatisierung frühestens in einem Jahr beginnen würde, dass es keine Entlassungen gäbe und dass alle gewährten Sonder- und Pensionszahlungen Bestand hätten.

Der Stromminister der Unionsregierung, P.R. Kumaramangalam, stilisierte diese Auseinandersetzung zu einem Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft in der indischen Stromwirtschaft. In zahlreichen Interviews beschrieb er die Situation als Kampf zwischen ihm persönlich und einer Mafia, die sich in der Stromwirtschaft zunehmend bereichere. Folgende Zitate aus solchen Interviews geben den Ton dieser Auseinandersetzung wieder:

Reformfähigkeit des gesamten indischen Stromsektors angesehen worden sind, soll bereits an dieser Stelle kurz auf diese Episode eingegangen werden.

²⁹⁹ Die Angabe in diesem Absatz stammen aus verschiedenen Zeitungsquellen, auf die in dem Abschnitt zu Uttar Pradesh im übernächsten Kapitel ausführlich verwiesen wird.

- „The strike is financed by the mafia.“³⁰⁰
- "The mafia is mainly responsible for the power theft in the state amounting to Rs 15 billion each year." ³⁰¹
- “This whole battle is for no other reason than that of a mafia lobby that has a vested interest in the old way of doing things. We will not buckle to them.”³⁰²

Diese Scharfzüngigkeit spiegelte eine sich seit Ende der neunziger Jahre verbreitende Neuinterpretation der Probleme des indischen Stromsektors. Während über viele Jahre hinweg immer wieder der Verweis auf die niedrigen Strompreise für landwirtschaftlichen sowie privaten Konsum zur Erklärung herbeizitiert worden war, wurde nun zunehmend deutlich, dass Misswirtschaft und vor allem der sich mit Wissen und unter der illegalen Bereicherung der Angestellten und des Managements der *State Electricity Boards* ausbreitende Stromdiebstahl ein mindestens genauso großes Problem darstellte. Erst durch die Restrukturierung kamen allmählich die Manipulationen und Unregelmäßigkeiten, die die *State Electricity Boards* bis dahin erfolgreich verschleiern konnten, an das Tageslicht.

3.4 Zusammenfassung

In diesem Kapitel erfolgte eine detaillierte analytische Darstellung der Reformversuche auf nationaler Ebene während der neunziger Jahre. Die im Kontext der Wirtschaftsreformen von 1991 vorgenommene Öffnung der Stromerzeugung für private und ausländische Investoren stellte eine deutliche Abkehr von traditionellen wirtschaftspolitischen Vorstellungen in Indien dar. Die anfänglichen Hoffnungen, insbesondere durch ausländische Direktinvestitionen in den Kraftwerksbau die erschöpften öffentlichen Investitionsmittel ausgleichen zu können, wurden massiv enttäuscht. Ihnen lag die fundamentale Fehleinschätzung zu Grunde, dass das Kernproblem des Stromsektors in einem zu langsamen Ausbau der Erzeugungskapazität zu suchen wäre. Abgesehen von dem ideologisch bedingten Widerstand der kommunistischen Parteien und einiger ihnen nahestehender Gewerkschaftsführer verletzte diese Liberalisierungsmaßnahme nicht die Interessen einflussreicher sozialer und politischer Gruppen.

Indische Regierungspolitiker, besonders in den Unionsstaaten, erkannten schnell die Attraktivität der in Aussicht gestellten ausländischen Direktinvestitionen in Höhe von

³⁰⁰ „The Rediff Interview/P R Kumaramangalam“, *rediff on the net*, 21. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁰¹ „Mafia behind power strike: K'Mangalam“, *sawaal.com*, 22. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

mehreren hundert Millionen US\$. Zum einen konnten die ursprünglich für den Stromsektor vorgesehenen öffentlichen Haushaltsmittel für andere Bereiche eingesetzt werden. Das damit verbundene neue Patronagepotential sowie der direkte Zugang zu Korruptionszahlungen von Seiten privater Investoren machten die Verhandlungen mit den Investoren um private Kraftwerke zu einem politischen Spielball. In zahlreichen Fällen politisierte die Opposition die privaten Kraftwerksvorhaben und gewann mit diesem Thema Wahlkämpfe. Nach erfolgreichen Machtwechseln, wie zum Beispiel in Maharashtra oder Orissa, wurde von den neuen Regierungen allerdings der gleiche Umgang mit privaten Investitionsprojekten fortgesetzt.

Die Hauptschwierigkeit bei der Realisierung privater Kraftwerksvorhaben bildeten die finanziell zunehmend maroden *State Electricity Boards*, deren – parallel zu der beschriebenen Reformdebatte verlaufende – Negativentwicklung im nächsten Kapitel ausführlich analysiert wird. Mitte der neunziger Jahre dominierte die Suche nach finanztechnischen Möglichkeiten, mit denen den Investoren der notwendige Grad an Sicherheit gewährleistet werden könnte, die Diskussion. Immer deutlicher wurde dabei, dass der private Betrieb von Kraftwerken nicht die Lösung für die Probleme der indischen Stromwirtschaft darstellt. Vielmehr würden solche Projekte, wie der Fall des Dabhol Projektes von Enron beweisen sollte, die Finanzlage der *State Electricity Boards* noch weiter verschärfen. Während in vielen Unionsstaaten unzählige Vereinbarungen mit privaten Investoren unterschrieben worden sind, erkannte nicht zuletzt die Unionsregierung, dass der Schlüssel zur Lösung der Probleme bei den *State Electricity Boards* lag. Aufgrund der föderalen Aufgabenteilung in der indischen Stromwirtschaft konnte die Zentralregierung allerdings nur Anstöße zu solchen Reformmaßnahmen geben.

In Anbetracht der politischen Instabilität sowohl auf nationaler Ebene als auch in vielen Unionsstaaten gestaltete sich dieser Prozess sehr schwierig. Erst nach den Wahlen von 1998 konnten unter der von der BJP geführten Regierungsallianz die für eine grundlegende Restrukturierung notwendigen Änderungen in der nationalen Gesetzgebung vorgenommen werden. Insbesondere mit der Einsetzung von Regulierungsbehörden zur Festsetzung der gravierend verzerrten Strompreise für Endkonsumenten wird seitdem versucht, graduell eine Entpolitisierung des in allen Demokratien politisch höchst sensiblen Themas der Energiepreisgestaltung herbeizuführen. Die Notwendigkeit für derartige Reformen wird bei

³⁰² „Kumaramangalam blasts striking power sector workers“, *rediff on the net*, 19. Januar 2000 (Internet-Ausgabe). Ähnlich stellte Minister Kumaramangalam die Situation auch in einem persönlichen Interview dar, dass der Autor im Februar mit ihm geführt hat.

der technischen und wirtschaftlichen Analyse der indischen *State Electricity Boards*, die im nächsten Kapitel erfolgen soll, deutlich.

A government that lives within its means lacks imagination.
Ein indischer Politiker (anonym)
(*The Economist*, 17. August 1996)

Kapitel 4 – Die Entwicklung der State Electricity Boards während der neunziger Jahre

Das vorige Kapitel zeigte die Reformmaßnahmen der neunziger Jahre sowie die Probleme bei der Schaffung eines geeigneten Umfeldes für private Beteiligung im Stromsektor auf. In diesem Teil der Arbeit sollen zentrale technische und wirtschaftliche Leistungsindikatoren des indischen Stromsektors und ihre Entwicklung während der neunziger Jahre untersucht werden. Während im vorherigen Kapitel die wichtigsten politischen Reformversuche im Stromsektor diskutiert wurden, die weitgehend durch Initiativen der Unionsregierung eingeleitet worden sind, wird in diesem Teil der Arbeit vornehmlich die Situation der *State Electricity Boards* während dieser Dekade durchleuchtet. Die jeweiligen Daten werden sowohl auf gesamtindischer als auch auf unionsstaatlicher Ebene analysiert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit beschränkt sich die Analyse auf eine Auswahl der größeren Unionsstaaten, die allerdings eine ausgeprägte Vielfältigkeit widerspiegeln – in Hinblick auf ihren wirtschaftlichen Entwicklungsstand, ihre Wirtschaftsstruktur, Charakteristika ihrer Elektrizitätswirtschaft und durch die von ihren Regierungen unternommene Reformmaßnahmen in dem Sektor.

Die in diesem Kapitel verwendeten Daten über die *State Electricity Boards* werden von der indischen Planungskommission jährlich in einem *Annual Report on the Working of State Electricity Boards and Electricity Departments* veröffentlicht. Die Versorgungsunternehmen sind nach dem *Electricity (Supply) Act, 1948* und den *Electricity (Supply) Annual Account Rules, 1985* zur jährlichen Rechnungslegung verpflichtet und die Planungskommission stellt daraus diesen Bericht, der mittlerweile auch über die Internetseite der Planungskommission abgerufen werden kann, zusammen. An dieser Stelle sind einige Anmerkungen zu der Datenreliabilität nötig.

Die Berichterstattung innerhalb der *State Electricity Boards* ist von zahlreichen Unzulänglichkeiten geprägt. Ruet (2001: 15-19) beschreibt die herausragenden Probleme, die

bei der Erfassung von Stromverlusten und bei der Ausstellung von Stromrechnungen auf lokaler Ebene sowie bei der Berichterstattung von der lokalen Ebene an die Zentrale der Versorgungsunternehmen entstehen.

[...] the reporting system can be characterised as plethoric, but inaccurate and incapable of efficient monitoring because of non integration of information. In Haryana, for example, according to a consultant, roughly 90% of the reporting is manual, significant for an organisation dealing with 3.5 million users. This figure used to be 100 % in Orissa.

Similarly, in the case of the budget, there is no formal discretionary power, as a report has to be sanctioned by several authorities. This need of multiple sanction implies that every officer has tall piles of documents to sign, and a clerk shows the officer where to sign. Both the fact that the system can be seen daily in the offices, and the fact that basic errors remain, show that these reports are not read when signed. The day is finally rhythmized by tides of the helpers moving piles of files, but the system misses even its own point as the role of administrative sanction remains unmet due to absence of checking. This lack of checking, in turn, leads to the informal discretionary power of hiding some figures. (Ruet 2000: 116-17)

Zudem macht die vernachlässigte und unterfinanzierte Infrastruktur, speziell im Bereich des Stromvertriebs, eine angemessene Datenerfassung unmöglich. Zum einen ist nur ein geringer Teil der Stromkunden mit funktionierenden und vor Manipulation geschützten Stromzählern ausgestattet.³⁰³ Aber auch die Umspannstationen, in denen der Strom in das lokale Vertriebsnetz eingespeist wird, verfügen häufig nicht über Stromzähler, so dass der tatsächliche Verbrauch kaum nachzuvollziehen ist.

One major element of the supply activity is the measurement of the supplied energy. This requires meters at the substations (132 kV / 33 kV), at the departure of each individual feeder (33kV / 11 kV), on each low voltage line, and at each client. The metering of the clients allows the billing, while the metering at the other levels enables detection of the non-technical losses and knowledge of the total level of losses on each part of the system. Metering therefore allows a yardstick competition between the different hierarchical units, and a monitoring from the Headquarters. The accountancy units are the Divisions, which are supplied through substations issued from the SEB transmission network, either through all the feeders issued from the substation, or through some of them only, the sub-station supplying different Divisions. However, it happens that there is no metering at this level and hence the actual consumption of each division is unknown. For instance, by April 1999, roughly 50% of the feeders were unmetered in the Haryana State Electricity

³⁰³ So schätzt die Weltbank in ihrem Projektdokument zum Restrukturierungsprogramm in Uttar Pradesh, dass rund 54 Prozent der Strom“verkäufe“ nicht durch Stromzähler erfasst oder aber erfasst und nach Manipulation des Zählers nicht abgerechnet werden. (Weltbank 2000a: 51)

Board, according to its chairman. Also, an interviewed consultant argued that by December 1998, the Andhra Pradesh State Electricity board had all the information on revenue and collecting but was unable to provide information (on a Division-wise basis) on the revenue efficiency, the losses, or the costs, because of the absence of meters at the level of the substation and the feeders. [...] Another kind of problem arises from the absence of proper metering in each low voltage line, and likewise at the users level. This makes the proportion of technical and non-technical losses unknown. (Ruet 2001: 15)

Die technischen, ökonomischen und politischen Konsequenzen eines derartig chaotischen Systemzustandes wurden während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich, als einige der *State Electricity Boards* tiefreichende Restrukturierungsmaßnahmen, im Rahmen derer zunehmend externe Überprüfungen vorgenommen wurden, einleiteten. Im Verlauf dieses Kapitels wird auf diese Problematik detailliert eingegangen.

Aus den beschriebenen Gründen konzentriert sich die Analyse in diesem Kapitel auf solche Kenngrößen, denen zumindest ein gewisser Wahrheitsgehalt zugesprochen werden kann und die sich weniger für Manipulationen eignen. Bei Gesprächen, die im Rahmen dieser Arbeit mit Experten geführt worden sind, hat sich der Autor vergewissert, dass die hier verwendeten Daten einen gewissen Maß an Reliabilität besitzen. Bei solchen Datenreihen, die in diesem Zusammenhang problematisch sind, wird speziell darauf hingewiesen.

4.1 Planausgaben und Ausbau des Stromsektors

Bevor die detaillierte Analyse der Entwicklungen während der neunziger Jahre auf Ebene der Unionsstaaten unternommen wird, soll zuerst eines der wichtigsten Probleme, das sich im Verlauf des Reformprozesses herausbildete, aufgezeigt werden. Wie bereits in vorhergehenden Kapiteln dargestellt wurde, hatten die Verantwortlichen beim Entwurf des Achten Fünfjahresplanes (1992-97) die Planziele für den Bau neuer Kraftwerke von einem ursprünglich ermitteltem, neuen Kapazitätsbedarf von rund 40.000 MW auf einen zu jenem Zeitpunkt als realistischer angesehenen Zielwert von rund 30.000 MW heruntergeschraubt. Wie Tabelle 4.1 zeigt waren während der siebten Planperiode rund 21.400 MW neuer Kapazität geschaffen worden – ein Wert, der nur knapp unter dem Planziel lag. Während der Achten Planperiode hingegen sollte sogar das reduzierte Planziel weit verfehlt werden: Mit 16.423 MW neuer Kraftwerkskapazität wurde nur etwas mehr als die Hälfte der Planvorgabe erfüllt.

Tabelle 4.1: Neugeschaffene Kraftwerkskapazität (MW)

	Siebter Fünfjahresplan (1987-92)		Achter Fünfjahresplan (1992-97)	
	Planziel	Ergebnis	Planziel	Ergebnis
Union	9.320	9.528	12.858	8.157
Unionsstaaten	12.925	11.873	14.870	6.835
Privat	--	--	2.810	1.430
Gesamt	22.245	21.401	30.538	16.423

Quelle: Planning Commission

Die Probleme bei der Schaffung eines förderlichen Umfelds für Privatinvestitionen waren unmittelbar nur zu einem geringen Grad für diese Zielverfehlung mitverantwortlich. Da bei Beginn der achten Planperiode die Öffnung des Sektors für private Kraftwerksinvestitionen erst einsetzte, waren die Erwartungen mit 2.810 MW moderat formuliert worden – wurden allerdings am Ende auch nur zur Hälfte erfüllt. Als einziges größeres privates Vorhaben hatte ein vom indischen Unternehmen *Essar Power*, einer Tochter des gleichnamigen Stahlunternehmens, in Hazira (Gujarat) errichtetes Gaskraftwerk im Herbst 1995 den Betrieb aufgenommen.³⁰⁴ Wie aus Tabelle 4.1 deutlich hervorgeht war es der öffentliche Sektor, der die vorgegebenen Planziele deutlich verfehlte, und hier in erster Linie die Unionsstaaten, die ihre Größenvorgaben von 14.870 MW mit tatsächlichen 6.835 MW nicht einmal zur Hälfte erfüllen konnten. Dass ein derartig enttäuschendes Planergebnis nicht die Regel darstellt, lässt sich bei einem Vergleich mit den in Tabelle 4.1 gezeigten Entwicklungen während der siebten Planperiode erkennen.

Wir wollen uns den Gründen für diese Defizite bei der Planerfüllung über eine Analyse der Planausgaben für den Stromsektor annähern. Zur einfacheren Diskussion der Tabelle 4.2 sind die Spalten nummeriert. Aufgezeigt werden die Planansätze und –ausgaben sowohl für den Stromsektor (Spalten 1 und 2) als auch für den Gesamtplan (Spalten 4 und 5), die Ausgaben für den Stromsektor als Anteil an seinem Planansatz (Spalte 3), die gesamten Planausgaben als Anteil am Gesamtansatz (Spalte 6), der Planansatz für den Stromsektor am Anteil am Gesamtansatz (Spalte 7) und schließlich die Planausgaben für den Stromsektor als Anteil an den Gesamtausgaben (Spalte 8). Bei Betrachtung von Spalte 3 lässt sich erkennen, dass die Ausgaben für den Stromsektor den tatsächlichen Planansätzen weitgehend entsprechen.

³⁰⁴ Dieses Projekt besitzt eine Kapazität von 515 MW und hatte eine Investitionssumme von rund 646 Mil. US\$. 215 MW dienen der Stromversorgung firmeneigener Stahlwerke, der aus der restlichen Kapazität erzeugte Strom wird an das *Gujarat Electricity Board* verkauft.

Tabelle 4.2: Planansätze und -ausgaben für die Stromwirtschaft in der achten Planperiode (Mrd. IR)

Spalte	2	3	4	5	6	7	8	
Unionsstaat	ansatz (E) (Mrd. IR)	Ausgabe n (E) (Mrd. IR)	Planansatz (E) /Ausgaben (E) (%)	Plan- ansatz (Mrd. IR)	Ausgaben (G) (Mrd. IR)	Planansatz (G) /Ausgaben (G) (%)	Planansatz (G) /Planansatz (E) (%)	Ausgaben (G)/ Ausgaben (E) (%)
Andhra Pradesh	30,40	35,46	116	105,00	134,33	127	28	26
Bihar	21,20	5,86	27	130,00	54,08	41	16	10
Gujarat	26,35	25,02	94	115,00	115,50	100	22	21
Karnataka		29,57	97	123,00	151,55	123	24	19
Madhya Pradesh	35,63	37,01	103	111,00	122,17	110	32	30
Maharashtra	45,72	54,93	120	185,20	253,36	136	24	21
Punjab	24,17	33,47	138	65,70	68,30	103	36	49
Tamil Nadu	30,00	31,03	103	102,00	140,23	137	29	22
Uttar Pradesh	69,74	54,23	77	210,00	203,94	97	33	26
West Bengalen	30,16	28,65	95	97,60	83,68	85	30	34
Alle Unionsstaaten*	484,07	462,50	95	1862,3	1935,92	103	25	23
Union	311,81	304,26	97	2478,6	2889,30	116	12	10
Gesamt	795,89	766,77	96	4341,0	4854,57	111	18	15

*einschließlich der nicht in der Tabelle aufgeführten Staaten und Unionsterritorien; G: Gesamt; E: Elektrizität

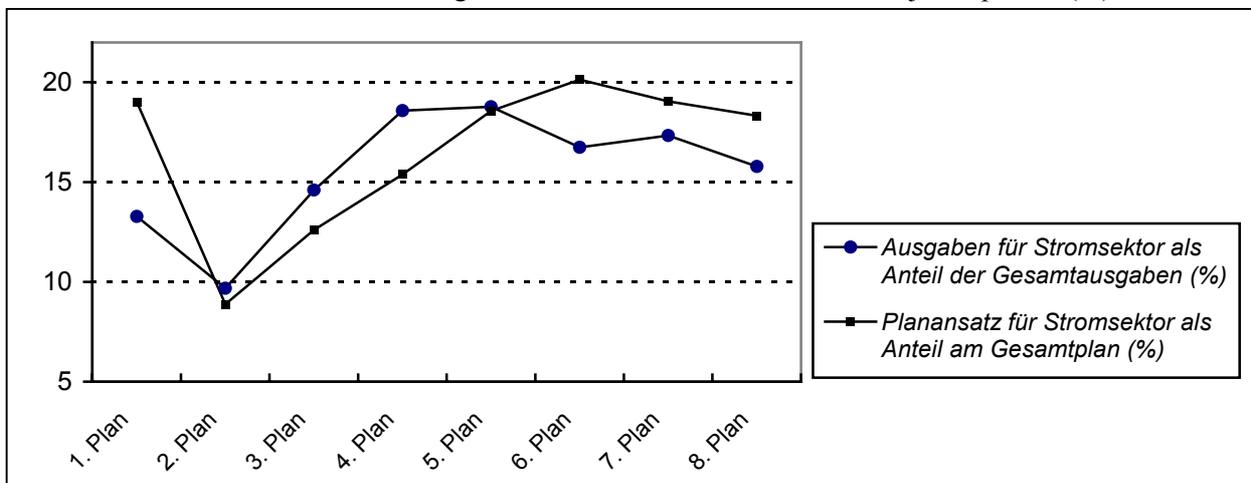
Bei der naheliegenden Frage, ob eine Unterfinanzierung des Stromsektors als Grund für die schlechten Ergebnisse des Achten Fünfjahresplans angegeben werden kann, ragen zwei Unionsstaaten deutliche heraus: Uttar Pradesh wendete lediglich rund 78 Prozent der vorgesehenen Planausgaben für den Sektor auf, während Bihar mit nur circa 27 Prozent des Planansatzes einen extremen Ausreißer darstellt. Letzteres passt in das allgemeine Bild von Bihar als einem der am schlechtesten regierten Unionsstaaten Indiens. Interessant ist der Vergleich mit der siebten Planperiode (für die hier keine entsprechende Tabelle abgebildet ist), in der Bihar noch 99 Prozent des Planansatzes auch tatsächlich aufgewendet hatte. Somit halbierten sich letztendlich die Planausgaben für den Stromsektor dieses Unionsstaates von 10 Mrd. IR während des Siebten Fünfjahresplans auf rund nur noch 586 Mil. IR während des Achten Fünfjahresplans.³⁰⁵

³⁰⁵ Den ausbleibenden Ausbau der Stromerzeugung für Bihar bemängelt unter anderem der *Accountant General* des Unionsstaates: "During VII Plan, 330 MW generating capacity was added on completion of spilled over power projects (one unit at P.T.P.S and two units at M.T.P.S containing 110 MW each) of VI Plan period and the total installed capacity of Board became 1548.63 MW. Thereafter the power generation capacity remained stagnant till date (August 1999)." Bericht des *Accountant General* von Bihar, 1999, abrufbar über die Homepage des *Comptroller and Auditor General of India* (<http://cagindia.org>).

Abgesehen von diesen Ausnahmen lässt sich aber konstatieren, dass auf nationaler Ebene die Planausgaben mit rund 96 Prozent den Planansätzen fast gänzlich entsprechen, wobei die Unionsstaaten knapp unter diesem Durchschnitt (95 Prozent) und die Unionsregierung (97 Prozent) etwas darüber liegt. Einige Unionsstaaten haben sogar höhere Ausgaben als ursprünglich im Plan vorgesehen getätigt. Andhra Pradesh (116 Prozent), Maharashtra (120 Prozent) oder Punjab (138 Prozent) sind Beispiele hierfür.

Betrachtet man die letzte Zeile der Spalten 7 und 8, so fällt auf, dass die Planausgaben für den Stromsektor mit 15 Prozent unter dem ursprünglich vorgesehenen Anteil an den gesamten Planausgaben von 18 Prozent gelegen haben. Im Vergleich der Unionsstaaten variiert dieser Wert zwischen 10 Prozent für Bihar bis zu 49 Prozent für den Punjab. Der Punjab bildet somit einen Extremfall, in dem dort fast die Hälfte der gesamten Planausgaben für den Stromsektor aufgewendet worden sind. Ein Großteil davon wurde für die hoch subventionierte Stromversorgung der Landwirtschaft aufgewendet – mit entsprechend negative Auswirkungen auf öffentliche Investitionen in anderen Bereichen.

Schaubild 4.1: Planansätze und –ausgaben für den Stromsektor in den Fünfjahresplänen (%)



Quelle: Planning Commission

Betrachtet man allerdings den achten Fünfjahresplan im Vergleich zu den vorhergehenden, so wird in Schaubild 4.1 deutlich, dass die Ausgaben für den Stromsektor als Anteil an den gesamten Planausgaben niedriger waren als in der siebten Planperiode. Mit Ausnahme des Zweiten und des Dritten Fünfjahresplans lag der Anteil des Stromsektor immer bei rund 19-20 Prozent. Die Investitionen im achten Plan sollten, so das Plandokument, in erster Linie für die Fertigstellung der bereits in Bau befindlichen Kraftwerke eingesetzt werden:

8.66.2 The financial outlays provided now for the Plan programme for the power sector fully cover the requirements of all ongoing schemes which will yield benefits of 24,316 MW capacity (8,969 MW of hydro, 14,247 MW of thermal and 1,100 MW of nuclear) during the Eighth Plan. In addition, these outlays are expected to take care of a major portion of requirements of new generation schemes which are expected to yield additional capacity benefits of 3,412 MW (151 MW of hydro, and 2,261 MW of thermal). (Planning Commission. Achter Fünfjahresplan)

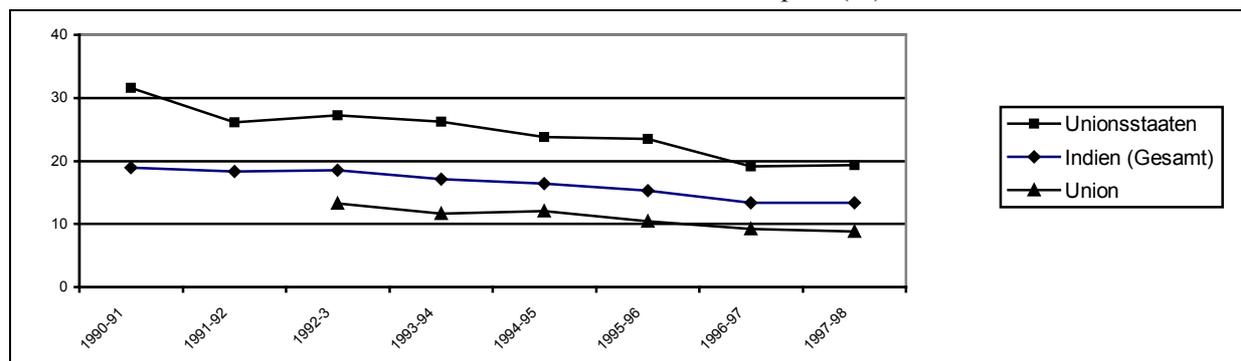
Somit wurde bei vollständigem Abfluss der geplanten Haushaltsmittel das Ziel der neu zu schaffenden Kraftwerkskapazität um die Hälfte verfehlt. Die Gründe für dieses Missverhältnis fasst die Planungskommission im Dokument zum Neunten Fünfjahresplan zusammen:

The main reasons for the shortfall in capacity addition are inadequate funding of the State as well as the Central sector projects, procedural delays mainly in land acquisition and environmental clearances, unresolved issues in fuel linkages, contractual failures, suspension of World Bank support and problems/delays in entrusting the projects to the executing agencies etc. (Planning Commission, Achter Fünfjahresplan)

Die in den vorherigen Kapiteln bereits mehrfach angesprochenen Verzögerungen beim Kraftwerksbau trugen signifikant zu der angesprochenen Kosteneskalationen bei.

Der Engpass bei öffentlichen Haushaltsmittel für die in diesem Sektor hohen Investitionen wird zudem deutlich, wenn man die achte Planperiode in ihrem Verlauf betrachtet.

Schaubild 4.2: Planansätze für Stromsektor als Anteil am Gesamtplan (%)



Quelle: Planning Commission

Anmerkung: Für die Jahre 1990-91 und 1991-92 sind keine Angaben für die Union verfügbar.

Wie Schaubild 4.2 verdeutlicht, nahmen die Planaufwendungen für den Stromsektor im Verlauf des Achten Fünfjahresplan kontinuierlich ab. Bei dieser Betrachtung muss daran erinnert werden, dass bei der konkreten Plandurchführung und dem notwendigen Abgleich von Planprozess, Wirtschafts- und Haushaltspolitik in Indien seit Ende der siebziger Jahre das

Rolling Plan Concept zur Anwendung kommt. Hierbei werden keine fixen Fünfjahrespläne formuliert, sondern lediglich Projektionen vorgenommen, die jährlich mit den tatsächlichen Entwicklungen abgeglichen werden.³⁰⁶ Gegen Ende der achten Planperiode entfielen letztendlich nur noch rund 13 Prozent der Planausgaben auf den Stromsektor – deutlich weniger als die anvisierten 18 Prozent. Wie ist dieser Rückgang an öffentlichen Ausgaben für den Stromsektor zu erklären? In der Regel wird hierbei auf die haushaltspolitischen Engpässe der öffentlichen Hand verwiesen.³⁰⁷ Da es sich bei den hier diskutierten Daten aber nicht um absolute Aufwendungen handelt, sondern um Anteile an den Gesamtaufwendungen, deutet der abnehmende Anteil an Ausgaben für den Stromsektor auf konkrete haushaltspolitische Prioritäten hin. In Interviews für die vorliegende Untersuchung wurde von vielen Entscheidungsträgern die Hypothese unterstützt, dass, im Zusammenhang mit der problematischen Situation vieler öffentlicher Haushalte, die Regierungen vieler Unionsstaaten die zahlreichen Absichtsbekundungen zur Errichtung von privaten Kraftwerken zum Anlass nahmen, das Engagement des staatlichen Sektors zu reduzieren. Politiker bauten darauf, dass diese privaten Investitionen sich realisieren ließen und tendierten dazu, die im Achten Fünfjahresplan für den Stromsektor vorgesehenen öffentliche Mittel teilweise für andere Bereiche einzusetzen. Gegen Ende der Planperiode standen die Beteiligten einer Situation gegenüber, in der weder die privaten noch die vorgesehen staatlichen Investitionen realisiert worden waren, was zu dem in Tabelle 4.1 aufgezeigten Resultat führte.³⁰⁸

Ein weiterer Grund ist für die begrenzte Schaffung neuer Kraftwerkskapazität anzuführen. Er verdeutlicht, in welchen Zeithorizonten in der Stromwirtschaft geplant werden muss.³⁰⁹

³⁰⁶ Ohnehin muss betont werden, dass der Planungsprozess in Indien bereits lange vor der hier betrachteten Periode dem Primat der Wirtschaftspolitik weichen musste. Während der Planungsapparat mit Planungskommission und dem *National Development Council* sich unter Nehru zum eigentlichen Macht- und Schaltzentrum der politischen Exekutive entwickelte und gängigerweise als „Superkabinett“ bezeichnet wurde, so verschob sich diese Autorität unter Shastri und Indira Gandhi hin zum Regierungskabinett und den zuständigen Ministerien. Dieser Trend wurde unter Premierminister Rajiv Gandhi und seiner Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung fortgesetzt. Spätestens seit der unter Narashima Rao eingeleiteten neuen Wirtschaftspolitik hat sich das Machtzentrum eindeutig zu Gunsten des Regierungskabinetts und des Finanzministeriums verschoben. Dennoch kommt der Planungskommission weiterhin eine nicht unbedeutende Rolle im Bereich der Wirtschaftsdatenerfassung und –aufarbeitung, der Politikkoordination und wirtschaftspolitischen Zielformulierung zu.

³⁰⁷ So zum Beispiel von Ahluwalia (1998: 97).

³⁰⁸ Abnehmende öffentliche Ausgaben im öffentlichen Sektor sind nicht nur ein Problem des Stromsektors. „The share of infrastructure in total gross fixed capital formation in the economy declined from 37 per cent in 1986-87 to 26 per cent in 1995-96. This was associated with the decline in the public sector gross capital formation as a percentage of GDP. (Capital expenditure of the Central and State Governments taken together as a proportion of GDP declined from 8.3 per cent in 1990-91 to 5.7 per cent in 1995-96.) It is now agreed on all counts that India’s creaking infrastructure (power, railways, roads, ports, etc.) is the major bottleneck on industrial growth.” Bardhan 1998: 122).

³⁰⁹ Grob geschätzt erfordert die Bauzeit eines großen Gaskraftwerkes zwei bis drei Jahre, die eines Kohlekraftwerkes drei bis fünf Jahre und großer Staudammkraftwerke acht bis zehn Jahre.

Gegen Ende der achtziger Jahre hatte die Planungskommission die Unionsstaaten aufgefordert, die restlichen zur Verfügung stehenden Finanzmittel des siebten Plans für die Fertigstellung der in Bau befindlichen Kraftwerke einzusetzen. Aus diesem Grund wurden zu dieser Zeit kaum neue Projekte begonnen, was wiederum zu der Nichterfüllung des Plansolls in den achtziger Jahren beitrug.³¹⁰

Die akkumulierten Ausgaben für den Stromsektor sind natürlich nur ein grober Indikator für die öffentlichen Investitionen in neue Kraftwerke. Hinter diesen Ausgaben verbergen sich weitere Kostenträger wie Investitionen in die Erhaltung von bestehender Infrastruktur, Investitionen in die Infrastruktur zur Stromübertragung und -verteilung, in den Ausbau ländlicher Elektrifizierung, etc. Tabelle 4.3 zeigt die Verteilung der Planaufwendungen auf.

Tabelle 4.3: Verteilung der Ausgaben für den Stromsektor (1992-99) (%)

	8. Plan	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	9. Plan	1997-98	1998-99
Stromerzeugung	62,0	69,3	67,2	62,9	56,4	40,0	47,0	40,3
Renovierung & Modernisierung	2,0	2,4	2,3	2,5	2,5	5,0	4,6	4,2
Übertragung & Verteilung	28,0	22,5	24,9	26,6	30,7	44,6	37,6	43,2
Ländliche Elektrifizierung	5,0	4,7	3,4	3,9	6,0	8,0	9,0	7,8
Sonstige	3,0	1,1	2,2	4,1	4,4	2,4	2,4	4,4

Quelle: Planning Commission

Anmerkung: Daten für 1996-97 nicht verfügbar

Wie aus Tabelle 4.3 hervorgeht, kann die Verfehlung des Planzieles bei neuer Kraftwerkskapazität nicht ausschließlich damit erklärt werden, dass die Aufwendungen für den Stromsektor vornehmlich anderweitig verwendet worden wären. Wie bereits in den vorhergehenden Planungsperioden wurde der Großteil der öffentlichen Mittel tatsächlich für den Bereich Stromerzeugung aufgewendet. Experten verweisen seit langem darauf, dass sich hier ein Missverhältnis herausgebildet hat. Es wird davon ausgegangen, dass jede Investition in die Stromerzeugung eine entsprechende Investition in die Infrastruktur zur Stromübertragung und -verteilung erfordert. Eine inadäquate Infrastruktur in diesem Bereich führt sonst zu den – weiter unten diskutierten – hohen technische Übertragungsverlusten,

³¹⁰ Zu Situation gegen Ende der achtziger Jahre, siehe „Power. Seeking radical Solutions“, *India Today*, 31. Januar 1989: 62-64.

³¹⁰ Für diese Diskussion siehe, „Passing power into foreign hands“, *Economic and Political Weekly*, 28. Februar 1987: 359-360.

begünstigt Stromdiebstahl und erschweret eine exakte Abrechnung von Strompreisen. Nicht selten kommt es in Indien dazu, dass Kraftwerke zwar funktionsfähig sind, der erzeugte Strom aufgrund der mangelhaften Übertragungsinfrastruktur aber nicht verteilt werden kann.

Investments on transmission and distribution schemes, however, continue to be lower in some states than what is considered desirable from the operation point of view. This is one of the major reasons that has resulted in high transmission and distribution losses and poor quality of electricity supply to the consumers in almost all States. These operational deficiencies have also adversely affected the financial position of the State Electricity Boards. (Planning Commission 2000)

Erst im Verlauf der neunziger Jahre und bei der Formulierung des Neunten Fünfjahresplans wurde eine Korrektur dieses Missverhältnisses ernsthaft unternommen.³¹¹ Es wird davon ausgegangen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Investitionen und der daraus resultierenden Verbesserung der Stromversorgung im Übertragungsbereich weitaus günstiger ist als bei Investitionen in neue Kraftwerkskapazität. Wie aus Tabelle 4.3 ersichtlich ist, hat diese Einsicht dazu geführt, dass die Investitionen im Neunten Fünfjahresplan deutlich stärker im Bereich der Stromübertragung und -verteilung erfolgen sollen. Machten diese zwischen 1992 und 1997 lediglich 28 Prozent der gesamten sektoralen öffentlichen Investitionen aus, so sollen sie im neunten Plan 44 Prozent betragen.

4.2 Übertragungs- und Verteilungsverluste

Diese Investitionsversäumnisse spiegeln sich in folgenswer hohen Verlusten bei der Stromübertragung und -verteilung wider, die für Indien im internationalen Vergleich extrem hoch sind. Lagen sie 1970/71 noch bei 17,5 Prozent, so stiegen sie nach offiziellen Statistiken auf rund 23 Prozent zu Anfang der neunziger Jahre an.³¹² Ursachen hierfür liegen sowohl im technischen Bereich (u.a. hoher Anteil an Überlandsleitungen mit niedriger Spannung) als

³¹¹ Das Dokument zum neunten Fünfjahresplan diskutiert dieses Missverhältnis bei den Investitionen explizit: "It had been recommended by the Rajadhyaksha Committee (1980) that the investment on transmission & distribution should not be less than the investment on power generation. In practice, however, the investment on T&D has been considerably lower than on generation, thus affecting the system efficiency. The T&D losses in the country are as high as 21.4 percent. These comprise of 6-7% transmission losses and 14-15% distribution losses and include theft of power. With every reduction of 1% in T&D losses there could be a saving of 800 MW of new capacity addition. This would be possible if comprehensive action plans for system improvement works are drawn up by the SEBs/ State Governments and the funds are made available to them by PFC and REC." (Planning Commission, Neunter Fünfjahresplan)

³¹² In westlichen Industrieländern liegt dieser Wert bei etwa sechs Prozent, in anderen Schwellenländern wie Argentinien, Chile, Thailand oder den Philippinen zwischen acht und zwölf Prozent. Siehe, zum Beispiel, Gutiérrez (1993).

auch im Netzmanagement. Eine zuverlässige Analyse der Übertragungsverluste ist allerdings überaus problematisch. Wurde dieser Wert bis Mitte der neunziger Jahre häufig als Leistungsindikator angeführt, so kamen bei der Restrukturierung des *Orissa State Electricity Boards* (OSEB) erste Hinweise auf, dass die Übertragungsverluste von den *State Electricity Boards* in ihren öffentlichen Berichten als viel zu niedrig ausgewiesen werden. Am 1. April 1996 wurde die *Grid Corporation of Orissa* (GRIDCO) gegründet, die die Übertragungsinfrastruktur des vormaligen *OSEB* übernahm. Daraufhin erfolgte eine realistischere Einschätzung der tatsächlichen Übertragungsverluste, die von 23,8 Prozent im Jahre 1994-95 auf 46,9 Prozent im folgenden Jahr korrigiert worden sind. Im Zusammenhang mit den seit Ende der neunziger Jahre beginnenden Reformen zahlreicher *State Electricity Boards* erfolgen nach und nach auch in anderen Unionsstaaten entsprechende Neueinschätzungen der Übertragungsverluste. Insbesondere die bereits beschriebene Einsetzung der *State Electricity Regulatory Commission* mit ihren öffentlichen Anhörungen hat den Druck auf die Versorgungsunternehmen erhöht, realistischere Daten vorzulegen. Einige *State Electricity Boards* haben daraufhin interne Überprüfungen und Neueinschätzungen vorgenommen, aber auch Überprüfungen durch externe Unternehmensberatungen erfolgen häufiger. Der *Chief Minister* von Andhra Pradesh, Chandrababu Naidu, präsentierte in einer Parlamentsrede folgenden Überblick (Tabelle 4.4) über diese Neueinschätzung, die alle erst im Jahre 2000 vorgenommen worden sind. Entsprechende Zahlen werden an späterer Stelle dieses Kapitels auch für Uttar Pradesh und Gujarat aufgezeigt und problematisiert. Diese Erfahrungen lassen Zweifel an der Reliabilität der nach wie vor von der Planungskommission veröffentlichten Daten zu Übertragungsverlusten aufkommen.

Tabelle 4.4: Neueinschätzung der Übertragungsverluste (%)

Staat	Vorherige Angaben der State Electricity Boards	Angaben nach Revision
Haryana	31.1	40
Karnataka	17.4	42
Maharashtra	15.2	31.82
Rajasthan	22.5	43
Tamil Nadu	17	27
West Bengalen	18	40

Quelle: www.andhrapradesh.com/apwebsite/documents/discussion_powersector.html

4.3 Leistungsindikatoren im Kraftwerksbetrieb

Ein weiterer Leistungsindikator des Stromsektors ist die Verfügbarkeit und Auslastung bestehender Kraftwerke. Die Betriebsbereitschaft hat sich im Verlauf der neunziger Jahre von rund 73 auf 79 Prozent erhöht.³¹³ In diesem Bereich existieren allerdings, wie aus Tabelle 4.5 ersichtlich ist, markante Unterschiede zwischen den einzelnen Unionsstaaten. Während beispielsweise Kraftwerke in Bihar im Jahr 1997-98 durchschnittlich nur 30 Prozent der Zeit betriebsbereit waren, und damit sogar einen noch niedrigeren Wert als zu Beginn der neunziger Jahre erzielten, gelang es Unionsstaaten wie zum Beispiel Rajasthan, Punjab, Uttar Pradesh, West Bengalen oder Tamil Nadu durch Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie durch effektiveres Management die Betriebsbereitschaft ihrer Kraftwerke und somit die Stromproduktion teilweise deutlich zu erhöhen.

Tabelle 4.5: Betriebsbereitschaft von Thermalkraftwerken (%)

Unionsstaat	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98
Andhra Pradesh	77,4	82,4	83,3	85,6	90,2	89,0	90,9
Bihar	38,3	46,4	49,0	42,4	34,0	36,9	30,4
Gujarat	77,5	82,4	78,8	78,2	82,1	85,0	81,9
Karnataka	71,4	56,6	81,2	86,4	83,6	86,2	88,7
Madhya Pradesh	68,2	72,0	73,6	78,4	77,1	76,4	77,4
Maharashtra	77,6	77,7	83,8	82,9	84,4	85,9	85,0
Orissa*	53,4	59,0	63,6	56,7	81,0	84,1	83,7
Punjab	77,8	81,4	82,1	81,6	84,7	80,8	88,1
Tamil Nadu	65,8	74,9	77,7	78,0	84,5	83,2	81,9
Uttar Pradesh	59,6	69,6	69,6	72,9	60,4	62,7	63,1
West Bengalen	52,6	52,3	69,5	68,9	61,3	65,4	71,0
Gesamt	72,8	75,0	78,0	76,6	77,8	79,0	79,4

*Ab 1994-95 Zahlen für die neugegründete *Orissa Power Generation Corporation*

Interessant ist in Tabelle 4.5 die Entwicklung in Orissa. Dort konnten im Rahmen der Restrukturierung und der damit verbundenen Teilprivatisierung des *Orissa State Electricity Boards* die Betriebsbereitschaft der Kraftwerke in kürzester Zeit von rund 57 auf 81 Prozent signifikant erhöht werden.

Eine weitere Maßzahl für die Nutzungseffizienz von Kraftwerken ist der Wirkungsgrad. In Indien wird üblicherweise der *Plant Load Factor* verwendet, welcher die theoretisch maximale Stromerzeugungskapazität ins Verhältnis zum tatsächlich erzeugten Strom setzt. Dieser Indikator ist im indischen Kontext besonders problematisch. Experten verweisen

³¹³ Die Kenngröße der Betriebsbereitschaft bezieht sich nur auf Thermalkraftwerke, da sie theoretisch rund um die Uhr betrieben werden könnten. Der Betrieb von Wasserkraftwerken ist hingegen von natürlichen Einflüssen, vor allem von der Regenfallmenge, abhängig.

darauf, dass diese Maßzahl nicht nur von der Effizienz des Kraftwerkbetriebes bestimmt wird, sondern auch von der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur zur Stromübertragung und -verteilung, der Nachfragestruktur und somit von der Netzspannung abhängig ist.³¹⁴ Da Strom nicht gelagert werden kann, kann ein Kraftwerk nur soviel Strom ins Netz einspeisen, wie von Konsumenten zur gleichen Zeit abgerufen wird. Der Nachfragesituation und dem Netzmanagement kommen daher für eine ideale Auslastung von Kraftwerken eine große Bedeutung zu. Weil Thermalkraftwerke nicht kurzfristig an- oder abgeschaltet werden können, um auf Nachfragespitzen zu reagieren (mit Ausnahme von kleineren Diesel- oder neueren Gaskraftwerken), erreichen vor allem Kohlekraftwerke oftmals einen sehr niedrigen *Plant Load Factor*. Hinzu kommt, dass Indien einen hohen Anteil an nach heutigen Maßstäben überdimensionierten Kohlekraftwerken besitzt. So kann zum Beispiel eine schwächere Nachfrage von Seiten industrieller Abnehmer aus konjunkturellen Gründen zu einer niedrigeren Kapazitätsausnutzung führen. Diese alten Großkraftwerke erzielen aus den beschriebenen Gründen oftmals einen Wirkungsgrad von nur 50 Prozent, während moderne Gaskraftwerke in der Regel Werte von deutlich über 90 Prozent erreichen.

Tabelle 4.6: Plant Load Factor (%)

Unionsstaat	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
Andhra Pradesh	65,8	62,1	65,0	68,7	70,2	77,4	78,3	82,0	76,9
Bihar	23,9	21,3	25,2	24,4	20,0	17,4	15,3	16,1	22,6
Gujarat	57,7	56,9	61,6	60,4	60,5	65,3	64,8	65,6	63,2
Karnataka	76,2	59,1	49,4	66,9	64,9	67,7	70,2	75,2	81,7
Madhya Pradesh	52,7	49,2	52,5	56,1	58,2	58,7	62,3	66,0	67,8
Maharashtra	58,1	61,3	59,7	64,1	61,2	64,9	68,7	68,3	68,3
Orissa ^S	33,9	30,0	34,5	35,5	29,0	67,0	69,4	65,3	75,8
Punjab	52,9	52,8	58,3	63,5	56,7	55,0	65,75	69,1	69,2
Tamil Nadu	58,3	55,7	65,2	69,0	68,1	76,1	72,3	68,1	65,9
Uttar Pradesh	52,1	44,3	50,0	50,3	43,9	47,3	49,1	48,8	48,8
West Bengalen	30,9	30,8	31,1	40,5	41,2	34,6	39,2	40,0	36,7
Alle SEBs	51,3	50,6	54,1	56,6	55,0	58,0	60,3	60,9	60,7
Zentrale PSUs*	58,1	64,5	62,7	69,8	69,2	70,9	71,0	70,4	71,1
Gesamt Indien	53,9	55,3	57,1	61,0	60,0	63,0	64,4	64,7	64,6

^S Ab 1994-95 Zahlen für die neugegründete *Orissa Power Generation Corporation*

* PSU: *Public Sector Undertakings*

Bei der Analyse von Tabelle 4.6 müssen die oben beschriebenen konzeptionellen Probleme des *Plant Load Factor* als Indikator berücksichtigt werden. Aufgrund der Nachfrageabhängigkeit kann die Betrachtung von Werten für einzelne Jahre irreführend sein. Aber trotz alledem lassen sich einige interessant Trends aus den Daten ablesen. Auf Basis der akkumulierten Daten lässt sich konstatieren, dass sich der Wirkungsgrad der indischen

³¹⁴ S.N. Roy, ehemaliger Vorsitzender der *Central Electricity Authority*, bemängelte in einem persönlichen Interview die in Indien übliche Verwendung des *Plant Load Factor* als Kennzahl für die Kraftwerkseffizienz. Er

Thermalkraftwerke während der neunziger Jahre um rund zehn Prozentpunkte erhöht hat. Damit wurde ein Trend fortgesetzt, der schon einige Jahre zuvor eingesetzt hatte. Lag der *Plant Load Factor* während der Sechsten Planperiode noch bei mageren 50 Prozent, so hatte er sich zum Ende des Siebten Plans bereits auf rund 56 Prozent verbessert. Zuallererst sind diese Verbesserungen das Resultat neuerer Technologien. Diese kommen in jüngeren Kraftwerken zum Einsatz, ersetzen aber auch Anlagen in bestehenden Kraftwerken, wie vor allem Kessel und Turbinen. Somit zeigt sich, dass Anstrengungen der Modernisierung und Renovierung von veralteten Großanlagen ihre Wirkung zeigen. Indien weißt trotz dieser Verbesserungen im internationalen Vergleich nach wie vor eine folgenschwer schlechte Ausnutzung seiner kapitalintensiven Kraftwerkskapazität auf.

Vergleicht man den Wirkungsgrad der Kraftwerke, die von den *State Electricity Boards* (1995-96: 58 Prozent) betrieben werden mit jenen der Stromproduzenten der Unionsregierung (71 Prozent), in erster Linie der *National Thermal Power Corporation* (NTPC), so fällt auf, dass letztere weitaus effizienter Strom produzieren. Die NTPC lobt sich in ihrer Öffentlichkeitsarbeit häufig selbst für diese höhere Leistungsausnutzung und führt diese Zahlen als Beleg dafür an, dass zentralstaatliche Staatsunternehmen effizienter arbeiten als die *State Electricity Boards*. Bei dieser Interpretation ist allerdings zu berücksichtigen, dass die NTPC erst Mitte der siebziger Jahre gegründet worden ist und ihre Kraftwerke daher im Durchschnitt deutlich jünger und somit mit modernerer Technik ausgestattet sind. Weiterhin liefert ein Kraftwerk der NTPC in der Regel Strom in mindestens drei verschiedenen Unionsstaaten gleichzeitig und speist diesen in der Regel in modernere Hochspannungsleitungen ein. Somit ist für sie ein effizienteres Spannungsmanagement möglich, was zu einem höheren Wirkungsgrad beiträgt.

Bei einem Vergleich der Unionsstaaten untereinander lassen sich deutliche Unterschiede für den betrachteten Zeitraum feststellen. Während beispielsweise Andhra Pradesh, Gujarat, Madhya Pradesh, Punjab oder Tamil Nadu die Ausnutzung ihrer Kraftwerke zum Teil deutlich erhöhen konnten, fallen einige Unionsstaaten aus dem allgemeinen Trend heraus. Hier ist es wiederum in erster Linie der „Problemstaat“ Bihar zu nennen, der bereits zu Beginn der neunziger Jahre mit einer Ausnutzung von 23 Prozent ein desolates Bild bot. Trotz dieser niedrigen Basis verschlechterte sich die Leistungsfähigkeit der Kraftwerke weiter. Lediglich ein Fünftel der zur Verfügung stehenden Kraftwerkskapazität wird tatsächlich

verwies darauf, dass diese Kennzahl in anderen Ländern keine Anwendung fände.

genutzt. Gekoppelt mit den extrem hohen Übertragungs- und Verteilungsverlusten verwundert es somit nicht, dass Bihar einen Pro-Kopf Konsum von nur 138 KWH Strom im Vergleich zum gesamtindischen Durchschnitt von 334 KWH hat (Zahlen von 1996-97).³¹⁵ Bihar ist weitgehend von den Stromerzeugern der Unionsregierung (NTPC, NHPC) abhängig. Während das *Bihar State Electricity Board* beispielsweise im Jahre 1997-98 aus eigener Kapazität 1.781 Millionen KWH Strom erzeugte, kaufte es von den großen durch die NTPC betriebenen Kohlekraftwerken rund 8.055 Millionen KWH Strom auf. Aufgrund der äußerst problematischen Finanzlage des *State Electricity Board* kann es die Zahlungen für diesen Stromkauf allerdings nicht leisten und die Schulden gegenüber der NTPC häufen sich von Jahr zu Jahr höher an. Im März 2000 betrugen sie rund 20 Mrd. IR.³¹⁶ Nur geringfügig besser steht Uttar Pradesh, Indiens bevölkerungsreichster Unionsstaat bei der Leistungsausnutzung seiner Thermalkraftwerke dar. Auch dort entwickelte sich der *Plant Load Factor* im Verlauf der neunziger Jahre gegen den nationalen Trend negativ.

4.4 Versorgungssicherheit

Ultimatives Ziel in der Energiepolitik ist eine effiziente und sichere Stromversorgung. Somit stellt das in Indien vorherrschende Stromdefizit in quantitativer wie qualitativer Hinsicht auch das vorderste Problem dar. Die Strombilanz ist somit einer der zentralen Indikatoren, um Erfolg und Misserfolg der Politik im untersuchten Zeitraum zu bewerten. Zwei technische Kennzahlen kommen dabei zur Anwendung: das sogenannte Energiedefizit und das Spitzenlastdefizit. Das Energiedefizit beschreibt den akkumulierten Nachfrageüberhang über den gesamten Zeitraum eines Jahres. Das Spitzenlastdefizit hingegen beschreibt den Nachfrageüberhang zu jenem Zeitpunkt in der täglichen Nachfragekurve, an dem der größte punktuelle Bedarf besteht (in der Regel in den frühen Abendstunden).

³¹⁵ Lediglich die kaum elektrifizierten Bergstaaten im Nordosten Indiens haben einen niedrigeren Pro-Kopf Stromkonsum.

³¹⁶ Damit ist das *Bihar State Electricity Board* der zweitgrößte Schuldner der NTPC. Lediglich der Stromversorger der indischen Hauptstadt, das Delhi Vidyut Board (DVB), hat höhere Verbindlichkeiten. Insgesamt beliefen sich die Forderungen der NTPC an die verschiedenen Stromunternehmen der Unionsstaaten im März 2000 auf 128 Mrd. IR.

Tabelle 4.7: Energiebilanz im Stromsektor (%)

Unionsstaat	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	Durchschnitt 1990-1996
Andhra Pradesh	-7,9	-6,7	-6,9	-4,5	-8,0	-20,2	-22,1	-10,9
Bihar	-28,7	-29,7	-38,2	-35,4	-33,1	-30,1	-27,5	-31,81
Gujarat	-4,1	-4,3	-3,0	-4,5	-4,1	-5,9	-8,1	-4,86
Karnataka	-22,9	-23,6	-25,9	-21,9	-17,2	-20,7	-27,1	-22,76
Madhya Pradesh	-2,5	-5,6	-7,9	-4,8	-7,3	-8,8	-12,0	-6,99
Maharashtra	-3,9	-4,5	-5,9	-3,1	-2,0	-2,3	-5,6	-3,9
Orissa	-22,0	-7,0	-12,8	-10,5	-7,4	-4,7	-3,0	-9,63
Punjab	-1,1	-6,2	-3,6	-3,2	-3,9	-1,9	-1,6	-3,07
Tamil Nadu	-6,4	-4,8	-1,8	-3,9	-2,8	-10,9	-13,8	-6,34
Uttar Pradesh	-10,6	-10,3	-10,2	-9,7	-12,2	-11,4	-9,8	-10,6
West Bengalen	-9,2	-9,0	-5,4	-5,0	-6,1	-4,8	-2,8	-6,04
Gesamt Indien	-7,9	-7,8	-8,3	-7,3	-7,1	-9,8	n.v.	-6,89

Quelle: Planning Commission

Tabelle 4.8: Spitzenlastdefizit (%)

Unionsstaat	1991-92	1996-97	1998-99	Durchschnitt für diese drei Haushaltsjahre
Andhra Pradesh	-15,8	-23,6	-9,3	-16,23
Bihar	-43,7	-48,4	-15,4	-35,83
Gujarat	-18,3	-15,6	-16,3	-16,73
Karnataka	-28,5	-28,5	-15,5	-24,17
Madhya Pradesh	-21,3	-29,1	-25,2	-25,2
Maharashtra	-8,7	-8,7	-18,7	-12,03
Orissa	-23,9	-13,8	-2,0	-13,23
Punjab	-11,1	-8,1	-0,0	-6,4
Tamil Nadu	-16,7	-15,9	-12,8	-15,13
Uttar Pradesh	-17,8	-20,0	-19,8	-19,2
West Bengalen	-31,2	-11,1	-5,8	-16,03
Gesamt Indien	-18,8	-18,0	-13,9	-16,9

Quelle: Planning Commission

Für das Spitzenlastdefizit liegen leider keine durchgängigen Zeitreihen vor, so dass sich hier auf eine punktuelle Betrachtung beschränkt werden muss. Bei der Interpretation dieser Tabellen ist wiederum Behutsamkeit geboten, sowohl aufgrund technischer Gegebenheiten als auch in Hinblick auf Probleme bei der Berichterstattung. Zum einen sind oftmals von Jahr zu Jahr große Sprünge in den Zahlen zu erkennen, wofür die Gründe sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite liegen können. So kann sich beispielsweise innerhalb eines Unionsstaates durch die Inbetriebnahme eines neuen Kraftwerkes das Stromdefizit innerhalb eines Jahres deutlich verringern. Andererseits kann auch der technische Ausfall eines größeren Kraftwerkes zu einer markanten Erhöhung des Defizits führen. Aber die Strombilanz unterliegt auch natürlichen Einflüssen. Die südlichen Unionsstaaten wie Andhra Pradesh, Karnataka oder Kerala haben einen hohen Anteil an Wasserkraftwerken, deren Betrieb stark von der jährlichen Regenfallmenge abhängig ist. Beispielsweise ist der in

Tabelle 4.7 deutlich erkennbare Anstieg des Defizits in Andhra Pradesh im Jahre 1995-96 unter anderem mit dem geringen Regelfall in jenem Zeitraum zu erklären.

Weitere Faktoren tragen zu einer Verzerrung bei der Angabe der Stromdefizite bei. Die Berichterstattung erfolgt von Seiten der *State Electricity Boards*. Da ein bestehendes Stromdefizit Einfluss auf die Verteilung von öffentlichen Investitionsmitteln hat, besteht ein Anreiz, höhere Defizite auszuweisen. Der Druck auf die Politik, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, erhöht sich somit. Ruet (2000) verdeutlicht, dass bei der Mittelvergabe durch die Regierungen der Unionsstaaten an die *State Electricity Boards* ein akuter oder drohender Ausfall der Stromversorgung eines der wenigen Druckmittel darstellt, mit denen das Management der Versorgungsunternehmen den verantwortlichen Politikern Haushaltsmittel abringen kann.

Die Nachfrage nach Strom reagiert im Kontext eines Entwicklungslandes, in dem die Ausgaben für Energie einen relativ hohen Anteil an den Gesamtausgaben der privaten Haushalte ausmachen, zudem verhältnismäßig sensibel auf Strompreise. Aufgrund dieser höheren Preiselastizität wird die Nachfrage durch die relativ niedrigen Preise für ländliche Konsumenten künstlich in die Höhe getrieben. Verdeutlicht wird dies wiederum am Beispiel Orissas, wo sich das Stromdefizit mit der einsetzenden Restrukturierung des Sektors und den damit einhergehenden Strompreiserhöhungen drastisch reduzierte.

Trotz der Probleme dieses Indikators lassen sich an ihm gewisse Trends ablesen. Auffällig ist, dass es während der neunziger Jahre nicht gelungen ist, die Defizite bei der Stromversorgung nachhaltig zu reduzieren. Die Versorgungssicherheit hat vielmehr im Verlauf der neunziger Jahre weiterhin abgenommen und das Stromdefizit liegt heute im gesamtindischen Durchschnitt bei knapp unter zehn Prozent. Wiederum fallen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Unionsstaaten auf. Während die wirtschaftlich und industriell entwickelteren Regionen wie Gujarat oder Maharashtra durchgängig einstellige Prozentwerte aufweisen, liegen Unionsstaaten wie Uttar Pradesh oder Karnataka über dem nationalen Durchschnitt. Ebenfalls lässt sich erkennen, dass einige Unionsstaaten recht erfolgreich ihr Stromdefizit abgebaut haben – hier wäre vor allem West Bengalen zu nennen, dass sich im Verlauf der neunziger Jahre sogar zu einem Stromexporteur entwickelt hat, während sich in anderen Staaten, wie zum Beispiel Madhya Pradesh, die Situation verschlechtert hat.

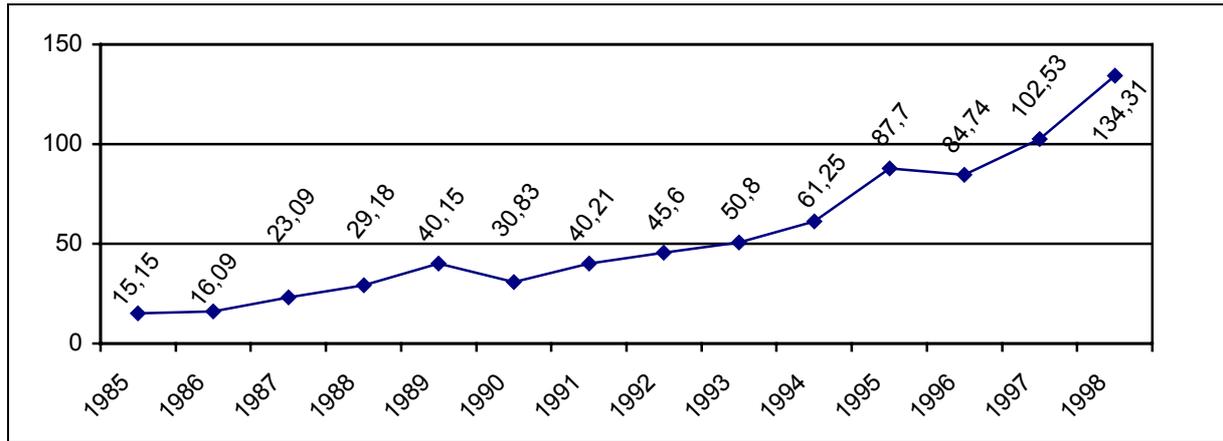
Verwiesen sei hier auch auf die Werte für Maharashtra. Als für indische Verhältnisse hoch industrialisierter und stärker urbanisierter Unionsstaat besteht dort eine relativ hohe Differenz zwischen Grundlast und Spitzenlast in der Nachfragestruktur. Dementsprechend weist Maharashtra in den Tabellen 4.7. und 4.8 ein Defizit bei der Grundlast von nur knapp vier Prozent, bei der Spitzenlast allerdings von immerhin zwölf Prozent auf. Unter anderem aus diesem Grund wurde der Bau des privaten Kraftwerkes von Enron in Dabhol von Experten kritisiert. Da es sich bei diesem um ein Großkraftwerk zur Befriedigung von Grundlast handelt, sagten Kritiker vorher, was daraufhin auch eintreten sollte: Maharashtra hatte nach der Inbetriebnahme dieses Kraftwerkes einen deutlichen Stromüberschuss, der enorme Kosten für das *Maharashtra State Electricity Board* verursachte. Mit Hinweis auf dieses Problem hatte bereits Anfang der neunziger Jahre die Weltbank diesem Projektvorhaben eine Bürgschaft versagt. Viel effizienter wäre es gewesen, eine größere Zahl kleiner Kraftwerke zur Deckung der Spitzenlast in direkter Nähe von Umspannwerken zu errichten. Hier handelte die Politik entgegen den Ratschlägen von Experten. Die Aussicht auf eine Investition in Höhen von über einer Milliarde US\$ schien – aus einer Vielzahl von Gründen – attraktiver zu sein. Seit einiger Zeit werden nun von der Regierung Maharashtras sowie von dem Betreiber selbst Versuche unternommen, diesen überschüssigen Strom an Nachbarstaaten zu verkaufen. Aber sowohl der Mangel an Übertragungsleitungen als auch die hohen Kosten des in diesem Kraftwerk produzierten Stroms haben solche Vereinbarungen erschwert.³¹⁷

4.5 Betriebswirtschaftliche Verluste der State Electricity Boards

Wie bereits mehrfach angedeutet, bildet die finanziell prekäre Lage der *State Electricity Boards* das Kernprobleme des indischen Stromsektors. Im folgenden soll eine detaillierte Darstellung dieser Situation verbunden mit einer Ursachenanalyse erfolgen. Mit einem Wert von rund 134 Mrd. IR erreichten die betriebswirtschaftlichen Verluste (ohne Berücksichtigung direkter Subventionen aus dem Staatshaushalt) aller indischen *State Electricity Boards* 1998 einen historischen Höhenpunkt, nachdem sie im Verlauf der neunziger Jahre stetig angestiegen waren (siehe Schaubild 4.3). Sie machten im Jahr 2001 akkumuliert einen Anteil von etwas weniger als einem Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus. Im folgenden sollen die Ursachen für diese missliche Situation näher analysiert werden.

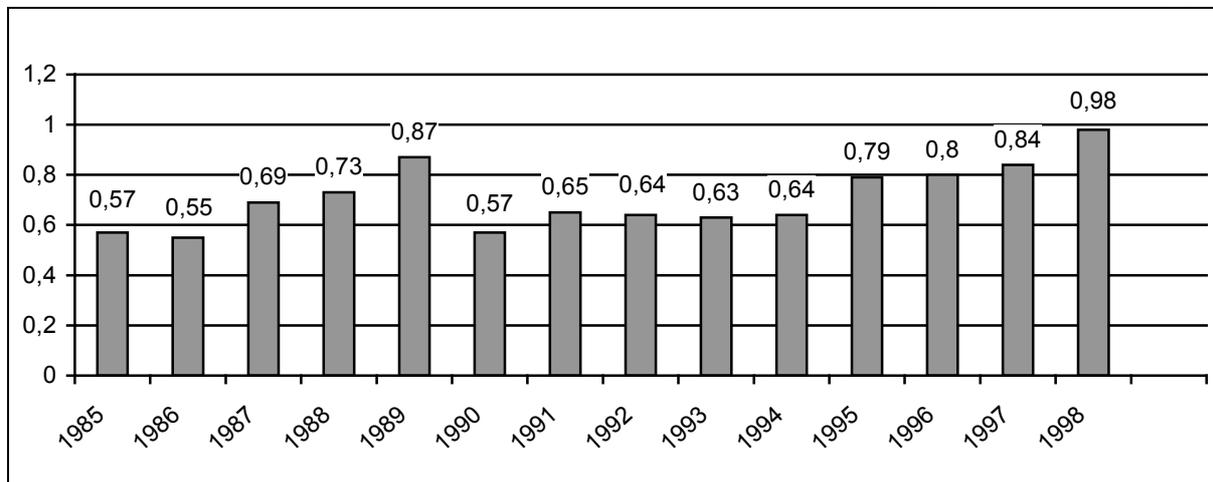
³¹⁷ Nachdem solche Verhandlungen mit Karnataka, Haryana, Rajasthan und Gujarat bereits gescheitert waren, hatte das Versorgungsunternehmen der Hauptstadt Neu Delhi Interesse bekundet. Siehe zu einer Debatte in der *State Assembly* von Neu Delhi zu diesem Thema, „No other state is willing to buy Enron power“, *Times of India*, 20. März 2001 (Internet-Ausgabe).

Schaubild 4.3: Betriebswirtschaftliche Verluste aller State Electricity Boards (Mrd. IR)



Quelle: Planning Commission

Schaubild 4.4: Verhältnis betriebswirtschaftlicher Verluste der State Electricity Boards zum BIP (%)



Quelle: Planning Commission

Tabelle 4.9: Betriebswirtschaftliche Überschüsse der State Electricity Boards (Mrd. IR)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98 (vorläufig)	NSDP* 1995-96	Überschuss als Anteil am NSDP**
	(Mrd. IR)	(Mrd. IR)	(Mrd. IR)	(Mrd. IR)	(Mrd. IR)	(Mrd. IR)	(Mrd. IR)	(%)
Andhra Pradesh	-0,04	-0,23	-9,81	-12,55	-9,39	-13,76	576,87	-2,1755
Bihar	-2,80	-1,90	-1,89	-2,11	-4,42	-4,96	349,12	-0,6044
Gujarat	-5,19	-4,93	-5,50	-10,03	-10,69	-12,74	520,13	-1,9284
Karnataka	-0,19	-0,02	-1,64	-5,02	-6,52	-3,31	404,27	-1,2417
Madhya Pradesh	-4,93	-3,77	-5,94	-6,02	-4,64	-9,41	429,01	-1,4032
Maharashtra	1,62	1,89	2,76	-4,08	-0,92	-0,11	1131,97	-0,3604
Orissa	-0,85	-1,96	-1,36	-2,31	-3,44	-2,87	181,56	-1,2723
Punjab	-6,26	-6,93	-6,81	-6,44	-6,06	-9,79	315,43	-2,0417
Tamil Nadu	-2,58	-3,02	-0,02	-0,77	-2,57	-3,18	541,31	-0,1422
Uttar Pradesh	-8,08	-12,02	-11,52	-11,36	-18,21	-18,53	791,35	-1,4355
West Bengalen	-2,58	-2,31	-3,39	-3,22	-3,87	-4,92	538,19	-0,5983
Gesamt Indien	-45,60	-50,60	-61,25	-87,70	-93,57	-112,46	--	--

Quelle: Planning Commission (2000) und Ministry of Finance (2000).

* NSDP: Net State Domestic Product

** Angaben für 1995-96

Bei einer Analyse der Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Verluste auf unionsstaatlicher Ebene (Tabelle 4.9) fällt zuerst auf, dass mit Ausnahme des *Maharashtra State Electricity Board* für die Jahre 1992-93, 1993-94 und 1994-95 alle Versorgungsunternehmen im betrachteten Zeitraum Verluste erwirtschafteten. Deutliche Zunahmen der Verluste lassen sich unter anderem für Andhra Pradesh, Gujarat, Karnataka oder auch Uttar Pradesh ausmachen. In der letzten Spalte von Tabelle 4.9 wurden die Verluste als Anteil des Nettoinlandsprodukts der jeweiligen Unionsstaaten für das Jahr 1995-96 berechnet. Diese Rangliste der verlustreichsten *State Electricity Boards* wird von Andhra Pradesh (2,17 Prozent) und dem Punjab (2,04 Prozent) angeführt. Für Andhra Pradesh schlug im Haushaltsjahr 1995-96 das damals neu eingeführte Subventionsprogramm zu buche, das verschiedenen Konsumentengruppen stark verbilligten Strom versprach (siehe weiter unten). Für den Punjab hingegen ist die Zeitreihe der Verluste über den betrachteten Zeitraum hinweg relativ konstant.

Die Berechnung des Anteils der Gewinne/Verluste am Sozialprodukt wurde für das Jahr 1995-96 vorgenommen. Im Haushaltsjahr 1999-2000 machten die akkumulierten Verluste aller *State Electricity Boards* etwa das doppelte der öffentlichen Ausgaben der Unionsstaaten für Gesundheit und Familienwohlfahrt aus.³¹⁸ Das Ausmaß der Verluste für den Punjab ist hervorstechend, da dieser Unionsstaat eines der höchsten Prokopfeinkommen in Indien aufweist. Aber auch in dem relativ hoch industrialisierten Gujarat macht der Verlust des *State Electricity Boards* annähernd zwei Prozent des Wirtschaftsprodukts aus.

Zu den im Verhältnis zum Inlandsprodukt weniger verlustreichen *State Electricity Boards* zählen Bihar (0,6 Prozent), Maharashtra (0,3 Prozent), Tamil Nadu (0,1 Prozent) aber auch West Bengalen (0,5 Prozent). Die Gründe für diese geringeren Verlust sind allerdings sehr unterschiedlich. Der relativ niedrige Verlustwert für Bihar ist auf die technisch desolate Infrastruktur und die – wie beschrieben – resultierende geringe Stromproduktion zurückzuführen. Ein hoher betriebswirtschaftlicher Verlust pro erzeugter Kilowattstunde führt hier aufgrund der geringen Stromproduktion nicht zu derartig hohen Verlusten. Maharashtra andererseits profitiert in erster Linie von dem hohen Anteil industrieller Stromkunden, die – wie weiter unten detailliert aufzuzeigen sein wird – einen sehr hohen Strompreis bezahlen.

³¹⁸ So die Schätzung des Journalisten Paromita Shastri, „Groping in the dark“, *Outlook*, 25. Dezember 2000 (Internet-Ausgabe).

Hinzu kommt, dass das *Maharashtra State Electricity Board* zu den effizienteren zählt.³¹⁹ Tamil Nadus Position unter den weniger verlustreichen *State Electricity Boards* ist in dieser Betrachtung etwas irreführend. Betrachtet man die absoluten Werte, so zeigt sich, dass 1993-94 und 1994-95 Geschäftsjahre mit außergewöhnlich niedrigen Verlusten darstellten, was in Zusammenhang mit der aus Wasserkraft erzeugten Energie weitgehend witterungsbedingte Ursachen hatte. Für die anderen Jahre liegt der Wert eher im Mittelfeld der Unionsstaaten. Trotzdem zählt Tamil Nadu, wie übrigens auch West Bengalen, zu jenen Unionsstaaten, die über ein vergleichsweise besseres Management ihres jeweiligen *State Electricity Boards* verfügen.

4.6 Kapitalertragsquoten der State Electricity Boards

Aus rechtlicher Perspektive handelt es sich bei diesen Verlusten der *State Electricity Boards* streng genommen, wie bereits an anderer Stelle beschrieben worden ist, um einen anhaltenden Gesetzesbruch. Der *Electricity (Supply) Act* verpflichtet die Versorgungsunternehmen, einen Kapitalertrag von mindestens drei Prozent zu erwirtschaften. Diese Ertragsquote lag im Verlauf der neunziger Jahre aber im negativen Bereich. Tabelle 4.10 zeigt diese Entwicklungen auf.

Tabelle 4.10: Kapitalertragsquote (mit Subventionen) (%)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98 (vorläufig)	1998-99 (überarbeitete Schätzung)	1999-2000 (überarbeitete Schätzung)
Andhra Pradesh	-0,20	-0,60	-0,80	0,10	-2,06	-33,95	-50,15	-56,66
Bihar	-20,00	-12,70	-19,00	-12,90	-27,57	-32,66	-35,29	-34,36
Gujarat	3,20	2,70	2,70	2,70	2,64	2,60	-18,64	-20,57
Karnataka	3,30	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Madhya Pradesh	-3,40	1,00	-8,60	-0,20	-3,87	-17,03	-23,79	-40,56
Maharashtra	3,10	3,10	4,10	2,90	2,16	3,88	1,37	2,22
Orissa	2,60	2,10	1,90	2,50	-16,99	-13,62	-20,05	-6,86
Punjab	-19,90	-20,90	-19,40	-21,10	-18,27	-33,21	-46,76	-29,93
Tamil Nadu	3,20	7,30	9,40	8,40	6,93	4,15	-10,18	-7,12
Uttar Pradesh	-16,70	-17,80	-12,20	3,20	-14,09	-13,21	-13,47	-12,88
West Bengalen	-35,30	-20,30	-30,70	-41,80	-35,16	-37,05	-53,34	-40,76
Gesamt Indien	-7,60	-6,60	-5,70	-2,20	-7,23	-11,13	-18,83	-17,55

Quelle: Planning Commission

³¹⁹ Nach der Inbetriebnahme des privaten Kraftwerkes der vom US-amerikanischen Betreiber Enron angeführte *Dabhol Power Corporation* in Dabhol (Maharashtra) geriet das bis dahin relativ erfolgreich operierende *Maharashtra State Electricity Board* (MSEB) in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten. Das MSEB muss gemäß dem Stromabnahmevertrag relativ teuren aus diesem Kraftwerk einkaufen, kann diese Kosten aber nicht in Form von Stromtarifen weitergeben. Da das MSEB Ende des Jahres 2000 durch die Zahlungen an Enron zahlungsunfähig war, musste die Zentralregierung durch die von ihr gewährte Bürgschaft für die Zahlungen an die *Dabhol Power Corporation* einspringen.

Tabelle 4.11: Kapitalertragsquote (ohne Subventionen) (%)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98 (vorläufig)	1998-99 (überarbeitete Schätzung)	1999-2000 überarbeitete Schätzung)
Andhra Pradesh	-0,20	-0,60	-22,30	-28,80	-21,80	-33,95	-50,15	-56,66
Bihar	-20,00	-12,70	-19,00	-12,90	-27,57	-32,66	-35,29	-34,36
Gujarat	-16,50	-14,60	-14,30	-24,90	-25,70	-27,83	-30,16	-34,51
Karnataka	-2,00	-0,20	-11,40	-29,40	-36,16	-17,00	-27,09	-14,24
Madhya Pradesh	-14,60	-9,60	-13,50	-14,30	-10,99	-23,04	-30,47	-48,18
Maharashtra	3,10	3,10	4,10	-5,30	-1,20	-0,14	1,37	2,22
Orissa	-8,70	-13,50	-10,20	-21,50	-17,57	-14,85	-21,44	-8,61
Punjab	-19,90	-20,90	-19,40	-21,10	-18,27	-33,21	-46,76	-29,93
Tamil Nadu	-8,80	-9,70	-0,10	-1,90	-5,40	-5,23	-14,19	-11,01
Uttar Pradesh	-16,70	-17,80	-12,20	-9,60	-14,09	-13,21	-13,47	-12,88
West Bengalen	-35,30	-29,70	-42,20	-56,10	-41,00	-45,34	-58,50	-45,26
Gesamt Indien	-12,70	-12,30	-13,10	-16,40	-16,20	-18,41	-22,23	-20,48

Quelle: Planning Commission

Tabelle 4.10 zeigt die Kapitalertragsquoten der verschiedenen *State Electricity Boards* nach Einberechnung der direkten staatlichen Subventionen. Diese werden in der Regel von den Regierungen der Unionsstaaten für bestimmte Konsumentengruppen – allen voran ländlichen Stromabnehmern – gewährt. Im gesamtindischen Kontext zeigt sich, dass die Kapitalertragsquoten trotz dieser Überweisungen aus dem Staatshaushalt zunehmend tiefer in den negativen Bereich abgerutscht sind. Die Kombination von betrieblicher Ineffizienz, systematischem Stromdiebstahl und politischen Geschenken („*free power to farmers*“) hat zu einer dramatischen Verschlechterung der finanziellen Situation vieler *State Electricity Boards* geführt. Auch an diesem wirtschaftlichen Indikator lässt sich erkennen, dass es zwischen den einzelnen Unionsstaaten deutliche Unterschiede gibt. Einige wenige *State Electricity Boards* erwirtschafteten sogar die gesetzlich vorgeschriebene Kapitalertragsquote von drei Prozent. Entweder handelt es sich um solche Unionsstaaten, in denen ein großer Anteil industrieller Stromkonsumenten zu finden ist, wie zum Beispiel in Gujarat oder Maharashtra, oder aber um solche, die die operativen Verluste, die durch den politisch gewollten billigen Stromverkauf an ländliche Konsumenten oder andere Gruppen, wie zum Beispiel *Scheduled Castes*, durch direkte Subventionen aus dem Staatshaushalt ausgleichen (Karnataka, Tamil Nadu).

Der Effekt der direkten Subventionen lässt sich aus Tabelle 4.11 ablesen. Vergleicht man zum Beispiel die Kapitalertragsquote des *Andhra Pradesh State Electricity Board* für das Haushaltsjahr 1994-95 vor (-22,3 Prozent) und nach Subventionen (-0,8 Prozent), so lassen sich die Auswirkungen der Einführungen eines Programms, das landwirtschaftlichen

Abnehmern annähernd kostenlosen Strom gewährte, ablesen. Den damaligen Wahlkampf in Andhra Pradesh führte die regierende *Telugu Desam Party* auf Basis von populären Subventionszusagen, in erster Linie für Reis für ärmere Bevölkerungsschichten sowie für Strom und Wasser für Landwirte. Die Stromsubventionierung erfolgte durch direkte Überweisungen aus dem öffentlichen Haushalt an das *Andhra Pradesh Electricity Board*. Zwei Jahre später versuchte die gleiche Partei unter ihrem neuen Chefminister, Chandrababu Naidu, diese Subventionen wieder rückgängig zu machen, da sich die Haushaltslage in Andhra Pradesh zunehmend verschärft hatte.³²⁰ Naidu scheiterte mit dieser Preiserhöhung aber an dem von der oppositionellen Kongresspartei mobilisierten Widerstand mit öffentlichen Protesten und Demonstrationen und musste die Preisanpassungen größtenteils wieder zurücknehmen.³²¹

Im gesamtindischen Kontext deckten diese direkt gezahlten Subventionen im Haushaltsjahr 1995-96 mit rund 20 Mrd. IR knapp 13 Prozent der weiter unten analysierten effektiven Subventionen an die Sektoren „Private Haushalte“ und „Landwirtschaft/Bewässerung“ ab. (Government of India. Planning Commission. 1997: 83) Von den übrigen 87 Prozent wird ein gewisser Teil durch Quersubventionen ausgeglichen. Der Rest verbleibt den *State Electricity Boards* als Verlust.

4.7 Subventionen aus den öffentlichen Haushalten der Unionsstaaten

Der Vergleich der Tabellen 4.10 und 4.11 für Tamil Nadu oder Karnataka auf der einen und dem Punjab auf der anderen Seite ist ebenfalls aufschlussreich. Die *State Electricity Boards* dieser drei Unionsstaaten weisen eine negative Kapitalertragsquote vor Subventionen auf. Alle drei Unionsstaaten unterhalten politische Programme, mit denen kostenlose oder zumindest sehr günstige Elektrizität an landwirtschaftliche Verbraucher abgegeben wird. Allerdings geht aus Tabelle 4.12 deutlich hervor, dass die Regierungen der beiden südindischen Unionsstaaten ihren *State Electricity Boards* die aus diesen Subventionsprogrammen resultierenden operativen Verluste ausgleichen, während im Punjab, wo seit Februar 1997 kostenlos Strom für die Landwirtschaft zur Verfügung gestellt wird, kein Ausgleich erfolgt und das *State Electricity Board* die Last dieser Politik voll zu tragen

³²⁰ Siehe, zum Beispiel, „India. Road to ruin“, *The Economist*, 17. August 1996: 50. Siehe auch „Subsidies major cause for crisis: AP likely to hike farm power tariff, rice price“, *Business Line*, 14. Juli 1996 (Internet-Ausgabe); „Fresh AP measures to mop up Rs. 2,000 cr. announced“, *Business Line*, 25. Juli 1996 (Internet-Ausgabe); „AP’s bold moves“, *Business Line*, 29. Juli 1996 (Internet-Ausgabe).

³²¹ „AP reduces power tariff, water cess“, *Business Line*, 15. August 1996 (Internet-Ausgabe).

hat.³²² Tabelle 4.12 zeigt die Subventionen, die die *State Electricity Boards* von Seiten der Regierungen ihres Unionsstaates erhalten. Während folglich einige Regierungen ihren Staatshaushalt mit den politisch gewollten Subventionen belasten, bürden andere ihren *State Electricity Boards* die Kosten unmittelbar auf.

Tabelle 4.12: Subventionen an *State Electricity Boards* aus den Haushalten der Unionsstaaten (Mrd. IR)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98 (vorläufig)	1998-99 (überarbeitete Schätzung)	1999-2000 überarbeitete Schätzung)
Andhra Pradesh	0,00	0,01	9,44	12,59	8,50,	0,00	n.v.	n.v.
Bihar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gujarat	6,19	5,85	6,56	11,11	11,79	13,93	5,50	6,05
Karnataka	0,51	0,35	2,07	5,53	7,05	3,89	6,70	4,42
Madhya Pradesh	3,80	4,15	5,14	5,93	3,00	2,45	2,82	3,10
Maharashtra	0,00	0,00	0,00	6,29	2,58	3,05	0,00	0,00
Orissa	13,90	2,26	1,61	2,57	0,11	0,23	0,26	0,37
Punjab	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tamil Nadu	3,50	5,27	3,50	4,15	5,86	5,70	2,50	2,50
Uttar Pradesh	0,00	0,00	12,37	15,17	0,00	0,00	0,00	0,00
West Bengalen	0,68	0,73	0,97	0,81	0,55	0,90	0,61	0,67
Gesamt Indien	31,82	23,54	51,27	75,92	51,79	44,50	22,14	21,35

4.8 Kapitalrücklagen der State Electricity Boards

Tabelle 4.13 zeigt die Entwicklung der Kapitalrücklagen bzw. Außenstände³²³ der *State Electricity Boards* auf. Hier wird deutlich, in welchem Maße sich ihre Außenstände im Verlauf der neunziger Jahre erhöht haben. Auch wenn durch direkte Subventionen aus dem Staatshaushalt die Verluste teilweise aufgefangen worden sind und häufig Schulden, die ein *State Electricity Board* gegenüber der Regierung hat, in Unternehmensanteile umgewandelt werden, verdeutlicht der Trend die in Anbetracht des kapitalintensiven Stromsektors schwache Kapitaldecke der Versorgungsunternehmen. Neben den mangelnden eigenen finanziellen Ressourcen gestaltet sich natürlich auch die für Investitionsmaßnahmen erforderliche Fremdkapitalbeschaffung als schwierig. Die Finanzierung über den Kapitalmarkt verteuert sich durch diese Verschuldungssituation, was wiederum die

³²² Für die Situation des *Punjab State Electricity Board*, siehe unter anderem, „Panel suggests substantial tariff hike by PSEB“, *Indian Express*, 9. November 1999 (Internet-Ausgabe). In einem anderen Zeitungsartikel wird konstatiert, dass das *Punjab State Electricity Board* zwischen 1995 und 2000 keine liquiden Finanzmittel von der Regierung erhalten hat. Jegliche Zuwendungen erfolgten durch Buchungen. „Will someone stand up for PSEB?“, *The Tribune (Chandigarh)*, 16. Juni 2000 (Internet-Ausgabe).

³²³ Kapitalrücklagen ergeben sich hier aus einbehaltenen Gewinnen/Verlusten, zzgl. Abschreibungen und sonstigen Kapitalzuflüssen abzüglich Schuldenrückzahlungen. Siehe Planning Commission (2000).

Betriebskosten erhöht, womit sich langfristig das finanzielle Defizit im operativen Geschäft aufgrund der beschriebenen Preisstruktur wiederum erhöht. Somit befinden sich diese Staatsunternehmen in einem Teufelskreis aus hohen Betriebskosten, operativen Geschäftsverlusten und einem Mangel an Investitionsmitteln.

Tabelle 4.13: Kapitalrücklagen/Außenstände der *State Electricity Boards* (Mrd. IR)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99 überarbeitete Schätzung
Andhra Pradesh	1,30	0,38	-0,71	-2,76	-1,58	-18,49	-23,20
Bihar	-2,16	-4,15	-4,84	-5,38	5,73	7,70	-3,98
Gujarat	-2,16	-2,26	3,58	3,79	3,34	3,97	-6,96
Karnataka	-3,84	-0,28	1,03	2,59	1,17	3,06	2,82
Madhya Pradesh	0,15	-3,18	0,05	1,73	-0,92	-13,28	-9,06
Maharashtra	2,52	2,08	2,74	6,83	4,19	-0,44	3,76
Orissa	0,41	0,74	0,74	0,72	-2,21	-1,20	-2,20
Punjab	-1,33	-0,56	-0,23	1,04	0,35	-3,03	-4,06
Tamil Nadu	2,53	4,43	3,89	5,29	3,29	4,97	-3,28
Uttar Pradesh	5,00	0,99	-1,08	2,02	0,78	3,10	0,33
West Bengalen	-1,05	-0,52	-1,26	-0,59	-1,00	-1,48	-2,98
Gesamt Indien	-1,61	-5,61	-6,56	13,93	-9,17	-45,42	-70,56

Quelle: Planning Commission

4.9 Aspekte der Preisgestaltung

Letztendlich ursächlich für die problematische Situation des Sektors ist sowohl die Preisgestaltung und die Konsumentenstruktur der Versorgungsbetriebe als auch der systematische Stromdiebstahl. In den von den *State Electricity Boards* vorgelegten Jahresberichten erfolgt auf der Absatzseite eine Unterscheidung nach folgenden Gruppen von Stromkonsumenten:

- (I) Private Haushalte;
- (II) Gewerbliche Abnehmer;
- (III) Landwirtschaft/Bewässerung;
- (IV) Industrie;
- (V) Eisenbahn;
- (VI) Stromverkäufe an andere Unionsstaaten.

Für den Zweck dieser Arbeit soll sich die Analyse auf die ersten vier Gruppen von Konsumenten beschränken. Aufgrund der Datenkomplexität soll zusätzlich auf eine dynamische Betrachtung verzichtet werden und exemplarisch lediglich eine Diskussion der Daten für das Jahr 1997-98 erfolgen.

Tabelle 4.14: Durchschnittlich realisierter Strompreise von verschiedene Konsumentengruppen und durchschnittliche Erzeugungskosten pro Kwh (Paise), (1997-98)

	Private Haushalte	Gewerblich	Landwirtschaft/ Bewässerung	Industrie	Durchschnitt*	Erzeugungskosten	Defizit pro Kwh
Andhra Pradesh	165,60	369,04	16,12	346,32	166,65	239,69	-73,04
Bihar	109,35	223,20	12,23	275,33	200,14	315,67	-115,53
Gujarat	163,00	329,00	18,00	337,78	184,00	246,43	-62,43
Karnataka	177,00	489,12	11,55	415,05	162,21	207,68	-45,47
Madhya Pradesh	74,48	362,37	6,24	377,48	169,18	227,37	-58,19
Maharashtra	151,80	430,33	21,46	354,44	208,81	212,71	-3,9
Orissa	140,33	285,16	90,58	309,86	252,79	322,48	-69,69
Punjab	148,50	276,33	0,00	241,84	147,79	219,09	-71,3
Tamil Nadu	161,71	349,06	0,00	300,41	192,64	206,75	-14,11
Uttar Pradesh	104,95	303,76	49,65	383,45	171,56	261,22	-89,66
West Bengalen	94,20	180,90	29,65	271,71	194,07	252,48	-58,41
Gesamt Indien*	122,17	316,74	20,46	324,55	181,42	233,43	-52,01

* Die Berechnung des gesamtindischen Durchschnitts erfolgt unter Einbeziehung der hier nicht ausgewiesenen Absatzkategorien „Eisenbahn“ und „Stromverkäufe in andere Unionsstaaten“.

Die in Tabelle 4.14 dargestellten Strompreise bilden errechnete Größen ab, d.h. die von einer Konsumentengruppe realisierten Einnahmen werden durch die Anzahl der an diese Gruppe gelieferten Kilowattstunden Strom geteilt. Es werden somit nicht jene Preise abgebildet, die tatsächlich von einem einzelnen Konsumenten entrichtet werden. Die Datenlage in diesem Bereich birgt somit eine Vielzahl von Problemen in sich. Insbesondere die Tatsache, dass viele Stromkonsumenten nicht über Stromzähler verfügen, macht eine genaue Berechnung der gelieferten Stromeinheiten schwierig. Da die Berichtlegung für die *State Electricity Boards* jedoch verpflichtend ist, sind diese Zahlen oftmals das Ergebnis von Schätzungen. In den letzten Jahren wurde von Experten vor allem darauf hingewiesen, dass der niedrige Durchschnittspreis für die Konsumentengruppe „Landwirtschaft/Bewässerung“ zu einem nicht unerheblichen Teil das Ergebnis datentechnischer Unzulänglichkeiten ist. Da diese Abnehmer oftmals nicht über Stromzähler verfügen und die Stromlieferung in vielen Regionen auf Grundlage eines von der Verbrauchsmenge unabhängigen Basispreises (*flat rates*) erfolgt, wird von Beobachtern angenommen, dass ein Großteil nicht abgerechneten Stroms (durch technische Verluste oder Stromdiebstahl) bei der Berichtslegung durch die *State Electricity Boards* dieser Konsumentengruppe zugeschlagen wird. Der in den Statistiken aufgezeigte durchschnittlich realisierte Strompreis in dieser Kategorie verringert sich folglich. Andererseits besteht für *State Electricity Boards*, die für ihre Lieferungen an ländliche Abnehmer direkte staatliche Subventionen erhalten, ein finanzieller Anreiz, die Zahlen für den ländlichen Verbrauch nach oben zu manipulieren. Die Subventionen werden in der Regel

auf Basis gelieferter Strommengen berechnet und somit erhöht sich der Anspruch auf Zahlungen aus dem Staatshaushalt mit einer Zunahme der an die Subventionsempfänger gelieferten Strommenge.

Eine vom *Indian Institute of Management* (Bangalore) in Uttar Pradesh durchgeführte lokale Studie bestätigt diese Vermutungen. Hierbei wurde der tatsächliche Stromverbrauch durch elektrische Bewässerungspumpen im Jahre 1998 auf 1.000 Einheiten geschätzt, während das *Uttar Pradesh State Electricity Board* im gleichen Jahr einen entsprechenden Verbrauch von circa 3.000 Einheiten ausgewiesen hat.³²⁴ V. Ranganathan, Professor für Volkswirtschaft an diesem Institut beschreibt diese Dynamik und die sie leitenden Anreize.³²⁵ Er präsentiert das Beispiel von Karnataka, wo das *State Electricity Board* im Berichtsjahr 1997-98 vermutlich einen Einnahmeverlust von bis zu 13,5 Mrd. IR (oder 50 Prozent seiner gesamten Einkünfte) verschleiern konnte, indem man die technischen – zum großen Teil durch Stromdiebstahl verursachten – Stromverluste der landwirtschaftlichen Konsumentenkatégorie als regulären Verbrauch zuschrieb. Im Rahmen der Vorbereitung des mit Unterstützung der Weltbank initiierten Reform- und Restrukturierungsprozesses des *Uttar Pradesh State Electricity Board* wurden die Angaben über Übertragungs- und Verteilungsverluste für das Haushaltsjahr 1999-2000 von ursprünglich 26,9 auf 41,5 Prozent revidiert. Auch hier ist davon auszugehen, dass diese zuvor nicht ausgewiesenen Verluste bei der Berichtslegung der Landwirtschaft, ländlichen Haushalten und anderen Konsumenten, die nicht mit Stromzählern ausgestattet sind, zugeschrieben wurden. Wie angedeutet, wurden ähnliche Erfahrungen bei der ebenfalls von der Weltbank unterstützten Restrukturierung des Stromsektors in Orissa, aber auch in Haryana gemacht.³²⁶ Die Erkenntnisse aus Reformmaßnahmen einzelner Unionsstaaten haben Implikationen für die gesamtindische Analyse, denn es ist davon auszugehen, dass es sich bei den beobachteten statistischen Verzerrungen und Manipulationen um ein dem gesamten System immanentes Problem handelt.

Da die offiziellen Statistiken den unter der Kategorie „Landwirtschaft/ Bewässerung“ verbuchten Stromverbrauch zu hoch veranschlagen, ergeben sich bei der Berechnung der von diesen Konsumenten realisierten Strompreisen ebenfalls zwangsläufig Verzerrungen. Der

³²⁴ Für eine ausführliche Diskussion dieser Problematik, siehe den Beitrag des ehemaligen Vorsitzenden der *Central Electricity Authority*, S.N. Roy, „Scam behind inflated farm consumption“, *Indian Express*, 22. Dezember 1999.

³²⁵ „Subsidising electricity for agriculture“, *Economic Times*, 27. Mai 2000 (Internet-Ausgabe).

³²⁶ In Orissa wurden die Übertragungs- und Verteilungsverluste von 23,8 auf 46,9 Prozent innerhalb eines Berichtsjahrs revidiert.

tatsächlich von dieser Konsumentenkatgorie realisierte Strompreis pro Kilowattstunde muss deutlich über dem ausgewiesenen Wert liegen. Zur Verdeutlichung soll nochmals das Beispiel Uttar Pradesh dienen. In dem offiziellen „Project Appraisal Document“ über den ersten Kredit im Rahmen des Restrukturierungsvorhabens nimmt die Weltbank auf Basis einer Schätzung eine Revision der durchschnittlich realisierten Strompreise für landwirtschaftlichen Verbrauch von 0,48 IR auf 0,94 IR vor.³²⁷

Bei der weiteren Diskussion der Tarifstrukturen muss dieses schwerwiegende Zerrbild berücksichtigt werden. Wenn daher im folgenden von der Konsumentenkatgorie „Landwirtschaft/Bewässerung“ gesprochen wird, so muss bei der Interpretation bedacht werden, dass die Zahlen den Verbrauch dieses Sektors überschätzen. Es ist zu erwarten, dass im Zusammenhang mit den Reformen der *State Electricity Boards* in den nächsten Jahren verlässlichere Situationsanalysen unternommen werden. Bis dahin muss sich häufig an einzelnen Schätzungen von Beobachtern und Experten orientiert werden.

Die Hauptstadt Neu Delhi bietet vielleicht das anschaulichste Beispiel für den organisierten Stromdiebstahl unter aktiver Mitwirkung der Versorgungsunternehmen. Das dortige

³²⁷ Siehe World Bank (2000a: 50, 65). Der Appendix zu diesem Dokument beschreibt das Problem:

„The Board traditionally showed sales to agriculture averaging around 35 percent of the total sales of power in any year. Primary studies (such as the study by Dr. BN Tyagi), though disputed, have shown that this is a gross overestimate, and have concluded that the actual sale to agriculture would be much less. The Board, thus, decided to restate the agricultural sales downwards, from 9982 GWh to a level of 5122 GWh, or 22 percent of total sales, implying an increase in losses of about 4860 GWh. This has also led to the restatement in average agricultural tariff from 48 ps/kWh reported in the accounts to 94 ps/kWh, and a consequent restatement of average tariffs from 186 ps/kWh to 233 ps/kWh. The Board also decided to revise downwards their estimate of rural domestic consumption based on comparable information available from other states. The current estimates are based on a sample study done in 1990, which shows that rural domestic consumers have a higher per capita consumption (130 units/kWh/month) than urban domestic consumers (101.5 units/kWh/month). The rural domestic consumption has now been restated at 72 units/kw/month based on experiences from other states. The table below provides details on this restatement.

	FY 1998	FY 1999 (Per accounts)	FY 1999 (restated)
Total sales (GWh)	27130	28524	22795
Sales to agriculture			
Private Tube Wells	7215	7594	3121
State Tube Wells	1388	1433	1046
Pump Canal Tube Wells	852	955	955
Total	9455	9982	5122
Share of total sales (%)	35	35	22
Implied increase in losses			4862
Rural domestic sales (GWh)		1943	1074
Implied increase in losses (GWh)			869
T&D* losses (GWh)	9320	10475	16223
T&D losses (%)	25.50	26.9	41,6
Overall Average Tariff (Ps/kWh)	172	186	233
Average agricultural tariff (Ps/kWh)	50	48	94

* Transmission and Distribution

Versorgungsunternehmen, das *Delhi Vidyut Board* (DVB), weist in den offiziellen Statistiken mit über 50 Prozent die höchsten „Übertragungs- und Verteilungsverluste“ aus. In einer rein urbanen Region gibt es aufgrund der geographischen Konzentration der Stromkunden kaum technische Übertragungsverluste. Was die technischen Verluste bei der Stromverteilung angeht, so verdeutlicht der Vergleich mit der privat versorgten Wirtschaftsmetropole Mumbai/Bombay, wo diese Verluste weniger als zehn Prozent betragen, dass es sich in Delhi kaum um technische Probleme handeln kann. Vielmehr ist es in Delhi kein Geheimnis, dass kaum ein Stromableser die tatsächlichen Werte registriert. Da diese Vertriebsregion allerdings über keinen ländlichen Konsum ohne Stromzähler verfügt, kann dieser Diebstahl nicht wie in den anderen *State Electricity Boards* statistisch verschleiert werden.

In zahlreichen Anekdoten im Rahmen der für diese Arbeit geführten Interviews und Gespräche wurde von der Situation in Neu Delhi berichtet. Die Angestellten des DVB treten zum einen selbstständig mit dem Hinweis an Kunden heran, dass ihre Stromrechnung doch zu hoch sei und dass für einen gewissen Betrag daran etwas geändert werden könnte. Ein europäischer Mitarbeiter eines multinationalen Stromkonzerns berichtete andererseits, dass es für ihn als Bewohner eines *Farm House* im Süden der Hauptstadt äußerst schwierig sei, ehrlich und regelmäßig die eigene Stromrechnung zu bezahlen:

In Delhi certain studies have shown that the vast amount of power theft is concentrated in a small number of industrial conserves. So you can't blame the farmers in Delhi. My own personal experience, I live in a farm house, it is very difficult to pay your electricity bill. People don't send the bills. There are all kinds of things I don't want to know about. I like to be a genuine honest citizen but it is very difficult to be so. Many of my colleagues in the office have the problem that they are not properly billed for the power that they consume. There is a whole raft of things within the organisation of the Delhi board which one likes to put some attention to. Probably you can't unless somebody is very rigorous in the implementation of anti-corruption measures.³²⁸

Ruet (2000) begründet das Problem der mangelhaften Rechnungslegung damit, dass die Angestellten der *State Electricity Boards* in der Hauptsache damit beschäftigt wären, soweit wie möglich eine störungsfreie Stromversorgung zu gewährleisten. Kleine Reparaturen oder das Austauschen von Anlagen der Stromverteilung, vor allem von defekten Transformatoren,

³²⁸ Interview mit dem Büroleiter eines britischen Stromkonzerns in Indien. Geführt in der Zentrale des Unternehmens in Neu Delhi im Februar 2000.

nimmt demnach einen Großteil der Arbeitszeit in Anspruch und hat in der Regel Priorität. Für das Ausstellen und Eintreiben der Stromrechnungen bleibt demnach wenig Zeit.

Die niedrigen Stromtarife für private Haushalte sowie für die Landwirtschaft sind, ungeachtet der sich aus diesen Bedingungen ergebenden Verzerrungen der öffentlichen Daten, eines der augenscheinlichsten Wesensmerkmale des indischen Stromsektors. Seit dem beschleunigten Ausbau der ländlichen Elektrifizierung galt die kostengünstige Stromversorgung der indischen Dörfer als eine soziale und entwicklungspolitische Aufgabe des Staates.³²⁹ Genauso auffällig ist der hohe Strompreis, der von der Industrie zu entrichten ist. Die Situation ist somit gegensätzlich zu der in den meisten Industriestaaten, in denen der Preis pro Kilowattstunden mit zunehmendem Verbrauch abnimmt und Großkunden entsprechende Sonderkonditionen erhalten. Faktisch liegt hier eine Quersubventionierung des ländlichen und des privaten Stromverbrauchs durch die Industrie vor.

Die Krux liegt allerdings in der Tatsache, dass bei allen in diesem Kapitel betrachteten *State Electricity Boards* und somit auch im gesamtindischen Kontext der durchschnittlich für den Verkauf einer Kilowattstunde Strom realisierte Preis (1,81 IR) deutlich unter den Kosten für die Erzeugung, die Übertragung und den Vertrieb (2,33 IR) liegt.³³⁰ Lässt man die Fixkosten der Stromerzeugung unberücksichtigt, so erhöht sich mit jeder zusätzlich verkauften Stromeinheit der Verlust der Versorgungsbetriebe. Daraus ergeben sich die oben beschriebenen operativen Verluste und die negativen Kapitalertragsquoten. Die *State Electricity Boards* generieren daher keine betriebswirtschaftlichen Überschüsse, aus denen Neuinvestitionen in den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur getätigt werden könnten. Neben

³²⁹ Zahlreiche Studien und Beiträge existieren zum Themenkomplex der ländlichen Elektrifizierung Indiens. Für eine ausführliche polit-ökonomische Studie, siehe Bose (1993). Die sich aus der ländlichen Elektrifizierung ergebenden technischen und betriebswirtschaftlichen Probleme analysieren C.V.J. Verma und S.V.R. Rao in dem Beitrag „Some important aspects of rural electrification“, *India Power*, 5 (2), April-Juni 1997: 13-21. Sowohl technische als auch soziale Aspekte, unter anderem die Auswirkung auf Frauen, analysieren Kaushik und Verma (1996). Einen kurzen aktuellen Überblick über den Stand der ländlichen Elektrifizierung verschafft Etienne (2000). Zu den entwicklungspolitischen Zielen ländlicher Elektrifizierung in Indien, siehe außerdem, Venkataraman (1972: 94-99). Zu Alternativen der dezentralen ländlichen Stromversorgung in Entwicklungsländern durch kleine Energieprojekte, siehe Kölling (1993). Für eine (etwas veraltete) vergleichende Untersuchung asiatischer Länder, siehe Asian Development Bank (1982: 102-137).

³³⁰ Es existieren deutliche Kostenunterschiede zwischen den *State Electricity Boards* für Erzeugung, Übertragung und Vertrieb einer Kilowattstunde Strom. Dies hat eine Vielzahl von Ursachen. Neben Faktoren wie Arbeitskosten und –produktivität oder technischer Effizienz hat vor allem die zum Einsatz kommende Technologie Auswirkungen auf die Kostensituation. So produzieren beispielsweise ältere Kraftwerke günstiger Strom, da die Abschreibungen für deren Errichtung bereits erfolgt sind. Ebenso produzieren *State Electricity Boards* mit einem höheren Anteil an Wasserkraftwerken – sobald die Baukosten abgeschrieben sind – günstiger Strom, da bei diesen keine Brennstoffkosten anfallen. Dies ist, unter anderem, ein Grund dafür, dass im Durchschnitt in Südindien günstiger Strom produziert wird als in den östlichen Unionsstaaten, in denen Kohlekraftwerke die Stromerzeugung dominieren.

dem partiellen Ausgleich der aus der Preissetzung resultierenden Verluste muss somit auch jegliches Investitionsvorhaben mit zusätzlichen Mitteln aus dem öffentlichen Haushalt bestritten werden.

Bei der Betrachtung (Tabelle 4.14) des Defizits pro Kilowattstunde, dass sich aus der Differenz zwischen durchschnittlich realisiertem Strompreis und den durchschnittlichen Gestehungskosten einer Kilowattstunde Strom ergibt, fallen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Unionsstaaten ins Auge. Das günstigste Verhältnis hat mit Abstand Maharashtra, wo das *State Electricity Board* im Jahre 1997-98 „lediglich“ einen betriebswirtschaftlichen Verlust von knapp vier Paise pro produzierter Stromeinheit erwirtschaftete. Zwar liegt auch dort der durchschnittlich realisierte Strompreis für die Landwirtschaft (0,21 IR) und für private Haushalte (1,51 IR) deutlich unter den Gestehungskosten (2,12 IR), der Anteil industriellen (3,54 IR) und gewerblichen (4,30 IR) Verbrauchs liegt allerdings in diesem Unionsstaat aufgrund der allgemeinen Wirtschaftsstruktur sehr hoch und durch die damit einhergehende Quersubventionierung ergibt sich dieses positive Bild für Maharashtra.³³¹

Interessant ist, dass auch für Tamil Nadu die Differenz pro Kilowattstunde (0,14 IR) relativ niedrig ausfällt, obwohl landwirtschaftliche Konsumenten ihren Strom kostenlos erhalten. Auch dort ergeben sich die relativ niedrigen Verluste pro Stromeinheit aus einer Kombination aus niedrigen Erzeugungskosten (1,92 IR) und substantieller Quersubventionierung durch industriellen (3,00 IR) und gewerblichen (3,49 IR) Stromverbrauch. Im betrachteten Jahr 1997-98 machte der industrielle Stromverbrauch in Tamil Nadu rund 41 Prozent am Gesamtverbrauch aus und liegt damit deutlich über dem nationalen Durchschnitt von 31 Prozent. Dabei gilt dieser Unionsstaat nicht als hoch industrialisiert und die kostenlose Stromversorgung für ländlichen Verbrauch würde vermuten lassen, dass eben jener Konsum deutlich höher läge als im restlichen Indien. Tatsächlich weisen die Statistiken für Tamil Nadu für den ländlichen Verbrauch einen Anteil von 27 Prozent aus, für den indischen Gesamtdurchschnitt aber von 32 Prozent.

Wie kann dieser offensichtliche Widerspruch erklärt werden? S.N. Roy weißt darauf hin, dass sich das *Tamil Nadu Electricity Board* durch vorbildliche Berichtslegung auszeichnet. Das oben beschriebene Prinzip, nach dem die *State Electricity Boards* technische

Übertragungsverluste sowie Stromklau zu einem großen Teil jenen Konsumentengruppen zuschreiben, die über keine Stromzähler verfügen, kommt demnach in Tamil Nadu zu einem deutlich geringeren Maße zur Anwendung. Hinzu kommt, dass die Ausbreitung von elektrisch betriebenen Bewässerungspumpen ebenfalls in die Rechenschaftsberichte der *State Electricity Boards* einfließt. Diese Zahlen werden häufig als Erfolgsindikator für die Politik der ländlichen Elektrifizierung angeführt. Bei der Berechnung der Anzahl dieser Pumpen werden in der Regel die neu installierten den existierenden einfach hinzugerechnet. Roy vermutet allerdings, dass in Indien rund 15 Prozent der statistisch ausgewiesenen Pumpen gar nicht in Betrieb sind, offizielle Institutionen wie die *State Electricity Boards*, die Unionsregierungen oder auch das Stromministerium in Neu Delhi die realen Zahlen aber bewusst zu hoch ansetzen, da diese überhöhte Einschätzung der betriebenen Bewässerungspumpen den hohen Stromverbrauch in der Landwirtschaft zu erklären scheint. Die tatsächlichen Verluste und der durch Bestechung der Mitarbeiter der *State Electricity Boards* vollzogene Stromklau wird so zusätzlich verschleiert.³³² Das *Tamil Nadu Electricity Board* stellt hierbei eine positive Ausnahme dar. Der Unionsstaat weist beim Stromverbrauch durch Bewässerungspumpen einen Wert aus, der weniger als die Hälfte des nationalen Durchschnitts ausmacht.³³³

Unter Berücksichtigung der Vorbehalte, die sich aus den beschriebenen Datenproblemen ergeben, soll nun die Betrachtung der Preisstruktur aus Tabelle 4.13 fortgesetzt werden. Im Punjab wird ebenfalls kostenlos Strom für Landwirtschaft und Bewässerung zur Verfügung gestellt. Die Verluste pro Kilowattstunde fallen hier allerdings höher aus als in Tamil Nadu. Zwar liegt auch im Punjab der industrielle Stromverbrauch mit einem Anteil von 38 Prozent deutlich höher als der nationale Durchschnitt, aber der Stromtarif für die Industrie (2,41 IR) ist der niedrigste und für das Gewerbe (2,76 IR) der drittniedrigste unter den hier betrachteten Unionsstaaten. Somit fällt die Quersubventionierung deutlich niedriger aus.

Die höchsten Verluste pro verkaufter Kilowattstunde weisen im Haushaltsjahr 1997-98 hingegen Andhra Pradesh (0,73 IR), Uttar Pradesh (0,89 IR) und Bihar (1,11 IR) auf. Der in Andhra Pradesh durchschnittlich realisierte Strompreis (1,66 IR) liegt deutlich unter dem

³³¹ Nach der Inbetriebnahme des Dabhol Kraftwerkes (Enron) hatte sich diese Situation dramatisch verschlechtert.

³³² Es existieren keine systematischen und umfassenden Studien über diesen Stromdiebstahl in Indien. Bei einem öffentlichen Auftritt im März 2000 bezifferte der nationale Stromminister, P.R. Kumaramangalam, den unmittelbaren Wert jährlich auf 200 Mrd. IR. Kumaramangalam galt unter vielen Beobachtern als einer der dynamischsten und reformorientiertesten Stromminister Indiens. Er äußerte mehrfach öffentlich, dass ein Kartell aus Mitarbeitern von *State Electricity Boards* und betrügerischen Großkonsumenten jegliche Reformen verhindern wolle. Siehe dazu auch den letzten Abschnitt in Kapitel 3.

gesamtdischen Durchschnitt, ein Resultat des niedrigen Strompreises für die ländlichen Abnehmer und deren hohem Anteil am Gesamtverbrauch (39 Prozent). Uttar Pradesh (2,61 IR) und Bihar (3,15 IR) weisen in diesem Sample die höchsten Stromgestehungskosten auf. Wie aber bereits weiter oben beschrieben, wurde im Rahmen des Restrukturierungsprogramms in Uttar Pradesh eine Neueinschätzung der Verteilungsverluste und des landwirtschaftlichen Stromkonsums vorgenommen.

4.10 Notwendige Preisanpassungen

Wie bereits dargestellt verpflichtet der *Electricity (Supply) Act* die *State Electricity Boards* dazu, eine Kapitalertragsquote von mindestens drei Prozent zu erwirtschaften. Tabelle 4.15 zeigt auf, welche Preisanpassungen notwendig wären, um diese Vorgabe zu erfüllen. Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass sich die Lücke zwischen Kosten und Erträgen im Verlauf der neunziger Jahre stetig vergrößert hat. Ursächlich ist wiederum die Kombination einer ungünstigen Kostenentwicklung und einer Unfähigkeit, diese in Form von Strompreisen an den Endkonsumenten weiter zu geben.

Tabelle 4.15: Notwendige durchschnittliche Preiserhöhung zur Erreichung der gesetzlich definierten Kapitalertragsquote von 3 Prozent (Paise/KWH)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99*
Andhra Pradesh	4,00	6,70	48,20	64,54	62,59	78,12	110,46
Bihar	57,30	44,70	50,50	81,20	112,36	121,75	103,99
Gujarat	33,10	29,10	31,00	54,10	54,24	67,30	68,45
Karnataka	3,80	2,60	13,00	41,40	50,16	30,90	45,66
Madhya Pradesh	35,40	26,70	34,70	42,80	45,67	63,17	75,58
Maharashtra	0,00	0,00	0,00	21,80	4,65	9,10	13,06
Orissa	21,10	40,00	36,60	58,30	88,89	80,35	89,53
Punjab	50,40	52,10	49,70	60,00	55,43	75,92	89,27
Tamil Nadu	18,10	19,50	4,90	9,90	22,47	20,87	41,18
Uttar Pradesh	42,70	59,00	55,60	69,30	101,18	105,18	108,59
West Bengalen	45,10	35,70	47,80	42,60	59,08	71,06	77,85
Gesamt Indien	25,90	29,00	33,10	50,70	55,30	64,41	73,37

Quelle: Planning Commission

*Überarbeitete Schätzung

In manchen Staaten, wie zum Beispiel Andhra Pradesh oder Karnataka, hat sich dieser rechnerische Differenzbetrag, der zu der gesetzlich definierten Kapitalertragsquote von drei Prozent führen würde, während der betrachteten Periode aufgrund populistischer Subventionsmaßnahmen sogar verzehnfacht. Im gesamtdischen Durchschnitt hat sich der Wert mehr als verdoppelt. Wiederum birgt ein Vergleich der absoluten Werte in den

³³³ S.N. Roy, „Scam behind inflated farm consumption“, *Indian Express*, 22. Dezember 1999.

einzelnen Unionsstaaten einige Probleme in sich, da diese kalkulatorisch notwendige durchschnittliche Preiserhöhung eine Funktion zahlreicher Einflussgrößen der Angebots- und Nachfrageseite abbildet. *State Electricity Boards* mit hoher industrieller Nachfrage (z. B. Maharashtra) weisen aufgrund des relativ hohen Strompreises, der von diesem Nachfragesektor zu zahlen ist, tendenziell geringere Differenzen auf. Die Kosten der Stromerzeugung variieren – wie bereits dargestellt – ebenfalls von Unionsstaat zu Unionsstaat. Aber auch Fragen der Unternehmensführung in den *State Electricity Boards* spielen eine wichtige Rolle ebenso wie die Einflussnahme der Politik auf die Preisgestaltung.

Stellt man die Frage nach der Reformfähigkeit einzelner Unionsstaaten in Hinblick auf den Stromsektor, so ist dieser Indikator allerdings hilfreich, um das Ausmaß der notwendigen Preisanpassungen einzuschätzen. Dieses Unterfangen erscheint einfacher in Staaten wie Maharashtra, Tamil Nadu oder Karnataka, wo die Differenz zwischen Kosten und Erträgen bei der Stromversorgung niedriger sind als beispielsweise in Uttar Pradesh, Bihar oder Andhra Pradesh, Unionsstaaten, in denen diese Lücke weiter auseinander klafft. Wie bereits bei anderen betrachteten technischen und betriebswirtschaftlichen Indikatoren sei auch hier nochmals auf die Erfahrungen aus Orissa verwiesen, wo im Verlauf der Restrukturierung und Teilprivatisierung des *State Electricity Board* deutlich wurde, dass die statistisch ausgewiesenen Verluste pro Kilowattstunden deutlich nach oben korrigiert werden mussten. So ist zu vermuten, dass die für die anderen *State Electricity Boards* ausgewiesenen Differenzen ebenfalls systematisch unter den realen Werte liegen.

4.11 Effektive „Subventionen“ für den Sektor „Landwirtschaft/Bewässerung“

Aus Tabelle 4.16 sind die effektiven Subventionen für die Konsumentengruppe „Landwirtschaft/Bewässerung“ zu ersehen. Dieser Wert spiegelt die Verluste wieder, die einem *State Electricity Board* dadurch entstehen, dass es Strom für einen Preis abgibt, der unter den Gestehungskosten liegt. Er berechnet sich demnach aus den durchschnittlichen Kosten minus dem von dieser Konsumentengruppe durchschnittlich realisierten Strompreis multipliziert mit der an diese Gruppe verkauften Strommenge. Obwohl für alle Unionsstaaten ein kontinuierlicher Anstieg dieser „Subventionierung“³³⁴ zu erkennen ist, ergibt sich durchaus ein differenziertes Bild. So ist zum Beispiel aus der Zeitreihe für Andhra Pradesh

³³⁴ Aus den oben dargelegten Gründen handelt es sich streng genommen nicht um Subventionen im eigentlichen Sinne des Wortes. Auch Verluste durch Stromdiebstahl, Ineffizienzen beim Entreiben der Rechnungen, etc. sind hier eingeschlossen. Daher wird der Begriff hier in Anführungszeichen gesetzt.

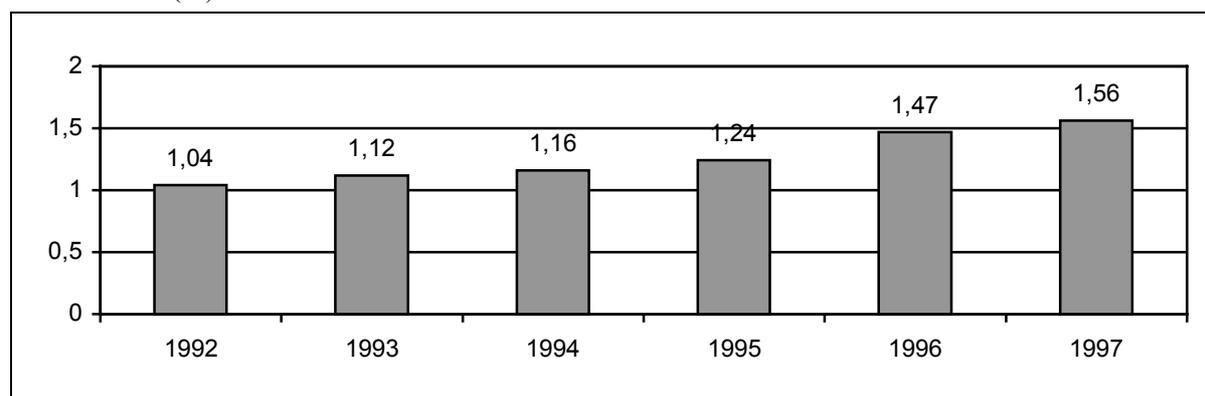
die weiter oben bereits diskutierte Einführung eines Subventionsprogramms (1994-95) und dessen anschließende partielle Rücknahme (1996-97) abzulesen. Die vergleichsweise niedrigen absoluten Werte für Bihar reflektieren lediglich den begrenzten Stromkonsum in diesem Unionsstaat, keineswegs jedoch höhere Strompreise. Einen besonders auffallenden Zuwachs weist Madhya Pradesh auf, wo sich die effektiven „Subventionen“ im betrachteten Zeitraum verfünffachten.

Tabelle 4.16: Effektive Subventionen für Sektor „Landwirtschaft/Bewässerung“ (Mrd. IR)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98 (vorläufig)	NSDP 1995-96	„Subventionen“/ NSDP (%) 1995/96
Andhra Pradesh	7,25	9,25	13,50	17,47	16,14	20,95	576,87	3,0284
Bihar	2,67	2,51	2,97	2,99	3,50	4,49	349,12	0,8564
Gujarat	10,55	12,06	12,66	16,46	18,38	24,57	520,13	3,1646
Karnataka	4,96	6,67	8,70	11,09	12,60	15,33	404,27	2,7432
Madhya Pradesh	4,21	7,56	11,03	14,16	18,74	21,40	429,01	3,3006
Maharashtra	10,30	11,30	16,47	22,49	21,66	29,41	1131,97	1,9868
Orissa	0,20	0,39	0,20	0,30	0,36	0,44	181,56	0,1652
Punjab	6,87	7,97	7,80	8,28	9,98	13,25	315,43	2,625
Tamil Nadu	6,42	7,59	9,46	11,33	12,81	15,04	541,31	2,0931
Uttar Pradesh	10,35	12,27	12,75	14,02	18,42	20,00	791,35	1,7717
West Bengalen	1,04	1,15	1,68	2,06	2,58	3,21	538,19	0,3828
Gesamt Indien	73,34	89,65	109,41	136,06	154,87	190,63	--	--

Quelle: Planning Commission

Schaubild 4.5: Gesamtindische effektive „Subventionen“ für „Landwirtschaft/Bewässerung“ als Anteil am BIP (%)



Quelle: Planning Commission (2000); BIP: GOI, Ministry of Finance; eigene Berechnung

Schaubild 4.5 verdeutlicht, dass diese „Subventionen“ als Anteil am Bruttoinlandsprodukt im Verlauf der neunziger Jahre stetig zugenommen haben. Die aus der „Subventionierung“ dem jeweiligen *State Electricity Board* entstehenden betriebswirtschaftlichen Verluste werden in manchen Unionsstaaten durch die bereits aufgezeigten direkten Subventionen aus dem Staatshaushalt und zu einem weiteren Teil durch Quersubventionierung ausgeglichen. Der

Rest verbleibt als Verlust beim *State Electricity Board*. Allerdings übernehmen die Regierungen von Zeit zu Zeit die angehäuften Schulden, die sich aus diesem defizitären Geschäft ergeben, so dass effektiv eine zusätzliche Subventionierung erfolgt.

Im Vergleich der Unionsstaaten in Hinblick auf diese „Subventionierung“ als Anteil am Sozialprodukt weisen Andhra Pradesh, Gujarat, und Madhya Pradesh Werte von über drei Prozent auf und führen somit die Rangliste an. Die populistischen Subventionsprogramme in Andhra Pradesh als Ursache wurden bereits diskutiert. Der Fall Gujarat birgt ebenfalls einige Brisanz: Gujarat stellt einen relativ hoch industrialisierten Unionsstaat dar, was einen hohen industriellen Anteil am Verbrauchsmix mit entsprechend hohen Erträgen sowie einen vergleichsweise geringen landwirtschaftlichen Anteil erwarten ließe. Ein Grund für die hier statistisch aufgezeigten hohen Subventionen liegt nach Einschätzung vieler Beobachter in dem Stromdiebstahl eben jener gewerblichen und industriellen Abnehmer. Der Betrug erfolgt dabei vielfach unter bezahlter Mitwirkung der Mitarbeiter des *State Electricity Boards*. Die aufgrund des relativ höheren Strompreises für gewerbliche und industrielle Abnehmer oftmals beträchtlichen Stromrechnungen werden durch Bestechung des Stromablesers deutlich reduziert. Nach dem bereits beschriebenen Muster werden die Stromeinheiten, die vom *Gujarat State Electricity Board* in das Netz eingespeist worden sind und somit verbucht werden müssen, der Abnehmerkategorie „Landwirtschaft/Bewässerung“ zugeschrieben. Würde diese Art von Betrug und Diebstahl verhindert, so könnte nach einer Schätzung der betriebswirtschaftliche Verlust des *Gujarat State Electricity Board* ohne jegliche Strompreiserhöhungen in einen Gewinn von bis zu 25 Mrd. IR umgekehrt werden. (Morris 1999: 13)

4.12 Quersubventionierung von „Landwirtschaft/Bewässerung“

Wie verdeutlicht wurde gleichen die von den Regierungen der Unionsstaaten direkt den *State Electricity Boards* zufließenden Subventionen für einzelne Konsumentengruppen die effektiven „Subventionen“ nur zu etwas mehr als einem Zehntel aus. Zusätzlich dazu erfolgt die beschriebene Quersubventionierung. Sie wird von gewerblichen und vor allem industriellen Stromabnehmern, genauer gesagt von jenen unter ihnen, die ihre Stromrechnung tatsächlich bezahlen, getragen. Auch diese Form der Subventionierung und damit volkswirtschaftlichen Umverteilung hat im Verlauf der neunziger Jahre deutlich zugenommen. Für Gesamtindien stieg dieser Wert von rund 39 Mrd. IR im Haushaltsjahr

1992-93 auf circa 101 Mrd. IR im Jahr 1997-98. In Maharashtra, dem industrialisiertesten Unionsstaat Indiens, betrug dieser Wert rund 30 Mrd. IR (1996-97 und 1997-98). Setzt man diese Quersubventionen ins Verhältnis zum Inlandsprodukt, so haben Industrie und Gewerbe in Madhya Pradesh (2,2 Prozent) und in Tamil Nadu (2,2 Prozent) die größte Last zu tragen, wobei der Anstieg der Quersubventionierung im Verlauf der neunziger Jahre in Madhya Pradesh noch deutlicher ausfällt als in Tamil Nadu. Ebenfalls deutliche Anstiege weisen Staaten wie Karnataka oder Gujarat in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf. Wichtig ist nochmals der Verweis darauf, dass die Höhe der Quersubventionierung natürlich zu einem großen Teil von der Verbrauchsstruktur abhängig ist. In Orissa hat der landwirtschaftliche Sektor beispielsweise nur einen Anteil von 3-7 Prozent am Gesamtverbrauch. Der negative Wert (Tabelle 4.17) belegt, dass dort auch die anderen Verbrauchsgruppen defizitär sind. Ähnliches gilt für West Bengalen oder Bihar, wo der Elektrifizierungsgrad in der Landwirtschaft relativ gering ist und somit der ländliche Stromverbrauch deutlich unter dem nationalen Durchschnitt liegt.

Tabelle 4.17: Quersubventionierung von „Landwirtschaft/Bewässerung“ (Mrd. IR)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	NSDP (1995- 96)	Quersubventionen/ NSDP (%) 1995/96
Andhra Pradesh	6,68	7,81	6,49	5,32	6,80	8,93	576,87	0,9222
Bihar	-0,66	-0,18	-1,06	-0,55	-2,06	-1,99	349,12	-0,1575
Gujarat	3,19	5,38	4,50	5,65	7,92	16,77	520,13	1,0863
Karnataka	4,75	5,98	6,51	6,26	7,13	10,93	404,27	1,5485
Madhya Pradesh	3,10	4,45	6,51	9,62	15,05	13,40	429,01	2,2424
Maharashtra	11,35	12,62	17,81	19,00	30,66	30,90	1131,97	1,6785
Orissa	-1,66	-0,68	-0,51	-0,75	-0,51	-0,51	181,56	-0,4131
Punjab	0,35	0,55	0,37	0,82	2,64	2,44	315,43	0,26
Tamil Nadu	4,61	5,87	10,79	12,13	10,85	13,53	541,31	2,2409
Uttar Pradesh	9,20	3,94	4,83	6,00	4,76	8,20	791,35	0,7582
West Bengalen	-0,86	0,03	-0,11	0,57	-0,23	-0,16	538,19	0,1059
Gesamt Indien	39,11	45,22	53,79	63,33	82,60	101,76	--	--

Quelle: Planning Commission, Ministry of Finance, eigene Berechnungen.

4.13 Personalstruktur und –kosten der State Electricity Boards

Im letzten Abschnitt dieses Kapitels soll die Leitungsfähigkeit der verschiedenen *State Electricity Boards* unter jenen Aspekten betrachtet werden, die keinen direkten Zusammenhang mit der Preissetzung für Strom aufweisen. Die staatlichen Versorgungsunternehmen sollen hier vielmehr als Beispiele für indische Staatsunternehmen bezüglich ihrer Effizienz und betriebswirtschaftlichen Organisation analysiert werden. Im Kontext der Wirtschaftsliberalisierung wird eine eingehende Diskussion über die Lage und Zukunft der indischen Staatsbetriebe geführt. Anders als in einigen anderen Entwicklungs-

und Schwellenländern hat diese Diskussion in den neunziger Jahren nicht zu einer weitreichenden Privatisierung von volkswirtschaftlich bedeutenden Staatsbetrieben geführt. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurden lediglich einige wenige Unternehmen teilprivatisiert, in der Regel durch private Minderheitsbeteiligungen in einer Höhe von fünf bis 49 Prozent. Erst zehn Jahre nach Einleitung der Wirtschaftsliberalisierung stehen auch Unternehmen von nationaler Bedeutung, wie unter anderem die Fluggesellschaften *Air India* und *Indian Airlines*, zur Teilprivatisierung an. Ein erster Schritt zur Institutionalisierung einer Privatisierungspolitik war die Einrichtung einer *Disinvestment Commission* durch die *United Front* Regierung im Jahre 1996.³³⁵ Die Arbeit dieser Kommission war von Verzögerungen und politischer Einflussnahme geprägt und ihre Wirkung blieb beschränkt. Mit der Regierungsübernahme durch die BJP im Jahre 1998 hatte die Diskussion eine neue Dynamik erhalten.

In vielen Bereichen der Wirtschaft ist zu beobachten, dass die unbeständigen Regierungskoalitionen in den Unionsstaaten sowie auf Ebene der Zentralregierung jeweils die Strategie verfolgen, die politisch wenig populären und gegen die mächtigen Gewerkschaften im öffentlichen Sektor nur schwer durchzusetzenden Privatisierungen aufzuschieben. Stattdessen wird, wie zum Beispiel im Finanz- und Versicherungssektor, der Markt nach und nach für private Unternehmen geöffnet, die mit den weiterhin operierenden Unternehmen des öffentlichen Sektors schrittweise in Konkurrenz treten.

Die Diskussion um die Rolle der Staatsunternehmen im Kontext einer liberalisierten Wirtschaft bewegt sich in Indien zwischen zwei Polen. Zum einen klagen Radikalreformer darüber, dass sich keine Regierung ernsthaft an das Thema Privatisierung traut, und dass Staatsbetriebe durch einen Mangel an Effizienz gekennzeichnet seien, was entsprechende wirtschaftliche Wachstumsverluste mit sich brächte. Zum anderen verweisen die Verteidiger des öffentlichen Sektors auf die Reformpotentiale innerhalb der Staatsbetriebe und die sich tatsächlich verbessernde Ertragslage vieler Staatsbetriebe im Verlauf der neunziger Jahre.³³⁶

Dass die *State Electricity Boards* nun keineswegs ihre Ertragslage stärken konnten, haben die bereits diskutierten Kennzahlen deutlich aufgezeigt. Da die Preisgestaltung aber größtenteils

³³⁵ Anzumerken ist, dass in Indien der Begriff der Privatisierung von der Politik vermieden wird und stattdessen bevorzugt von *disinvestment* gesprochen wird.

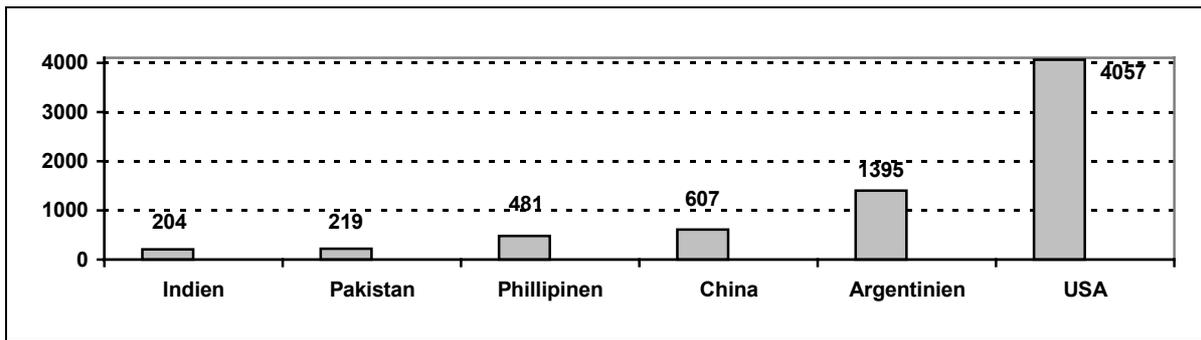
³³⁶ Die sich verbessernde Ertragslage von indischen Staatsbetrieben zwischen 1990 und 1996 zeigt zum Beispiel Ahluwalia (2000: 62-65) auf.

politisch motiviert ist und die Versorgungsunternehmen daher nur bedingt für die sich dramatisch verschlechternde finanzielle Situation verantwortlich gemacht werden können, müssen weitere Indikatoren hinzugezogen werden, um die Effizienz der *State Electricity Boards* einschätzen zu können. Die Arbeitsproduktivität kann hierfür eine hilfreiche Kennzahl darstellen.

Die Tabellen 4.18, 4.19 und 4.20 beleuchten die Arbeitersituation der indischen *State Electricity Boards*. Tabelle 4.18 zeigt die absoluten Mitarbeiterzahlen. Deutlich wird dabei die nach westlichen Standards beeindruckende Größe dieser Unternehmen. Insgesamt sind in Indien annähernd eine Million Menschen bei den unionsstaatlichen Versorgungsunternehmen beschäftigt. Zählt man die zentralstaatlichen Unternehmen noch dazu, beschäftigt der staatliche Stromsektor deutlich mehr als eine Million Menschen. Maharashtra unterhielt im Jahr 1999-2000 mit rund 110.000 Mitarbeitern das größte *State Electricity Board* Indiens, gefolgt von Tamil Nadu (92.000), Uttar Pradesh (90.000) und Madhya Pradesh (88.243). Die akkumulierte Zahl der bei den *State Electricity Boards* beschäftigten Mitarbeitern hat sich im Verlauf der neunziger Jahre kaum verändert und in einigen Fällen sogar abgenommen (z.B. in Bihar, Karnataka, Tamil Nadu oder Uttar Pradesh). Da sowohl die Stromproduktion als auch die Anzahl der Kunden zugenommen hat, deutet dies auf eine Zunahme der Arbeitsproduktivität hin.

Im internationalen Vergleich zeigt sich die relativ niedrige Arbeitsproduktivität indischer Mitarbeiter im öffentlichen Stromsektor. Im Jahre 1990 beispielsweise beschäftigte die Stromwirtschaft in den Vereinigten Staaten 0,242 Angestellte pro betriebenem Megawatt Kraftwerkskapazität. In Indien waren es im gleichen Jahr 3,251 Mitarbeiter. Schaubild 4.6 zeigt die Anzahl der Angestellten im Verhältnis zur verkauften Strommenge im internationalen Vergleich. Im Vergleich mit Schaubild 4.7 zeigt sich, dass diese niedrige Arbeitsproduktivität nicht durch niedrige Löhne und Gehälter ausgeglichen wird. Im internationalen Vergleich hat Indien mit deutlichem Abstand die höchsten Ausgaben für Löhne und Gehälter als Anteil an den gesamten Kosten der Stromversorgung.

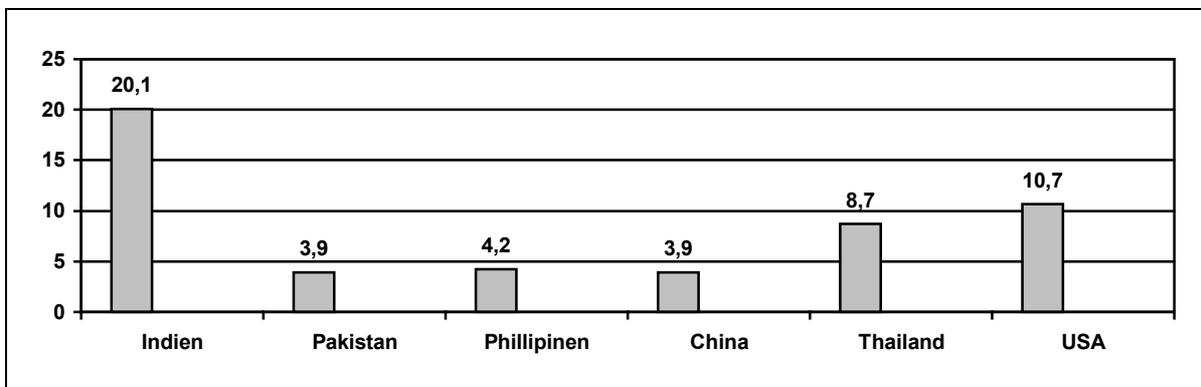
Schaubild 4.6: Stromverkauf pro Mitarbeiter im internationalen Vergleich (MWh)



Werte für das Jahr 1990.

Quelle: Daten aus Guitérrez (1993: 39); eigener Entwurf.

Schaubild 4.7: Anteil der Löhne und Gehälter an den Gesamtkosten der Stromversorger (%)



Werte für das Jahr 1991.

Quelle: Daten aus Guitérrez (1993: 41); eigener Entwurf.

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität lässt sich an den Tabellen 4.19 und 4.20 überprüfen. Betrachtet man die Anzahl der Mitarbeiter pro tausend Kunden, so bestätigt sich die Annahme über eine verbesserte Arbeitsproduktivität. Wurden im Jahr 1992-93 im gesamtindischen Kontext durchschnittlich 13,3 Mitarbeiter pro tausend Kunden beschäftigt, so reduzierte sich dieser Wert auf 9,81 Mitarbeiter im Jahr 1999-2000. Alle hier betrachteten *State Electricity Boards* folgen diesem Trend, einige sehr deutlich (z.B. West Bengalen, Uttar Pradesh) andere weniger auffällig (z.B. Punjab). Für einen fairen Vergleich muss berücksichtigt werden, dass sektorale Charakteristika, wie zum Beispiel das Erzeugungsmix (Wasser- vs. Thermalkraft) eine Auswirkung auf den Personalbedarf haben. Ungeachtet dessen werden Unterschiede bei dieser Kennzahl deutlich. Karnatakas Stromsektor weist im Haushaltsjahr 1999-2000 mit 5,11 Mitarbeitern pro tausend Kunden eine relativ hohe Arbeitsproduktivität auf, während Bihar (13,49), der Punjab (16,81) und Orissa³³⁷ (21,17) das Schlusslicht bilden.

³³⁷ Im Fall von Orissa handelt es sich seit 1995 um die *Grid Corporation* (GRIDCO), die als Nachfolgerin des *Orissa State Electricity Board* dessen Mitarbeiter übernahm.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, betrachtet man die Zahl der Mitarbeiter im Verhältnis zur verkauften Strommenge (Tabelle 4.20). Auch nach dieser Maßzahl hat sich die Arbeitsproduktivität aller hier betrachteten *State Electricity Boards* erhöht. Die Produktivitätsrangliste stellt sich allerdings etwas anders dar. Die industrialisierten Unionsstaaten Maharashtra und Gujarat führen diese aufgrund ihres hohen Anteils an Großabnehmern an, während Madhya Pradesh, Orissa und West Bengalen laut Statistik weniger produktiv arbeiten.

Tabelle 4.18: Anzahl der Mitarbeiter

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
Andhra Pradesh	71979	72511	72432	72397	72810	74264	74824	74824
Bihar	42430	40551	39719	38740	37719	30794	30000	29000
Gujarat	45991	46588	47247	48153	48519	48700	48700	48700
Karnataka	45217	44542	44406	44620	43634	42001	41822	41822
KPC*	8243	8295	8186	8104	7954	7881	7800	7900
Madhya Pradesh	82911	83707	83997	87961	87950	88060	88243	88243
Maharashtra	111514	111514	111514	110662	110874	110905	110905	110905
Orissa	33008	31983	30217	30685	30065	30165	29500	29000
Punjab	71416	72065	71574	72599	73563	80329	80329	80329
Tamil Nadu	95299	93869	90086	89044	91038	96495	91800	92000
Uttar Pradesh	98809	97812	97711	96153	94557	92732	91000	90000
West Bengalen	39876	39378	39465	39965	38098	38589	37709	37888
WBPDC*	1686	1950	1980	1982	2100	2182	2200	2250
Gesamt Indien	983613	983390	977276	984046	980323	984890	981656	983228

Quelle: Planning Commission

* Karnataka und West Bengalen weisen eine Besonderheit auf. Beide Unionsstaaten unterhalten zusätzlich zum *State Electricity Board* weitere Unternehmen zur Stromerzeugung, die *Karnataka Power Corporation* und die *West Bengal Power Development Corporation*.³³⁸

³³⁸ Die *Annual Reports on the Working of State Electricity Boards and Electricity Departments* der Planungskommission, aus dem die Mehrheit der in diesem Kapitel verwendeten Daten stammen, weisen in der Regel diese Unternehmen, anders als bei den Angaben zu Mitarbeitern, nicht separat aus.

Tabelle 4.19: Anzahl der Mitarbeiter pro tausend Kunden

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
Andhra Pradesh	9,00	9,00	8,60	8,13	7,68	7,40	7,17	7,17
Bihar	26,00	23,60	23,10	21,80	19,24	15,63	14,29	13,49
Gujarat	8,30	8,20	8,10	8,00	7,91	7,65	7,65	7,65
Karnataka	7,00	8,20	7,00	6,30	5,86	5,38	5,11	5,11
Madhya Pradesh	13,80	13,50	12,70	12,50	11,85	11,54	11,06	11,06
Maharashtra	12,00	11,40	11,00	10,20	9,71	9,27	9,27	9,27
Orissa	30,00	27,60	24,60	24,20	23,49	23,38	21,69	21,17
Punjab	17,90	17,20	16,90	16,10	15,75	16,81	16,81	16,81
Tamil Nadu	10,40	10,20	9,20	8,70	8,25	8,23	7,71	7,41
Uttar Pradesh	18,70	17,50	16,60	15,70	14,65	13,82	9,30	10,13
West Bengalen	22,30	20,90	19,60	17,10	15,87	14,67	13,32	12,30
Gesamt Indien	13,30	12,90	12,20	11,50	10,95	10,51	9,87	9,81

Quelle Planning: Commission

Tabelle 4.20: Anzahl der Mitarbeiter pro Million KWH verkauften Stroms

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
Andhra Pradesh	3,70	3,40	3,10	3,10	3,40	3,10	2,94	2,70
Bihar	7,60	6,60	6,20	5,90	5,50	4,20	3,42	2,84
Gujarat	2,50	2,30	2,20	1,90	1,77	1,82	1,66	1,53
Karnataka	4,10	3,80	3,00	2,80	2,87	2,39	2,43	2,01
Madhya Pradesh	4,90	4,50	4,00	3,80	3,77	3,58	3,46	3,39
Maharashtra	3,50	3,20	3,00	2,70	2,30	2,53	2,31	2,11
Orissa	6,10	5,30	6,30	5,90	5,89	5,55	4,62	3,43
Punjab	5,00	4,70	4,50	4,40	4,11	4,27	4,05	3,76
Tamil Nadu	5,00	4,60	3,90	3,60	3,44	3,58	3,31	3,18
Uttar Pradesh	4,40	4,10	3,80	3,50	3,49	3,42	3,14	2,89
West Bengalen	6,70	5,80	5,20	4,50	3,95	3,94	3,60	3,50
Gesamt Indien	4,60	4,30	4,00	3,70	3,53	3,44	3,20	2,93

Quelle: Planning Commission

Die gestiegene Arbeitsproduktivität der Mitarbeiter der *State Electricity Boards* weist auf gewisse Verbesserungen im Management hin. Allerdings zwang nicht zuletzt ihre finanzielle Lage die Versorgungsunternehmen dazu, auch bei erweiterter Kapazität und Kundenbasis mit der bestehenden Mitarbeiterzahl zu arbeiten.

Ein weiterer Indikator für die betriebswirtschaftliche Effizienz von Staatsunternehmen, die oftmals eher als Organisationen zur Befriedigung der Interessen ihrer Mitarbeiter und von Politikern als der Interessen von Bürgern und Kunden angesehen werden³³⁹, ist der Anteil der Verwaltungs- und Personalkosten an den Gesamtkosten. Für ein besseres Verständnis dieses

³³⁹ Siehe zu diesem Thema exemplarisch den Artikel von K.P. Joseph, „Government Pay and Perks. Growing Chaos“, *Economic and Political Weekly*, 15.-21. Mai 1999 (Internet-Ausgabe).

Kostenanteils bei den einzelnen *State Electricity Boards* soll allerdings zuvor eine gesamtindische Betrachtung der Kostenstruktur erfolgen.³⁴⁰

Tabelle 4.21: Struktur der Bereitstellungskosten einer KWH Stroms (%)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
Brennstoff	25,8	26,1	24,8	24,5	24,5	24,1	23,2	22,7
Stromankauf	27,9	29,3	28,4	32,2	32,8	35,1	34,8	37,6
Renovierung & Instandhaltung	4,7	4,9	4,9	4,8	4,1	4,0	3,9	3,8
Personal & Verwaltung	15,2	14,8	14,1	12,9	13,9	13,7	15,1	13,4
Sonstige	1,3	1,5	3,2	2,0	2,0	1,9	1,7	1,5
Abschreibungen	7,6	6,9	9,2	8,8	8,6	7,9	7,5	7,6
Zinskosten	17,5	16,5	15,4	14,8	14,1	13,1	13,8	13,4

Quelle: Planning Commission

Das obere Drittel von Tabelle 4.21 weist die laufenden Betriebskosten der Stromerzeugung und –bereitstellung aus. Diese unterscheiden sich kostenrechnerisch nach Brennstoffkosten, Kosten für den Stromankauf von anderen Erzeugern (vor allem von Stromerzeugern der Zentralregierung, aber auch von anderen *State Electricity Boards* oder privaten Kraftwerken), für die Renovierung und die Instandhaltung bestehender Anlagen, für Personal und Verwaltung und Sonstiges. Kapitalkosten sind im unteren Drittel von Tabelle 4.21 als Abschreibungen und Zinszahlungen aufgeführt. Letztere erfolgen in der Regel an Banken und Finanzinstitutionen sowie an die Regierungen des jeweiligen Unionsstaates.

Der Kostenanteil, der durch den Kauf und den Transport der Brennstoffe entsteht – in der Regel Kohle sowie in geringerem Maße Öl – ist von rund 25,8 Prozent im Jahre 1992-93 auf 22,7 Prozent für das Haushaltsjahr 1999-2000 gefallen.³⁴¹ Dieser Trend erklärt sich zu einem Großteil mit einem Blick auf den Kostenanteil für Stromeinkäufe, der entgegengesetzt verläuft. Der Grund hierfür liegt in erster Linie in dem rasch wachsenden Anteil, den die Stromerzeuger der Zentralregierung (NTPC, NHPC) am gesamten Stromerzeugungsmix haben. Somit wenden die *State Electricity Boards* einen immer geringeren Kostenanteil für die eigene Stromerzeugung auf, während der Anteil des angekauften Stroms stetig wächst.

³⁴⁰ Es ist die Abweichung von den Angaben in Schaubild 4.7 zu berücksichtigen. Während Guitérrez (1993: 41) den Anteil der „Löhne und Gehälter“ mit 20 Prozent der Gesamtkosten angibt, liegt der von der *Planning Commission* veröffentlichte Anteil der „Personalkosten“ etwa fünf Prozentpunkte niedriger.

³⁴¹ Nochmals sei darauf hingewiesen, dass es bei den Brennstoffkosten erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen *State Electricity Boards* gibt. Für Staaten mit hohem Anteil an Wasserkraft, wie zum Beispiel Kerala, entstehen kaum Brennstoffkosten. Staaten wie zum Beispiel Rajasthan, die auf Kohle angewiesen sind, welche aus anderen Teilen des Landes unter relativ hohem Kostenaufwand herantransportiert werden muss, haben hingegen einen hohen Anteil an Brennstoffkosten.

Der angekaufte Strom ist in der Regel teurer. Bei den Kraftwerken der *State Electricity Boards* handelt es sich meist um ältere Anlagen, die bereits vollständig abgeschrieben sind. Kraftwerke der NTPC sind dagegen jüngeren Baudatums und die Strompreise beinhalten die Abschreibungskosten.

Der niedrige und weiterhin abnehmende Anteil der Aufwendungen für Renovierung und Instandhaltung ist, berücksichtigt man das Alter der bestehenden Anlagen mit ihren niedrigen Wirkungsgraden und häufigen Betriebsausfällen, umso problematischer. Experten verweisen daher auf die potentiellen Leitungsverbesserungen, die durch ein stärkeres Engagement in diesem Bereich erzielt werden könnten.

Der Anteil der Personal- und Verwaltungskosten (zum größten Teil Personalkosten) hatte sich seit 1992-1993 von 15,2 Prozent auf 12,9 Prozent im Jahre 1995-96 verringert und ist dann wieder leicht angestiegen. Wie bereits aufgezeigt blieb der Personalbestand über diese Jahre recht konstant. Der leichte Anstieg dieser Kostenkomponente im Jahre 1996-97 lässt sich größtenteils durch die Gehaltsanpassungen nach der *Fifth Pay Commission* erklären, die die Gehälter im öffentlichen Sektor deutlich hat ansteigen lassen.³⁴²

Einige Unterschiede springen bei der Betrachtung der Personal- und Verwaltungskosten auf der Ebene der einzelnen *State Electricity Boards* ins Auge. Gegen den allgemeinen Trend eines abnehmenden Anteils dieser Kosten verzeichnen einige Unionsstaaten kaum Veränderungen (zum Beispiel Madhya Pradesh oder Punjab). In manchen Fällen hat der Anteil der Verwaltungs- und Personalkosten sogar zugenommen: in geringerem Maße in Tamil Nadu und sehr deutlich in Uttar Pradesh.

³⁴² Die Empfehlungen der *Pay Commission* haben formal nur Gültigkeit für Beamte der Zentralregierung. Faktisch sind sie allerdings auch Richtschnur für die Beschäftigten der Staatsunternehmen. Die Regierungen in den Unionsstaaten stehen dazu unter politischem Druck, diese Empfehlungen auch auf ihre Angestellten anzuwenden. Siehe dazu, unter anderem, Bajpai und Sachs (2000: 96-98). Im folgenden Zitat wird diese Situation anschaulich beschrieben. „The central pay revision, based on the recommendations of the Fifth Pay Commission has cast its shadow on state finances as well. Almost all the states, under pressure from their employees’ unions, have agreed in principle to give central pay scales to their employees. Many of them have already implemented their promises partially or fully. The burden of pay revision is truly unbearable to the state governments with weak resource bases. Even the richer states are facing fiscal crisis on account of this. Some of the major states are facing an impossible situation where their entire revenues are not enough to pay the wages of their employees. Several state governments are indeed becoming ‘governments of the employees, by the employees and for the employees’ only. Overall, the pay revision has created a fiscal crisis of unprecedented dimensions for the state governments.” N.J. Kurian, “State Government Finances. A Survey of Recent Trends”, *Economic and Political Weekly*, 8.-14. Mai 1999 (Internet-Ausgabe).

Tabelle 4.22: Anteil der Personal- und Verwaltungskosten an Gesamtkosten (%)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99 überarbeitete Schätzung
Andhra Pradesh	14,49	10,60	12,68	10,93	12,15	11,13	10,87
Bihar	21,31	20,95	19,76	18,99	16,12	15,55	15,10
Gujarat	11,91	11,78	12,17	11,22	9,23	8,53	9,96
Karnataka	19,61	20,80	18,61	16,29	17,37	16,33	17,12
KPC*	9,29	9,40	6,94	9,07	10,54	10,08	10,87
Madhya Pradesh	16,02	15,61	15,46	14,02	14,23	15,86	16,09
Maharashtra	15,16	13,03	13,68	12,75	12,33	11,54	12,41
Orissa (GRIDCO)	23,03	19,61	18,36	13,94	16,04	14,51	17,59
Punjab	17,82	16,14	15,32	17,36	17,08	16,38	24,07
Tamil Nadu	17,28	17,58	15,58	14,25	16,75	18,81	19,64
Uttar Pradesh	11,42	10,73	10,22	12,69	16,18	15,98	17,85
West Bengalen	16,58	13,12	12,26	12,21	11,64	10,25	11,97
WBPDC*	--	--	0,00	0,00	2,67	2,70	3,11
Gesamt Indien	15,21	14,75	13,25	12,95	13,90	13,67	15,09

Quelle: Planning Commission

Ein interessanter Unterschied lässt sich auch bei einer genaueren Betrachtung der Jahre 1995-96 und 1996-97 verzeichnen. Die bereits angesprochenen Empfehlungen der *Fifth Pay Commission* führen bei der Mehrzahl der dargestellten Staaten zu einem entsprechenden Anstieg der Personalkosten. Die Regierungen von Bihar, West Bengalen und Orissa setzten hingegen diese Empfehlungen nicht um (siehe Bajpai und Sachs 2000: 97). Für die ersten beiden Unionsstaaten zeigt sich dieses deutlich in Tabelle 4.22. Beide weisen gegen den Trend einen Rückgang der anteiligen Verwaltungs- und Personalkosten auf. Im Fall Orissa stiegen diese Kosten allerdings nach dieser Darstellung an, da bis einschließlich des Jahres 1995-96 die Daten für das *Orissa State Electricity Board* und im folgenden für die Nachfolgeorganisation GRIDCO dargestellt werden. GRIDCO hatte die Belegschaft des *Electricity Boards* übernommen, nicht aber die Kraftwerke in dem Unionsstaat. Aus diesem Grund entfallen ab 1996-97 bei der Berechnung der Kostenstruktur die Brennstoffkosten, womit der Anteil der Personal- und Verwaltungskosten automatisch zunimmt.

4.14 Zusammenfassung

Parallel zu den von der Zentralregierung initiierten Reformen im Stromsektor hat sich das operative Geschäft der *State Electricity Boards* im Verlauf der neunziger Jahre kontinuierlich verschlechtert. Einige Indikatoren weisen zwar durchaus auf einige positive Entwicklungen hin. So haben sich einige technische Leistungsmerkmale, wie zum Beispiel die Ausnutzung bestehender Anlagen, durch entsprechende Renovierungs- und Modernisierungsmaßnahmen verbessern lassen. Die erhöhte Arbeitsproduktivität durch einen konstanten Bestand an

Mitarbeitern ist aber nicht zuletzt auch das Ergebnis der prekären Finanzsituation der *State Electricity Boards*.

Das Kernproblem der *State Electricity Boards* und damit des gesamten indischen Stromsektors ist allerdings die Gestaltung der Stromtarife und die daraus resultierende Verschuldungssituation. Die nominelle Preissetzung erfolgt aufgrund der direkten Abhängigkeit der *State Electricity Boards* von den Regierungen der jeweiligen Unionsstaaten unter starker politischer Einflussnahme und es sind in erster Linie wahltaktische Überlegungen, die zu niedrigen Strompreisen für Landwirtschaft und Bewässerung sowie privaten Konsum führen. Während auf nationaler Ebene, in den Medien und auf zahlreichen Kongressen und Tagungen die notwendigen Reformen für den Sektor durch die neunziger Jahre hindurch diskutiert worden sind, wurde das Kernproblem der Preisgestaltung nicht angegangen. Vielmehr hat die Preisverzerrung mit den beschriebenen Auswirkungen auf die Finanzlage der Versorgungsunternehmen kontinuierlich zugenommen. Als Resultat muss nicht nur der weitere Aufbau der Strominfrastruktur aus den ohnehin knappen öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert werden, sondern auch das operative Geschäft der Stromerzeugung und –bereitstellung verlangt nach umfangreichen Subventionen.

Diese politisch bedingte Situation wird zudem durch eine zunehmende Kriminalisierung und Korrumpierung des Stromsektors verschlimmert. So bieten die aus Gründen der Quersubventionierung hohen Strompreise für industrielle Abnehmer einen großen Anreiz, durch Korruptionszahlungen an die Angestellten der *State Electricity Boards* die tatsächlichen Stromrechnungen zu reduzieren. Die technischen Unzulänglichkeiten der Infrastruktur und dabei vor allem das weit verbreitete Fehlen funktionierender Stromzähler bei ländlichen Konsumenten bieten ausreichende Möglichkeiten, um diesen systematischen und groß angelegten Diebstahl und Betrug zu verschleiern.

Im folgenden Kapitel soll nun an drei Fallbeispielen – Andhra Pradesh, Orissa und Uttar Pradesh – dargestellt werden, wie die Diskussion um Reformen in der Stromwirtschaft sich auf Ebene der Unionsstaaten darstellt. Alle drei Unionsstaaten haben sich unter recht verschiedenen Ausgangsbedingungen dazu entschieden, mit Unterstützung eines Finanzierungsprogramms der Weltbank ihren Stromsektor zu reformieren. Die Erfahrungen zeigen deutlich die Schwierigkeiten und Widerstände auf, denen sich die Entscheidungsträger politisch und wirtschaftlich gegenübersehen.

Kapitel 5 – Reformen auf Ebene der Unionsstaaten – Fallstudien aus Andhra Pradesh, Orissa und Uttar Pradesh

Der Liberalisierungsprozess der indischen Wirtschaft und die Regionalisierung des politischen Systems der Indischen Union führten zu einer zunehmenden Autonomie der Unionsstaaten gegenüber der Zentralregierung. Obwohl dieser Trend zur Dezentralisierung von vielen Beobachtern weitgehend positiv bewertet wird,³⁴⁴ weisen die im vorhergehenden Kapitel analysierten Zahlen auf die Kehrseite der Medaille hin. Es ist schwierig, einen Kausalzusammenhang zwischen der zunehmenden Regionalisierung und dem beschriebenen Niedergang des Stromsektors empirisch zu belegen. Jedoch kann die Hypothese aufgestellt werden, dass der zunehmende politische Wettbewerb sowohl innerhalb als auch zwischen den Unionsstaaten seine Wirkung zeigte. Im Kontext demokratischer Wahlen und dem sich dabei verschärfendem Parteienwettbewerb zeigte das politische System eine Tendenz zu einem populär-konsumtiven und eine Abneigung gegenüber einem nachhaltig-investivem Umgang mit öffentlichen Mitteln. Zwei der „besitzergreifenden Klassen“, die Bardhan (1998) schon in den frühen achtziger Jahren in seiner Darstellung der *Political Economy of Development* in den Mittelpunkt der Analyse stellte, erhalten in der vorliegenden Fallstudie besonderes Augenmerk. Zum einen die Grundbesitzer mit ihren Forderungen nach hoch subventioniertem Strom; zum anderen die Angestellten im öffentlichen Sektor, die zunehmend der Vorstellung von *rent-seeking elites* entsprechen.

Während das vorletzte Kapitel den Prozess der Policy-Formulierung auf nationaler Ebene durch eine analytische Erzählung untersucht hat, sind es aufgrund der föderalen Struktur des Sektors in erster Linie die Unionsstaaten, die Reformen ihrer *State Electricity Boards* und damit der zentralen Organisationen der indischen Elektrizitätswirtschaft umsetzen müssen. In diesem Kapitel wird anhand dreier Fallstudien dieser Prozess der Policy-Implementation untersucht. Andhra Pradesh, Orissa und Uttar Pradesh wurden für diesen Zweck ausgewählt,

³⁴³ Stromminister P.R. Kumaramangalam auf die Frage, warum sich einige Unionsstaaten für radikale Reformen entschieden haben. Persönliches Interview, geführt am 8. März 2000 im Stromministerium, Neu Delhi.

³⁴⁴ Erst in jüngster Zeit stellen einige Autoren das Allheilmittel „Dezentralisierung“ im Entwicklungsprozess in frage. Siehe Manor (1998a, 1998b).

da diese – neben Haryana – zu den Pionieren bei der Restrukturierung des Stromsektors gehörten. Sie haben mit Kreditprogrammen der Weltbank eine Entflechtung und vereinzelt Teilprivatisierungen ihrer *State Electricity Boards* vorgenommen. Zudem bilden sie bezüglich Größe, sozioökonomischen Entwicklungsstand und Charakteristika der Stromwirtschaft die Vielfalt indischer Unionsstaaten relativ gut ab. Die konkrete Auswahl gerade dieser drei Fallstudien bietet natürlich Raum für Kritik. So ist keine der westlichen, höher industrialisierten Regionen wie Maharashtra und Gujarat in diesem Sample enthalten. Auch finden Unionsstaaten keine Berücksichtigung, die in den neunziger Jahren kaum ernsthafte Reformschritte unternommen haben, wie zum Beispiel Bihar oder Kerala. Auch der Punjab mit seinen einflussreichen und wirtschaftlich bedeutenden Grundbesitzern wäre ein interessanter Fall für diese Arbeit. Ganz zu schweigen von Neu Delhi, dessen *State Electricity Board* von vielen Beobachtern als das korrupteste ganz Indiens eingestuft wurde.

Jeder dieser Unionsstaaten böte sich für eine separate und detaillierte Analyse an und würde sicherlich auch Fragestellungen aufwerfen, die bei den drei hier betrachteten Fallstudien unberücksichtigt bleiben. Mit Blick auf den Umfang und das erkenntnisleitende Interesse dieser Arbeit werden Andhra Pradesh, Orissa und Uttar Pradesh näher betrachtet. Dadurch soll der Prozess der Policy-Implementation auf unionsstaatlicher Ebene näher beleuchtet werden.

5.1 Andhra Pradesh

Im südlichen Unionsstaat Andhra Pradesh sind rund 70 Prozent der Bevölkerung in der Landwirtschaft oder landwirtschaftsnahen Sektoren tätig. Nur zwischen 30 und 40 Prozent des landwirtschaftlich genutzten Bodens können direkt oder über Kanalsysteme mit Flusswasser bewässert werden. Der Rest der bewirtschafteten Flächen muss durch Pumpsysteme mit dem notwendigen Wasser versorgt werden. Die Ausstattung der Landwirte mit elektrisch betriebenen Wasserpumpen hat die Landnutzung über die Jahre hinweg weitaus weniger vom natürlichen Regenfall (Monsun) abhängig gemacht. Nach offiziellen Angaben sind während der *kharif* Saison rund 7,5 Mil. *Acres* und während der *rabi* Saison rund 35 Mil. *Acres* unter Pumpenbewässerung.³⁴⁵ Wie in den meisten Unionsstaaten Indiens wird auch in

³⁴⁵ Siehe Rede des *Chief Minister* von Andhra Pradesh, Chandrababu Naidu, vom 10. August 2000 vor dem Parlament des Unionsstaates.

Siehe, www.andhrapradesh.com/apwebsite/documents/discussion_powersector.html

In Indien werden zwei Erntezeiten unterschieden. In der *kharif* Saison während des Süd-West Monsuns (Juli-Oktober) wird sowohl durch Niederschlag als auch künstlich bewässert. Die *rabi* Saison während der

Andhra Pradesh der Strom für Bewässerung zu hoch subventionierten Preisen bereit gestellt. Auf die Probleme der Preisgestaltung wird im folgenden eingegangen.

Da nur rund 40 Prozent der Konsumenten über Stromzähler verfügen, ist der tatsächliche Verbrauchsmix schwer zu ermitteln. Nach offiziellen Angaben hatte der landwirtschaftliche Stromverbrauch im Haushaltsjahr 1997-98 einen Anteil von 39 Prozent am Gesamtverbrauch, trug aber nur vier Prozent zu den Einnahmen des *Andhra Pradesh State Electricity Boards* bei. Der Anteil der industriellen Stromabnahme aus dem öffentlichen Netz fiel von 35 Prozent (1992-93) auf 29 Prozent (1997-98). Der durchschnittlich realisierte Strompreis aus der Konsumentengruppe „Landwirtschaft/Bewässerung“ betrug 1997-98 0,16 IR, der von industriellen Abnehmer hingegen 3,46 IR. Jedoch muss das im vorherigen Kapitel beschriebene Zerrbild berücksichtigt werden, welches die offiziellen Statistiken kennzeichnet und das den landwirtschaftlichen Verbrauch über- und den von der Landwirtschaft realisierten Strompreis systematisch unterschätzt.

Ungeachtet dieser statistischen Problematik schaffen die hohen Strompreise für die industriellen und gewerblichen Konsumenten Anreize zum Stromdiebstahl.³⁴⁶ Der landwirtschaftliche und private Stromkonsum wird hingegen subventioniert – zu einem Teil direkt aus dem Haushalt des Unionsstaats, zum anderen durch Quersubventionierung von Seiten gewerblicher und industrieller Abnehmer. Aufgrund der nominal niedrigen Strompreise für Landwirtschaft und Bewässerung existieren kaum Anreize zum Stromsparen, und der Verbrauch wird künstlich in die Höhe getrieben.

Der Teufelskreis aus niedrigen Strompreisen und steigendem Verbrauch im landwirtschaftlichen Sektor sowie die mit dieser Preisgestaltung verbundenen Anreize zum Stromdiebstahl durch industrielle Verbraucher trieben das *Andhra Pradesh State Electricity Board* (APSEB) zunehmend in eine finanzielle Zwickmühle, belasteten den Haushalt des Unionsstaats und verhinderten den notwendigen Ausbau und die Erhaltung der Infrastruktur des Stromsektors. Das APSEB verfehlte das gesetzlich vorgegebene Ziel, einen Kapitalertrag von drei Prozent zu erwirtschaften, während der gesamten neunziger Jahre. Es konnte

Wintermonate ist fast vollständig auf künstliche Bewässerung angewiesen und ist somit auf Regionen mit entsprechender Infrastruktur begrenzt.

³⁴⁶ Als Teil des laufenden Restrukturierungsprogramms wurden umfangreiche Rechnungsprüfungen durchgeführt. Diese schätzen den Verlust durch Stromdiebstahl in Andhra Pradesh auf jährlich rund 6 Mrd. IR, was etwa 10-15 Prozent der Verluste von APTRANSCO, der Nachfolgeorganisation des *State Electricity Boards*,

lediglich durch wiederholte Interventionen der Unionsstaatsregierung vor dem völligen Bankrott gerettet werden. Während sich diese staatlichen Hilfen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre noch auf direkte Subventionen für den Stromverbrauch ausgewählter Konsumentenkategorien beschränkte, so verlangte die sich dramatisch verschlechternde finanzielle Situation des APSEB in den folgenden Jahren nach drastischeren Maßnahmen. So gewährte die Regierung dem APSEB unter anderem Schuldenerlasse von 12,6 Mrd. IR im Jahre 1994-95 und von 8,5 Mrd. IR im folgenden Haushaltsjahr³⁴⁷ und rettete das Versorgungsunternehmen vor der drohenden Zahlungsunfähigkeit durch die Übernahme von Zahlungsbürgschaften in Höhe von 12,5 Mrd. IR (1997-98), 25,3 Mrd. IR (1998-99) und 30,6 Mrd. IR (1999-2000). Für einen Großteil dieser Bürgschaften musste die Regierung in den folgenden Jahren auch tatsächlich eintreten.

Während das APSEB zu Anfang der neunziger Jahre noch minimale Überschüsse erwirtschaften konnte, stiegen die jährlichen Verluste seitdem deutlich an. Einen Einschnitt bildet das Jahr 1994-95, in dem – wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben – die *Telugu Desam Party* unter ihrem populären Führer N.T. Rama Rao das Wahlkampfversprechen einlöste, mit dem sie Ende 1994 den Sieg über die bis dahin regierende Kongresspartei errungen hatte: den Strompreis für ländliche Konsumenten deutlich zu senken.³⁴⁸ Nachdem N.T. Rama Raos Schwiegersohn, Chandrababu Naidu, seinen Schwiegervater im August 1995 durch einen geschickten politischen Schachzug im Amt des *Chief Minister* abgelöst hatte³⁴⁹, versuchte Naidu, die Subventionen wieder rückgängig zu machen – konnte sein Vorhaben aber aufgrund öffentlicher Proteste und politischer Opposition nur bedingt durchsetzen.³⁵⁰ Wie Tabelle 5.1 verdeutlicht, erfolgte in den Jahren 1994-95, 1995-96 und 1997-98 ein

ausmacht. Siehe „Shooting subsidy bills, rising power input costs – AP weighing hard options“, *Business Line*, 3. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁴⁷ Hintergrund für die Schuldenübernahme im Haushaltsjahr 1995-96 waren die Bemühungen, eines der privaten *fast-track* Kraftwerksprojekte auf den Weg zu bringen. Der Privatinvestor *Hinduja* hoffte zu diesem Zeitpunkt auf eine der bereits beschriebenen Bürgschaften durch die Zentralregierung (*counter guarantee*) für das 1,040 MW-Vorhaben in Vishakapatnam. Die Vergabe dieser Bürgschaften sollte an die Voraussetzung gebunden sein, dass das jeweilige *State Electricity Board* den gesetzlich vorgeschriebenen Kapitalertrag von drei Prozent erwirtschaftet. Durch die Schuldenübernahme sollte das *Andhra Pradesh State Electricity Board* statistisch diesen Ertragsquotienten aufweisen. Siehe, „Andhra ready to cut equity in APSEB to set off subsidy dues“, *Economic Times*, 4. Mai 1996. Siehe auch, „State writes off loan to APSEB“, *Economic Times*, 15. August 1996.

³⁴⁸ Siehe, „NTR announces Rs 50 annual power rate“, *Economic Times*, 4. Januar 1995.

³⁴⁹ N.T. Rama Rao verstarb im Januar 1996. Daraufhin kam es zu einem interfamiliären Streit um das politische Erbe zwischen Raos Witwe, Lakshmi Parvati, und Chandrababu Naidu, den Naidu vorläufig für sich entscheiden konnte. Für die spätere Annäherung zwischen Naidu und Parvati, siehe, unter anderem, „Battle for Brownie Points“, *India Today*, 26. April 1999 (Internet-Ausgabe).

³⁵⁰ Für die Proteste gegen die Rücknahme der Subventionen, siehe unter anderem „Farmers to continue agitation“, *The Hindu*, 19. September 1996 (Internet-Ausgabe).

partieller Ausgleich der operativen Verluste durch direkte Subventionen aus dem öffentlichen Haushalt.

Tabelle 5.1: Verluste des Andhra Pradesh State Electricity Boards (Mrd. IR)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99*
Ohne Subventionen	0,04	0,23	9,81	12,55	9,39	13,76	22,63
Mit Subventionen	0,04	0,23	0,37	-0,04	0,89	13,76	22,63

*überarbeitete Schätzung

Quelle: Planning Commission

Die finanziellen Folgen der von N.T. Rama Rao eingeführten Subventionen (in erster Linie für Strom und Reis) gefährdeten innerhalb kürzester Zeit die Haushaltslage des Unionsstaates.³⁵¹ Chandrababu Naidu hatte seit 1995 Gespräche mit der Weltbank über Kreditmöglichkeiten für verschiedene Sektoren, vor allem Bewässerung und Strom, geführt. Die Weltbank machte aber deutlich, dass diese Kreditvergabe nur erfolgen können, wenn Andhra Pradesh sein Haushaltsdefizit sowie die öffentliche Verschuldung reduzieren würde. Naidu beschrieb dieses Dilemma in der *State Assembly* und bat die Opposition um Lösungsvorschläge für ein Problem, das mit dem Wahlsieg seiner eigenen Partei über eben jene Opposition erst entstanden war:

[...] the leader of the Congress (I) Legislative Party, Mr. P. Janardhana Reddy, said the State had to face this financial crunch because of the policies of the ruling Telugu Desam party. He asked the Chief Minister to first come out with his proposals to improve the situation before asking the Opposition members to put forth their suggestions. Mr. Reddy said the TDP Government should have studied the impact of its populist policies on the State's economy before introducing them. The TDP captured power based on these very policies which had led to the current financial crisis. Going back on these policies now amounted to cheating the public, he added.³⁵²

Neben den Subventionsprogrammen und den daraus resultierenden Einnahmeverlusten waren aber auch Entwicklungen auf der Angebotsseite für die zunehmenden Verluste des *Andhra Pradesh State Electricity Boards* mitverantwortlich. Während 1991 noch rund die Hälfte der Stromproduktion aus günstiger Wasserkraft (0,23 IR/KWH) erfolgte, wurden seitdem lediglich neue Thermalkraftwerke (1,43 IR/KWH) errichtet. Zudem wurde vermehrt Strom von den zentralstaatlichen Stromproduzenten aufgekauft (1,80 IR/KWH).³⁵³

³⁵¹ Siehe dazu "Andhra on brink of bankruptcy", *Business Standard*, 7. März 1996.

³⁵² „World Bank Aid to AP at Stake, warns Naidu“, *Business Line*, 19. Juli 1996 (Internet-Ausgabe).

³⁵³ Die Zahlen für das Haushaltsjahr 1998-99 stellen die durchschnittlichen Produktionskosten im Strompool Andhra Pradesh dar. Die Angaben entstammen der Rede des *Chief Ministers* vor der *State Assembly*, a.a.O.

Die schwierige finanzielle Lage des *State Electricity Boards*³⁵⁴ und die düsteren Prognosen über ein sich ausweitendes Stromdefizit, die der *15th Electric Power Survey*³⁵⁵ darlegte, erhöhten den Handlungsdruck auf die Politiker des Unionsstaats.³⁵⁶ Bereits 1995 hatte die Regierung von Andhra Pradesh ein Komitee eingesetzt, das sich mit den Möglichkeiten der Restrukturierung des Stromsektors beschäftigte und entsprechende Empfehlungen aussprechen sollte. Benannt war dieses Komitee nach seinem Vorsitzenden, Hitten Bhayya, einem ehemaligen Mitglied der Planungskommission. Weiterhin bestand es aus drei ehemaligen Vorsitzenden des APSEB sowie einem ehemaligen Vorsitzenden der zentralstaatlichen *Power Finance Corporation*.³⁵⁷ Im Jahre 1997 gab die Regierung die Ergebnisse der Arbeit dieses Komitees bekannt und Mitte 1998 legte sie ein detailliertes *policy-statement* vor. Kernpunkte waren die Einrichtung einer Regulierungskommission, die vertikale Entflechtung des *State Electricity Board* in unabhängige Unternehmen für Stromerzeugung und –verteilung sowie die Aufteilung des Unionsstaates in voneinander unabhängige Vertriebsregionen.³⁵⁸

Unmittelbar nach Vorlage des *Hitten Bhayya Reports* kam es zu Protesten gegen dessen Vorschläge zur Restrukturierung des APSEB. Die *AP Electricity Employees Union*, die eine Großzahl der Mitarbeiter des APSEB vertritt, rief zu einem zweitägigen Streik im August 1997 auf. Allerdings gelang es ihr nicht, eine einheitliche Streikfront der gesamten Belegschaft aufzubauen. Konkurrierende Gewerkschaften hatten sich nach einer Zusage der Regierung, dass es im Rahmen der anstehenden Restrukturierung zu keinen Entlassungen kommen würde, diesem Streik nicht angeschlossen. So kam es weder zu gewalttätigen Ausschreitungen, noch wurde die Stromversorgung nennenswert gestört.³⁵⁹

³⁵⁴ Siehe Kapitel 4 dieser Arbeit für entsprechende Zahlen.

³⁵⁵ Der *Electric Power Survey* wird jährlich von der *Central Electricity Authority* vorgelegt und enthält eine Prognose über den Strombedarf für die nächsten Jahre.

³⁵⁶ Für eine Einschätzung der Situation des Stromsektors in Andhra Pradesh Mitte der neunziger Jahre, siehe die Analyse des ehemaligen Vorsitzenden des *Andhra Pradesh State Electricity Board*, K. Balarama Reddy, „Power in Andhra Pradesh“, *Economic Times*, 7. November 1997.

³⁵⁷ Ghosh (1997:1784) verweist kritisch auf die Nähe von Hitten Bhayya zur Weltbank. Ghosh zählt zu den prominentesten Kritikern des Restrukturierungsprozesses in der indischen Stromwirtschaft und warnt in diesem Artikel vor zu erwartenden negativen Konsequenzen der Reformen in Andhra Pradesh. Im wesentlichen sagt er einen drastischen Anstieg der Kosten für die Konsumenten vorher, befürchtet, dass ländliche Regionen in einem restrukturierten Sektor vernachlässigt würden und verweist auf die Korruptionspotentiale im Rahmen der Privatisierung. Er macht ein mafiöses Zusammenwirken von Weltbank, indischen Regierungsbeamten und multinationalen Unternehmen hinter diesen Reformmaßnahmen aus.

³⁵⁸ Siehe, „APSEB revamp plan unveiled – White paper on power sector reforms“, *Business Line*, 15. Juni 1997 (Internet-Ausgabe).

³⁵⁹ Siehe, „APSEB workers begin anti-privatisation stir“, *Indian Express*, 19. August 1997 (Internet-Ausgabe).

Die institutionellen Grundlagen für eine mit Finanzierung der Weltbank unterstützte grundlegende Reformierung des Stromsektors schaffte die Regierung Andhra Pradeshs mit der Verabschiedung des Reformgesetzes vom 29. Oktober 1998.³⁶⁰

Die zentralen Elemente dieses Gesetzes waren:

1. Die Einsetzung einer unabhängigen Regulierungskommission (*AP Electricity Regulatory Commission* - APERC);
2. Aufspaltung des *APSEB* in zwei voneinander unabhängige Unternehmungen für Stromerzeugung und –übertragung unter dem *Indian Companies Act, 1956*;
3. Die Regelung der Aufgabenverteilung für die neuen Akteure im Stromsektor.

Weiterhin war vorgesehen, in vielen Aspekten dem Orissa Modell³⁶¹ zu folgen und die Stromverteilung in drei bis vier Regionen aufzuteilen. Diese würden vorerst von voneinander unabhängigen Staatsunternehmen versorgt. Späterhin würden diese nach und nach teilprivatisiert werden. Es ist allerdings vorgesehen, dass der Unionsstaat einen substantiellen Besitzanteil an diesen Unternehmen beibehält.³⁶² Bei der Einrichtung einzelner regionaler Vertriebszonen ergibt sich ein prinzipielles Problem, das von Kritikern häufig als Argument gegen einen solchen Schritt und eine anschließende Privatisierung angeführt wird. Während einige Vertriebszonen – in der Regel diejenigen, die sich um die Hauptstadt eines Unionsstaates und um andere Ballungszentren gruppieren – aus absatzwirtschaftlicher Sicht für private Investoren sehr interessant sein können, versprechen die dünn besiedelten und durch eine relativ schwache Nachfrage im Niederspannungsbereich gekennzeichneten Regionen für private Investitionen weniger attraktiv zu sein. Um zu einem Ausgleich zwischen diesen unterschiedlich lukrativen Regionen zu gelangen, wurde die Einrichtung eines Ausgleichsfonds („*Power Price Equalisation Fund*“) vorgesehen. (NCAER 1996: 294) Dieser war bereits durch das Hiten Bhayya Komitee als eine Option vorgeschlagen worden.³⁶³

³⁶⁰ Vor dem Hintergrund von Protesten und Streiks der Mitarbeiter des *State Electricity Boards* hatte Naidu den Gesetzentwurf am 28. April 1998 in die *State Assembly* eingebracht. Die Regierung hatte wegen des Streiks bereits die Armee in Alarmbereitschaft versetzt. In einer Solidarisierung mit den Streikenden beantragte die oppositionelle Kongresspartei eine Vertagung des Beschlusses über dieses Gesetz. Der stellvertretende Parlamentsvorsitzende gab diesem Antrag statt, ließ allerdings eine Debatte zu dem Gesetzentwurf zu. Diese artete in Tumulten aus und musste vom Vorsitzenden aufgelöst werden. Siehe dazu, „AP power reform bill amid protest, strike“, *Business Line*, 28. April 1998 (Internet-Ausgabe). Der Präsident Indiens unterzeichnete nach parlamentarischer Verabschiedung dieses Gesetz am 29. Oktober 1998. Siehe „AP power reforms bill gets President’s nod“, *Indian Express*, 30. Oktober 1998 (Internet-Ausgabe). Das Gesetz trat am 1. Februar 1999 in kraft (*AP Electricity Reform Act 1998 (Act. No. 30 of 1998)*).

³⁶¹ Das Restrukturierungsprogramm in Orissa wird im nächsten Abschnitt ausführlich diskutiert.

³⁶² Siehe, unter anderem, „Shooting subsidy bills, rising power input costs – AP weighing hard options“, *Business Line*, 3. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

Auf Grundlage dieser Gesetzgebung wurde am 31. März 1999 die *Andhra Pradesh Regulatory Commission* (APRC) eingerichtet. Sie konnte nach Ernennung ihrer Mitglieder am 3. April 1999 die Arbeit aufnehmen.³⁶⁴ Diese Kommission besteht aus drei Mitgliedern. Sie wird von der Regierung auf Vorschlag einer Auswahlkommission eingesetzt, welcher wiederum ein ehemaliger vorsitzender Richter eines *High Court* oder des *Supreme Court* vorsitzen soll. Die so ausgewählten Mitglieder der Regulierungskommission haben eine voneinander unabhängige Amtszeit von fünf Jahren.³⁶⁵

Das Gesetz weist der Regulierungskommission eine Anzahl von Aufgaben zu. Im Mittelpunkt steht die Festsetzung von Endpreisen für Strom, aber auch die Bestimmung von Durchleitungsentgelten für die Netznutzung. Zusätzlich können Lizenzen zum Betrieb von Stromleitungen und zur Stromversorgung nur von der APRC vergeben werden. Außerdem soll sie Leistungs- und Qualitätsstandards im Stromsektor überwachen. In Übereinstimmung mit dem zentralstaatlichen *Electricity Regulatory Comissions Act* hat die APRC in ihrem Aufgabenbereich im Hinblick auf Einsichtnahme in und Beschlagnahme von Unterlagen die rechtlichen Befugnisse eines Zivilgerichts. Gegen Entscheidungen der Regulierungskommission kann innerhalb von 60 Tagen vor dem *High Court* Einspruch eingelegt werden.

Die Kompetenz der übergreifenden Politikformulierung (*policy directions*) für den Stromsektor verbleibt allerdings bei der Regierung des Unionsstaates. Für den Fall, dass es zu einer Kompetenzstreitigkeit darüber kommt, ob es sich bei einer Regelung um eine *policy direction* oder aber um eine Angelegenheit handelt, die in den Aufgabenbereich der Regulierungskommission fällt, ist ein Schlichtungsverfahren vorgesehen. Dieses wird von einem pensionierten Richter des *Supreme Court* in Konsultation mit dem Vorsitzenden Richter des *Supreme Court* geleitet. Der Regierung bleibt auch das Recht vorbehalten, Strompreissubventionen zu gewähren. In diesem Fall entscheidet aber die Regulierungskommission über die Subventionssumme, die die Regierung an das Versorgungsunternehmen zu entrichten hat.

³⁶³ Siehe, „Cross-subsidy flaw in APSEB recast“, *Economic Times*, 15. Juli 1997 (Internet-Ausgabe).

³⁶⁴ Erster Vorsitzender der Regulierungskommission wurde G.P. Rao, ein pensionierter Staatsbeamter, der vor seiner Ernennung bereits als *State Vigilance Commissioner* tätig war. Für ein kurzes Profil G.P. Raos, siehe *Power Line*, 3(8), Mai 1999: 47.

³⁶⁵ Eine ausführliche Darstellung der gesetzlichen Grundlagen, des Organisationsaufbaus und der Aufgaben der Regulierungskommission kann auf der von ihr betriebenen Internetseite abgerufen werden. Unter anderem werden hier auch Informationen über die gültigen Strompreise, die öffentlichen Anhörungen, Einspruchsverfahren u.v.a.m. angeboten (www.ercap.org).

In einem nächsten Schritt erfolgte die vertikale Aufteilung („Entflechtung“) des APEB in zwei Nachfolgeorganisationen, die *Andhra Pradesh Generation Co. Ltd.* (APGENCO), die für die Stromerzeugung zuständig ist, und die *Andhra Pradesh Transmission Co. Ltd.* (APTRANSCO) für die Stromübertragung und -verteilung. Zuvor hatte die Regierung ausführliche Gespräche mit den Arbeitnehmervertretern geführt und diesen daraufhin Zusagen gemacht, die Interessen der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften in den Nachfolgeorganisationen vollständig zu wahren. Eines der größten Probleme bei der Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen stellen die Pensionsansprüche dar, die von den Nachfolgeorganisationen des *Electricity Board* übernommen werden müssen. Erst im Rahmen der Restrukturierung wurden detaillierte Berechnungen dieser Pensionsansprüche vorgenommen. Auch wurde dabei deutlich, dass kaum Rücklagen für diesen Zweck gebildet worden sind. Die für Pensionszahlungen vorgesehenen Mittel wurden von den *State Electricity Boards* vielmehr für andere Zwecke verwendet. Die Pensionsansprüche belaufen sich für APTRANSCO und APGENCO auf etwa 40 Mrd. IR. Kurzfristig sollen sie durch Schuldverschreibungen gedeckt werden, langfristig müssen sie aber durch entsprechende Strompreiserhöhungen erwirtschaftet werden.³⁶⁶

Die Bekämpfung des Stromdiebstahls ist eine der wichtigsten Teilaufgaben bei der Reform des Stromsektors von Andhra Pradesh. Abgesehen von den unmittelbar aus den Stromdiebstählen resultierenden Verlusten erschwert er das Netzmanagement, führt zur Beschädigung der Anlagen und verursacht darüber hinaus zahlreiche Unfälle und Verletzungen. Am 31. Juli 2000 trat ein Gesetz in Kraft, das die im Stromgesetz von 1910 vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Stromdiebstahl verschärft. So soll beispielsweise unter Androhung hoher Geld- und sogar Gefängnisstrafen von bis zu drei Monaten und einem Verbot des Netzzugangs von bis zu zwei Jahren ein wirkungsvolles Abschreckungspotential geschaffen werden. Durch die Einberufung von lokalen Sondertribunalen und unionsstaatlichen Sondergerichten sollen anhängig gewordene Rechtsfälle innerhalb von sechs Monaten entschieden werden.

Da der Unterhalt nicht genehmigter Stromanschlüsse speziell in ärmeren urbanen Regionen aber auch in vielen Dörfern sich über viele Jahre hinweg ausgebreitet hat und somit (in ganz Indien) eher die Regel als die Ausnahme darstellt, musste Privatleuten aufgrund der neuen Sanktionsmaßnahmen die Gelegenheit gegeben werden, ihre illegalen Anschlüsse an das öffentliche Netz legalisieren zu lassen. In einer Blitzaktion schwärmten Regierungsbeamte

³⁶⁶ Siehe dazu, „Andhra power tariff hike to pay pensions“, *Business Standard*, 12. März 2000. Auch, „AP

und Mitarbeiter von APTRANSCO zwischen dem 19. und 26. Juni 2000 in die ländlichen Regionen und Kleinstädte aus, um illegale Stromanschlüsse in reguläre umzuwandeln. Nach Angaben der Regierung führte diese Maßnahme zu mehr als 1,9 Millionen Neuanträgen auf Stromanschlüsse. Eine ähnliche Aktion in Hyderabad, der Hauptstadt des Unionsstaates, verlief allerdings weniger erfolgreich. Der Stromdiebstahl liegt dort, je nach Stadtteil, zwischen geschätzten 17 und 68 Prozent. Obwohl als Konsequenz dieser Maßnahme auch hier rund 20.000 neue Stromanschlüsse beantragt worden sind, war die Erfolgsquote nach Einschätzung des *Chief Minister* Naidu enttäuschend. “‘The chief minister is not happy and wants the AP transmission corporation staff to crack down on power thieves in the city,’ a senior government functionary said.”³⁶⁷

Bereits in früheren Jahren gab es ähnliche Maßnahmen, die allerdings weniger umfassend und kaum koordiniert waren. Dabei kam es häufig zu ernsthaften Auseinandersetzungen zwischen Angestellten des *State Electricity Board* und betroffenen Stromkonsumenten. Der Widerstand wird oftmals von lokalen Politikern organisiert und gewalttätige Übergriffe können bisweilen auch gegen den Vorsitzenden des *State Electricity Boards* gerichtet sein.³⁶⁸

Naidus Eifer im Kampf gegen Stromsdiebstahl erlitt einen zeitweiligen Rückschlag als offenkundig wurde, dass der *Chief Minister* selbst nicht alle seine Stromrechnungen beglichen hatte. Naidu besitzt Obstgärten im Nello Distrikt von Andhra Pradesh. Seit 1998 hatte Naidu den Strom für die dortigen Wasserpumpen nicht bezahlt und die Opposition forderte im Frühjahr 2000, dass Naidu aufgrund dieser persönlichen Außenstände gegenüber APTRANSCO in Höhe von rund 143.000 IR zurücktreten solle. Naidu bestätigte dieses Versäumnis, entschuldigte sich dafür und versprach, alle Kosten und jegliche Strafzahlungen zu begleichen.³⁶⁹

Das kritischste Element der Reformen ist jedoch die Preisanpassung. Erste Schritte hierfür wurden im Januar 1999 unternommen, als der durchschnittliche Strompreis um etwas weniger als zehn Prozent angehoben wurde. Den zweiten Schritt unternahm die Regierung, mit Chandrababu Naidu als Frontmann, im Sommer 2000. Geplant war ursprünglich eine Preiserhöhung von durchschnittlich 20 Prozent. Nach teilweise gewalttätigen Protesten fiel sie

Power sops to cost Rs 20,000 cr”, *Business Standard*, 13. März 2000.

³⁶⁷ Siehe, „Naidu upset over power theft in AP”, *Times of India*, 3. Juli 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁶⁸ Als Beispiel für einen solches Vorkommnis in der Hauptstadt Hyderabad, siehe „APSEB Chairman, others gheraoed in old city“, *The Hindu*, 22. September 1997.

³⁶⁹ Siehe, „Naidu trips over power bill“, *Times of India*, 28. März 2000 (Internet-Ausgabe).

mit durchschnittlich 16 Prozent letztendlich aber moderater aus.³⁷⁰ Die Regulierungskommission hatte die ursprünglich anvisierte Preisanhebung vorgeschlagen und infolge derer zusätzliche Einnahmen für APTRANSCO in Höhe von 10,95 Mrd. IR in Aussicht gestellt. Die Oppositionsparteien nutzten diese Gelegenheit umgehend zur Mobilisierung öffentlichen Protests:

Demonstrations, rallies, *rasta rokos* and the burning of double-headed effigies depicting the World Bank and Chandrababu Naidu were common in cities, towns and villages all over the state. Initially it was the solid supporters of the left parties who came on to the streets, but soon ordinary people, *ryots*, middle class people also joined them in protest. The agitation spread rapidly to all sections of the people and all corners of the state. The Congress party after its initial inhibitions sensed the mood of the people and also joined the agitation. The left parties and the Congress have given separate calls for agitation, though sometimes these are synchronized.³⁷¹

Der Druck der Straße zeigte Wirkung auf die Regierung. "The (proposed) hike is abnormal...reforms should have a human face and only then can it be meaningful reform", kommentierte Chandrababu Naidu diese Vorgänge und reduzierte die Anhebung auf 16 Prozent, obwohl das Kabinett den Vorschlägen der Regulierungskommission von 20 Prozent zuvor zugestimmt hatte. Nach offiziellen Schätzungen kostete die niedriger ausgefallene Preisanhebung *APTRANSCO* jährlich circa 2,86 Mrd. IR.³⁷² Dieses Defizit muss nach dem neuen Stromgesetz direkt durch Subventionen aus dem Staatshaushalt ausgeglichen werden.³⁷³ Zu der begrenzten Rücknahme der Preiserhöhung trugen aber auch die anstehenden *panchayat* Wahlen bei. Aktivisten der TDP auf lokaler Ebene trugen ihre Sorge an Naidu heran, dass die Oppositionsparteien die Strompreise zum zentralen Thema des Wahlkampfes machen würden.³⁷⁴

Zu dem politischen Druck, der die Durchsetzung derartiger Preisanpassungen für Energie erschwert, trägt in Indien die öffentliche und veröffentlichte Meinung bei – ein Phänomen, dass auch in westlichen Demokratien geläufig ist. In der Folge dieser Preiserhöhungen

³⁷⁰ Siehe, unter anderem, den Kommentar „Naidunomics of Power“, *Times of India*, 8. August 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁷¹ „Andhra Pradesh Anti-Power Hike Agitation“, *The Nation (Ganashakti Newsmagazine, Calcutta)*, o.D., (Internet-Ausgabe). Aus linker, reformkritischer Perspektive bietet dieser Text eine bildhafte Darstellung der Proteste und der gewalttätigen Reaktion darauf von Seiten der Staatsgewalt. Für die Mobilisierung öffentlichen Protests durch die Kongresspartei, siehe zum Beispiel, „Cong plans protest against power tariff hike“, *Times of India*, 3. Juli 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁷² Siehe, „Andhra cuts back power tariff hike“, *Times of India*, 6. Juni 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁷³ Siehe, „Naidu promises more subsidy for AP Transco“, *Economic Times*, 6. Juni 2000 (Internet-Ausgabe).

veröffentlichten die regionalen Tagesszeitungen die Ergebnisse von Meinungsumfragen, die eindeutig deren Ablehnung durch die Bevölkerung in Andhra Pradesh und den daraus resultierenden Rückgang der politischen Unterstützung für Chandrababu Naidu und die TDP widerspiegeln.³⁷⁵ Naidu konstatierte mehrfach die Notwendigkeit, den Stromkonsumenten (und Wählern!) die Dringlichkeit von Reformen und den damit verbundenen Preiserhöhungen zu erklären. Diese Aufgabe solle vor Ort von Parteifunktionären sowie den Abgeordneten der TDP übernommen werden. Dabei solle darauf hingewiesen werden, dass die Kongresspartei sowie die linke Opposition in Andhra Pradesh zwar öffentlichen Widerstand mobilisieren, in Nachbarstaaten wie Karnataka oder Kerala, in denen diese Parteien die Regierung bildeten, jedoch selber dabei wären, solche Preiserhöhungen durchzusetzen.³⁷⁶ Die Opposition hingegen betonte immer wieder, dass es sich bei den Reformen in der Stromwirtschaft und den damit einhergehenden Preiserhöhungen um ein Diktat der Weltbank handele, dass sich gegen die Interessen der armen Bevölkerung richte.³⁷⁷

Bereits im September 1999 hatten in Andhra Pradesh Wahlen zum Parlament des Unionsstaats stattgefunden.³⁷⁸ Zu diesem Zeitpunkt waren, wie oben angedeutet, bereits erste Strompreiserhöhungen implementiert worden. Als die Kongresspartei und weitere Teile der Opposition diese zum Thema im Wahlkampf machten, konterte Naidu mit dem Argument, dass der Konsument Verständnis dafür habe, für eine zuverlässige Stromversorgung einen angemessenen Preis zu bezahlen und verteidigte seine Reformpolitik.³⁷⁹ Die Kongresspartei hingegen versprach in einer aggressiven Wahlkampagne in Zeitungsannoncen und in Wahlwerbepots im Fernsehen, den Strom kostenlos an landwirtschaftliche Konsumenten zu liefern. Es wurde sogar dazu aufgerufen, die fälligen Stromrechnungen nicht zu bezahlen, da

³⁷⁴ Siehe, "Naidu takes power tariff hike issue to the people", *Rediff on the Net*, 19. Juni 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁷⁵ Siehe, "Polls will have Naidu lose", *Deccan Chronicle*, 2. September 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁷⁶ Siehe, "Andhra Opposition intensifies stir over hike in power tariff", *Hindustan Times*, 15. Juni 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁷⁷ "It is very clear that Naidu has become a puppet in the hands of the World Bank and is blindly implementing the agenda dictated by it," says state CPI (M) secretary B V Raghavulu. "Power tariff hike: Naidu attempts damage control", *indiainfo.com*, 24. Juni 2000 (Internet-Ausgabe).

³⁷⁸ Eine Analyse der Wahlen bieten Harshe und Srinivas (1999).

³⁷⁹ Wie in anderen Teilen Indiens, so stellt auch in Andhra Pradesh die mangelhafte Qualität und Verlässlichkeit der Stromversorgung für die Landwirtschaft ein herausragendes Problem dar. Strom steht oftmals nur während weniger Stunden des Tages zur Verfügung und Spannungsschwankungen beschädigen die Elektromotoren. Dies führt immer wieder zu gewaltsamen Übergriffen von Landwirten auf Angestellte der Versorgungsunternehmen. Zum Teil kommt es auch zu Auseinandersetzungen zwischen benachbarten Dörfern, die sich gegenseitig der illegalen Stromabnahme beschuldigen. Siehe, zum Beispiel, „Power woes dog medak farmers in AP“, *Business Line*, 13. März 1997 (Internet-Ausgabe). Traditionell reagiert die Regierung auf derartige Ausschreitungen und Proteste von Farmern, indem sie die Stromzufuhr an Industriebetriebe einschränkt, um vorrangig die Landwirtschaft zu versorgen. Siehe dazu, zum Beispiel, „AP plans 40% cut in power to industry“, *Business*

nach einem Wahlsieg der Kongresspartei ohnehin die Zahlungsverpflichtungen erlassen werden würden. Die Tatsache, dass die TDP aus diesen Wahlen als Sieger hervorging, wurde von vielen Beobachtern als Beweis gegen das zynische Argument angeführt, dass im demokratischen Indien keine Reformen durchzusetzen wären, die für den Bürger mit direkt wahrnehmbaren Kosten verbunden seien.³⁸⁰

Obwohl die Industrie und gewerbliche Konsumenten bereits relativ hohe Strompreise zu entrichten haben, bietet auch dieser Nachfragesektor das Potential für Preiserhöhungen. Industrieverbände weisen aber auf die damit verbundene Gefährdung ihrer Wettbewerbsfähigkeit hin und heben hervor, dass insbesondere die Anstrengungen, Andhra Pradesh zu einem führenden Standort für die sich rasch entwickelnde Softwareindustrie zu machen (Stichwort „Cyderabad“) durch eine zusätzliche Belastung des Gewerbes konterkariert würden. Aus Sicht des Versorgungsunternehmens *APTRANSCO* ergäben sich langfristig aber noch weitere Probleme. Wie in anderen Teilen Indiens so findet auch in Andhra Pradesh ein Substitutionseffekt statt, bei dem sich Industrie- und große Gewerbebetriebe aufgrund hoher Stromkosten bei niedriger Versorgungssicherheit durch eigene Stromproduktion („*captive power*“) vom öffentlichen Netz unabhängig machen. Anfang des Jahres 2000 wurde diese unabhängige Kapazität zur Stromversorgung in Andhra Pradesh bereits auf rund 1.700 MW geschätzt. Somit verliert *APTRANSCO* wichtige Stromkunden, die durch die von ihnen faktisch bezahlten Quersubventionen das betriebswirtschaftliche Defizit dieses Versorgungsunternehmens zumindest teilweise ausgleichen.³⁸¹

Ein zentrales Element des Reformprojekts in Andhra Pradesh ist der Restrukturierungskredit der Weltbank. Der Stromsektor bildet dabei nur einen Teil des bereits 1996 unterzeichneten *Andhra Pradesh Economic Restructuring Project*, welches unter anderem auch strukturelle Veränderungen in der Wasserwirtschaft vorsieht. Die Gesamtlaufzeit dieses Restrukturierungskredits, der technisch als *Adaptable Loan Programme* vergeben wurde, beträgt acht Jahre und beläuft sich auf insgesamt rund 1. Mrd. US\$. Er stellt somit das größte

Standard, 24. März 1995, sowie „AP Industries in for additional power cut“, *Business Line*, 18. Dezember 1995 (Internet-Ausgabe).

³⁸⁰ In einer Meinungsumfrage vor den Wahlen äußerte eine Mehrzahl der Befragten zwar ihre Unzufriedenheit über die Strompreiserhöhungen. Die Hälfte dieser Gruppe bekundete aber auch ihre Absicht, trotzdem für Naidus TDP zu stimmen. Siehe, „Opinion poll shows Naidu's TDP retaining Andhra“, *Rediff on the Net*, 13. Februar 1999.

³⁸¹ Siehe „Shooting subsidy bills, rising power input costs – AP weighing hard options“, *Business Line*, 3. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

einzelne Kreditprogramm in der Geschichte der Weltbank dar. Die Freigabe der ersten Kredittranche in Höhe von 210 Mio. US\$ verzögerte sich in Folge der nach den indischen Atomtests verhängten Sanktionen. Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika erklärte sich erst im Februar 1999 bereit, diese Tranche als ersten nicht-humanitären Kredit der Weltbank an Indien nach den Atomtests freizugeben.³⁸²

Flankiert wurde dieses Engagement der Weltbank in der Stromwirtschaft Andhra Pradeshs durch bilaterale Finanzhilfe. Sowohl das britische *Department for International Development* (DFID) unterstützte mit einem Zuschuss für technische Kooperation in Höhe von 28 Mio. Britischen Pfund die Reformmaßnahmen, als auch die *Canadian International Development Agency* (CIDA) mit einer Summe von 4 Mio. Kanadischen Dollar.

Trotz der Reformanstrengungen und der zusätzlichen Einnahmen von rund 8,08 Mrd. IR in Folge der ersten Strompreiserhöhungen weitete sich das von APTRANSCO erwirtschaftete Defizit weiter aus. Politisch wurde diese Tatsache von der Opposition zum Anlass genommen, das Reformprogramm des *Chief Minister* anzugreifen.³⁸³ Eine der schwierigsten Aufgaben für die Regierung des Unionsstaats bestand nach der Schaffung von APTRANSCO und APGENCO in der finanziellen Gesundung dieser Betriebe, um sie so auf eine Teilprivatisierung vorzubereiten. Eines der Mittel, um die Finanzlage dieser Staatsbetriebe in Ordnung zu bringen, war die Einrichtung eines Finanzierungsunternehmens mit dem rechtlichen Status eines *special purpose vehicle* (SPV), das durch die Herausgabe von Schuldverschreibungen auf dem privaten Kapitalmarkt für eine gesicherte Finanzierung von APTRANSCO Sorge tragen sollte. Diese Schuldverschreibungen bedurften einer staatlichen Bürgschaft. Die Schaffung dieser Finanzierungsgesellschaft war ebenfalls Teil des durch die Weltbank geförderten Sektorreformvorhabens.³⁸⁴

³⁸² Siehe, „World Bank approves loan for AP“, *Times of India*, 20. Februar 1999 (Internet-Ausgabe). Die Zusage der amerikanischen Regierung, diesem Kredit zuzustimmen, war nach intensiven Gesprächen des *Deputy Secretary of State*, Strobe Talbott, mit der indischen Regierung, in deren Rahmen eine Annäherung beider Länder in der kontroversen Frage über Indiens Beitritt zum Atomteststopp-Abkommen (*Comprehensive Test Ban Treaty* - CTBT) erreicht wurde, erfolgt.

³⁸³ Siehe „Cong. Seeks probe into Transco losses“, *The Hindu*, 13. Dezember 2000 (Internet-Ausgabe). Siehe auch, „APTRANSCO projects revenue gap of Rs 2,192 cr“, *Times of India*, 30. Dezember 2000 (Internet-Ausgabe). Auch in Vorbereitung auf weiter anstehende Preisanpassung für das Jahr 2001 bereitete die Opposition frühzeitig die Mobilisierung von Widerstand vor. Siehe dazu, Govt responsible for APTRANSCO losses: BJP“, *Times of India*, 2. Januar 2001 (Internet-Ausgabe).

³⁸⁴ Siehe, „AP cabinet okays SPV for APTransco project“, *Financial Express*, 10. Mai 2000 (Internet-Ausgabe). Die Einrichtung dieses SPV verzögerte sich um gut ein Jahr. Siehe auch, „Streamlining. New AP companies“, *Power Line*, 4(3), Dezember 1999: 15.

5.2 Orissa

Der im Osten des Landes gelegene Unionsstaat Orissa zählt wirtschaftlich zu den am wenigsten entwickelten Regionen Indiens. Umso mehr mag es überraschen, dass Orissa bei den Reformen in der Stromindustrie eine Speerspitze bildete. Orissas Landwirtschaft ist, im Gegensatz zu der in Andhra Pradesh, wenig mechanisiert und rund 95 Prozent des Bewässerungsbedarfs werden durch Regenfall abgedeckt. Dies sind die Hauptgründe dafür, dass die Verbrauchsstruktur im Stromsektor vom indischen Durchschnitt signifikant abweicht. Der Anteil der Landwirtschaft an der Stromnachfrage liegt nach offiziellen Angaben bei rund sieben Prozent. Aus polit-ökonomischer Sicht schien Orissa sich somit als Modellversuch für ein Reformprogramm geradezu anzubieten, da wenig politischer Widerstand durch den Agrarsektor zu erwarten war.³⁸⁵

Bereits 1995 wurde mit Hilfe der Weltbank ein umfassendes Reformprogramm initiiert, das dazu führte, dass ein bedeutender Teil des Stromsektors restrukturiert und sogar privatisiert worden ist. Mitte der neunziger Jahre zählte das *Orissa State Electricity Board* (OSEB) zu jenen staatlichen Versorgungsunternehmen, bei denen die finanzielle Krise höchst kritische Ausmaße angenommen hatte. Die Übertragungsverluste beliefen sich auf über 40 Prozent; aufgrund des Mangels an öffentlichen Mitteln erfolgten über die vorangegangenen Jahre kaum Investitionen in den Erhalt der bestehenden Anlagen, 80 Prozent aller in Betrieb befindlichen Stromzähler waren reparaturbedürftig, und zwischen 1989 und 1992 erfolgten keine Investitionen in die Stromerzeugung. Aus Tabelle 5.2 geht allerdings hervor, dass die finanzielle Belastung vornehmlich auf Seiten des Staatshaushaltes lag, da aus diesem die betriebswirtschaftlichen Verluste durch staatliche Subventionen ausgeglichen wurden. Nur durch den Erhalt dieser Subventionen konnte das *State Electricity Board* positive Betriebsergebnisse ausweisen.

Seit 1992 befanden sich Regierungsvertreter und Verwaltungsbeamte in informellen Gesprächen mit der Weltbank. Bereits im November 1993 erfolgte eine offizielle Anfrage der Regierung von Orissa an die Weltbank. Die anschließenden Verhandlungen verliefen sehr

³⁸⁵ Der ehemalige Staatssekretär im indischen Stromministerium, P. Abraham, bezeichnete in einem persönlichen Interview, das im Februar 2000 geführt wurde, die Entscheidung der Weltbank, Orissa als erstem Staat einen Restrukturierungskredit zu gewähren, aus diesem Grund als *master stroke*. Mitarbeiter der Energieabteilung für Südasiens der Weltbank bekundeten allerdings – ebenfalls in einem persönlichen Interview, das im Oktober 2000 in der Zentrale der Weltbank in Washington geführt worden ist – dass derartige

zügig, weil der Kredit für die Reformen aus einem bereits existierenden Kreditvorhaben für ein Kraftwerksprojekt umgewidmet werden konnte,³⁸⁶ so dass der Vertragsabschluss im Juni 1995 zwischen Weltbank und indischer Regierung vollzogen werden konnte.

Tabelle 5.2: Gewinne des *Orissa State Electricity Boards* (Mrd. IR)

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Ohne Subventionen	-0,85	-1,96	-1,36	-2,31
Mit Subventionen	0,26	0,30	0,24	0,25

Quelle: Planning Commission

Das Reformvorhaben erforderte – so auch die Bedingung der Weltbank – zuerst die Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlagen. Der *Orissa Electricity Reform Act, 1995* trat 1996 in Kraft. Der damalige *Chief Minister* Orissas, Biju Patnaik, galt, ähnlich wie auch Chandrababu Naidu in Andhra Pradesh, als treibende Kraft hinter der Initiierung des Reformvorhabens und den Verhandlungen mit der Weltbank.³⁸⁷ Die von ihm geführte *Janata Dal* Regierung wurde allerdings bei den Wahlen zur *State Assembly* im März 1995 durch die Kongresspartei unter dem neuen *Chief Minister*, J.B. Patnaik, abgelöst. Als die Vorlage des neuen Stromgesetzes im November 1995 in das Parlament des Unionsstaates eingebracht wurde, herrschte ein weitgehender Konsens über die Notwendigkeit von Reformen vor.

Wie es später auch in anderen Unionsstaaten der Fall sein sollte, so wurde ebenso der Regierung Orissas von einem ganzen Konsortium multi- und bilateraler Entwicklungsorganisationen Finanzhilfen angeboten. Neben dem in Aussicht gestellten Kredit der Weltbank mit einem Gesamtvolumen von 350 Mio. US\$³⁸⁸ hatte auch die *Overseas Development Administration (ODA)*, die bilaterale Entwicklungshilfeorganisation der

Überlegungen keine Rolle gespielt hätten. Vielmehr sei Orissa als erster Unionsstaat mit einem entsprechenden Anliegen an die Weltbank herangetreten.

³⁸⁶ Die Weltbank konstatiert, dass „States with the weakest SEBs and critical fiscal situations were the most willing to consider radical reform of their power sectors. Faced with a growing crisis in power supply and a financial resource squeeze, five states agreed to request Bank funds for help needed to prepare their own power sector restructuring program (Orissa from an existing power project credit, and Bihar, Haryana, Rajasthan, and Uttar Pradesh from the Bank’s Project Preparation Facility; Andhra Pradesh began reviewing its reform options somewhat latter)”. (World Bank 1999c:19)

³⁸⁷ Dies wurde in einem persönlichen Interview mit Vertretern der Energieabteilung für Südasien bei der Weltbank, geführt im Oktober 2000 in der Weltbankzentrale in Washington D.C., bestätigt.

³⁸⁸ Vorgesehen war zu Anfang die folgende Verwendung des Kredites der Weltbank: 270 Mio. US\$ für die Verbesserung der Übertragungs- und Verteilungsinfrastruktur und 80 Mio. US\$ für ein verbessertes Nachfragemanagement sowie die institutionellen Reformen, allen voran der Etablierung der Regulierungskommission und den Nachfolgeunternehmen des *Orissa State Electricity Boards*. Der Kredit sollte nach ursprünglicher Planung bis zum Jahr 2002 vollständig ausgeschüttet sein, innerhalb von 15 Jahren zurückzuzahlen sein und einen Zinssatz von 12 Prozent haben. Da eine Teilprivatisierung der Stromverteilung vorgesehen war, würde ein Teil des Kredites an die privaten Investoren weitergegeben werden. Siehe dazu, „Orissa govt pass on IBRD loan to power firms, cut stake“, *Economic Times*, 16. April 1996.

britischen Regierung und Vorgängerin des späteren *Department for International Development (DFID)*, eine Unterstützung von rund 60 Mio. Britischen Pfund zugesagt. Die Asiatische Entwicklungsbank sollte ebenfalls einen Beitrag leisten. Gemeinsam hatten die Geberorganisationen den Verantwortlichen in Orissa deutlich gemacht, dass ein nachhaltiges politisches Bekenntnis zu den Reformen eine unabdingbare Voraussetzung für die Zusammenarbeit sei.³⁸⁹

Die wichtigsten Inhalte des damals verabschiedeten Stromgesetzes Orissas sind:

1. Einrichtung einer unabhängigen Regulierungskommission, in erster Linie zur Festsetzung von Stromtarifen;
2. Übertragung der rund 35.000 Mitarbeiter³⁹⁰, aller Schulden sowie Aktiva des *Orissa State Electricity Board* auf die vertikal entflochtenen Nachfolgeorganisationen, die *Orissa Hydro Power Corporation (OHPC)* für Wasserkraftanlagen, die *Orissa Thermal Power Corporation (OTPC)*³⁹¹ für Thermalkraftwerke und die *Grid Corporation (GRIDCO)* für die Stromübertragung und -verteilung;
3. Übertragung aller gesetzlichen Aufgaben im Rahmen der Stromversorgung auf diese neuen Unternehmen.

Das Gesetz trat am 1. April 1996 in Kraft. Die Entflechtung des OSEB erfolgte umgehend nach Inkrafttreten des neuen Stromgesetzes am 5. April 1996.³⁹² Diese Reforminitiative war nicht nur die erste eines indischen Unionsstaates, sie war auch von Anbeginn sehr weitreichend. Neben der im Gesetz vorgesehen Aufspaltung des *Orissa State Electricity Boards* und der Etablierung funktional getrennter Nachfolgeunternehmen sah das Projekt auch die anschließende (Teil-)Privatisierung der Stromerzeugung und -verteilung vor sowie die private Beteiligung an der Stromübertragung.³⁹³ Insgesamt sollten, so die Planung, im Verlauf des Restrukturierungsprozesses zwischen 1997 und 2003 private und öffentliche

³⁸⁹ Siehe, „Orissa power reforms bill to sail through“, *Economic Times*, 15. November 1995.

³⁹⁰ Zum Schutz der Angestellten wurde auf Drängen der Gewerkschaften festgelegt, dass keine Entlassungen im Rahmen der Restrukturierung erfolgen würden. Rechtlich waren die Angestellten für das erste Jahr lediglich von der Regierung an die Nachfolgeunternehmen abgesandt. Sollten sie mit ihrem neuen Arbeitgeber/Arbeitsplatz unzufrieden sein, so können sie nach einer anderen Beschäftigung verlangen. Siehe, „Orissa SEB dissolved, functions vested in three corporations“, *Business Standard*, 6. April 1996.

³⁹¹ Genaugenommen handelt es sich bei der *Orissa Thermal Power Corporation* nicht um ein neues Unternehmen. Das *Orissa State Electricity Board* verfügte bis dato über keine eigenen Thermalkraftwerke. Die zu diesem Zeitpunkt bereits bestehende *OTPC* hatte die Aufgabe, zwei Einheiten des *Ib Valley* Kohlekraftwerks mit einer Kapazität von 2*210 MW zu errichten. Dieses Kraftwerk wurde im Januar 1996 in Betrieb genommen. Das größte existierende Kohlekraftwerk in Orissa war bereits im Dezember 1994 im Rahmen der Verhandlungen mit der Weltbank der nationalen *National Thermal Power Corporation* übertragen worden. Siehe, „Orissa shows the way“, *Business Line*, 17. November 1995 (Internet-Ausgabe) sowie „Gridco clears revised draft of PPA with Orissa Power“, *Business Standard*, 7. August 1996.

³⁹² „Orissa SEB dissolved, functions vested in three corporations“, *Business Standard*, 6. April 1996.

³⁹³ Siehe, unter anderem, das Projektdokument der Weltbank, „India-Orissa Power Sector Restructuring“ (Project ID: INPA35170).

Investitionen in Höhe von rund 3,3 Mrd. US\$ in die Stromwirtschaft Orissas erfolgen. Diese sollten in erster Linie in folgenden Bereichen aufgewendet werden:

1. Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur für die Stromübertragung und -verteilung zur Verringerung der Systemverluste;
2. Investitionen in Stromzähler und andere Bereiche des Verbrauchsmanagements;
3. Privatisierung des einzig existierenden Kohlekraftwerks Orissas in Talcher;
4. Privatisierung und weiterer Ausbau des in Bau befindlichen Kohlekraftwerks in Ib.³⁹⁴

Nach den ursprünglichen Plänen der Weltbank sollten von öffentlicher Seite rund 1 Mrd. US\$ mobilisiert werden: etwa zur Hälfte durch multi- und bilaterale Entwicklungshilfe und die verbleibenden 500. Mio. US\$ aus erwirtschafteten Gewinnen der neu geschaffenen Versorgungsunternehmen, aus dem Staatshaushalt Orissas sowie von Seiten öffentlicher indischer Finanzinstitutionen wie zum Beispiel der *Finance Power Corporation*. Demnach wären, um die Gesamtinvestitionssumme von 3,3 Mrd. US\$ zu erreichen, private Investitionen von rund 2,3 Mrd. US\$ nötig gewesen. Dazu würde auch der bereits von der *International Finance Corporation* genehmigte Kredit an private Investoren des Ib Valley Kraftwerksprojekts zählen.³⁹⁵

Das offizielle Dokument der Weltbank zu diesem Reformprojekt stellt folgende Verbesserungen („*Program Benefits*“) in Aussicht: Schaffung eines wirtschaftlichen und finanziell tragbaren Stromsektors, Verringerung der mit der Stromerzeugung verbundenen Umweltbelastungen, die Beseitigung des chronischen Stromdefizits und damit auch ein Ende der Stromausfälle, Entlastung der öffentlichen Haushalte des Unionsstaates durch geringere Subventions- und Verlustausgleichszahlungen. Zusätzlich würde das Reformprojekt in Orissa als Modell für zukünftige Reformen in anderen Unionsstaaten dienen.³⁹⁶

In Voraussicht der im indischen Kontext üblichen Kritik, dass sich die Maßnahmen der Weltbank gegen die Interessen der ärmeren Bevölkerungsschichten richten würden, unternimmt das Projektdokument den Versuch, die positiven Effekte, die ein wirtschaftlich

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ Die *International Finance Corporation* gilt nach der *International Bank for Reconstruction and Development* als zweite Weltbanktochter. Im Jahre 1956 gegründet ist das Ziel ihrer Arbeit die Stützung produktiver **privater** Unternehmen in den Mitgliedsstaaten. Siehe dazu, unter anderem, Tetzlaff (1996: 52). Seit einigen Jahren unterstützt sie im Energiebereich insbesondere Vorhaben mit Projektfinanzierung. Siehe auch *International Finance Corporation* (1999).

³⁹⁶ Siehe, „India-Orissa Power Sector Restructuring“, a.a.O.

funktionsfähiger Stromsektor auch auf diese Teile der Bevölkerung haben würde, herauszustellen:

It is evident that the poor and the environment are beneficiaries, not among the losers, under Orissa's power sector reform program. The key contribution of power reform to the poor is to lift the burden that the power sector has placed on the state government finances (which mostly these poor indirectly have to bear) and simultaneously remove the power supply bottleneck to economic activity and growth. Orissa is a poor state even in the Indian context and poverty is widespread. In the long term, its eradication is fundamentally dependent on growth and employment, the state's direct poverty alleviation interventions notwithstanding.³⁹⁷

Der Stromsektor sollte nach dieser Planung bereits 1998 keinerlei Belastung mehr für den öffentlichen Haushalt des Unionsstaates darstellen, so dass die frei werdenden Mittel unter anderem für Projekte der Armutsbekämpfung aufgewendet werden könnten. Die Weltbank verweist darauf, dass dieses Ziel, trotz aller mit der Restrukturierung verbundenen Probleme, erreicht worden ist.³⁹⁸

Kernstück des Reformprojekts war die Schaffung der institutionellen Voraussetzung zur Regulierung des neuen Strommarkts. Die Regulierungskommission besteht aus drei Mitgliedern mit einem entsprechenden Stab an Mitarbeitern. Die Mitglieder werden von einer Auswahlkommission ausgewählt. Die Auswahlkommission setzt sich wiederum aus einem Mitglied der Regierung Orissas, einem Mitglied der *Central Electricity Authority* und einem Mitglied der nationalen *Public Service Commission* zusammen. Die ordentliche Amtszeit der Regulierungskommission beträgt fünf Jahre und eine Absetzung ist nur nach Prüfung durch einen pensionierten Richter des *High Court* möglich. Damit soll die politische Unabhängigkeit der Kommission gewährleistet werden.

Das neue Versorgungsunternehmen *Grid Corporation of Orissa Ltd.* (GRIDCO), das aus dem *Orissa State Electricity Board* hervorging, setzte den Reformplänen entsprechend frühzeitig die ersten Strompreiserhöhungen um. Nachdem bereits im Oktober 1995 eine durchschnittliche Preiserhöhung von 17,5 Prozent erfolgt war, verzögerte sich die zweite Anpassung aufgrund der Wahlen in Orissa im Frühjahr 1996. Sie wurde im Mai des gleichen Jahres nachgeholt. Für den in Orissa weniger bedeutsamen Nachfragesektor

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ Persönliches Interview mit Mitarbeitern der Energieabteilung für die Region Südasien der Weltbank aus dem Oktober 2000.

„Landwirtschaft/Bewässerung“ (rund 7 Prozent) erfolgte in dieser zweiten Runde eine verhältnismäßig niedrige Anhebung (6-7 Prozent), für den dominierenden Industrie- und Gewerbesektor hingegen um 10 bis zu 25 Prozent.³⁹⁹ Auch erste Maßnahmen zur effektiveren Eintreibung der Stromrechnungen und Kappung illegaler Stromanschlüsse zeigten rasche Erfolge. Bei Reformbeginn wurden lediglich 54 Prozent des erzeugten Stroms abgerechnet. GRIDCO konnte seine Einnahmen aus Stromverkäufen durch diese Maßnahmen innerhalb kürzester Zeit vervierfachen.⁴⁰⁰

Neben den Problemen der Preisanpassung traten aber auch Hindernisse auf die Tagesordnung, die mit der zunehmenden Komplexität eines Sektors zusammenhingen, der von einer wachsenden Zahl autonomer Akteure geprägt ist. Während zuvor mit einem vertikal integrierten *State Electricity Board* die Stromerzeugung, –übertragung und–vertrieb in der Hand eines einzigen Staatsunternehmens lagen, operierten die Nachfolgeorganisation, die *Orissa Power Generation Corporation* (OPGC) und die *Grid Corporation* (GRIDCO), als unabhängige Unternehmen, obwohl beide anfänglich noch vollständig in staatlichem Besitz waren. Nach Gründung dieser zwei Nachfolgeunternehmen lieferte OPGC den Strom an GRIDCO, ohne dass die Lieferbedingungen (inkl. Lieferpreise) vertraglich festgelegt worden waren. Die Konsequenz war, dass die OPGC zwischen 1995 und 1996 den Strom zu solch niedrigen Preisen an GRIDCO lieferte, dass das operative Geschäft der OPGC gefährdet wurde. Zusätzlich war GRIDCO in Zahlungsverzug geraten und schuldete der OPGC Mitte 1996 rund 600 Mio. IR. Als Folge brach ein Streit zwischen den beiden Staatsunternehmen aus, der sich über ein halbes Jahr hinzog. Es ging dabei um die Konditionen eines Abnahmevertrages mit GRIDCO für den im OPGC-eigenen Kraftwerk in Ib Valley im Distrikt Jharsuguda erzeugten Strom. Bis dato wurden derartige Liefervereinbarungen zwischen zwei Staatsunternehmen auf der Grundlage der Empfehlungen des sogenannten *K.P. Rao Committee* abgeschlossen. Demnach wurde dem Stromerzeuger ein 16-prozentiger Kapitalertrag gewährt.⁴⁰¹ Die OPGC bestand aber nun darauf, dass jene von der Unionsregierung vorgegebenen Richtlinien zur Geltung kommen sollten, die auch für unabhängige (private) Stromproduzenten galten. Diese waren damals mit dem Ziel formuliert worden, durch attraktive Konditionen insbesondere ausländische Investoren nach Indien zu locken. Sie sahen einen weit höheren Kapitalertrag von mindestens 16 Prozent vor, der bei

³⁹⁹ Siehe, „First tariff hike in Orissa after SEB corporatisation“, *Business Standard*, 14. Mai 1996.

⁴⁰⁰ Siehe „Gridco reaps dividends from power reform“, *Financial Express*, 14. August 1996.

⁴⁰¹ Diese im K.P. Rao Report festgelegten Konditionen bilden die Grundlage für die Stromlieferung der nationalen Stromproduzenten (NTPC, NHPC) an die verschiedenen *State Electricity Boards*, bzw. ihre Nachfolgeorganisationen.

effizientem Kraftwerksbetrieb sogar bis auf rund 30 Prozent ansteigen kann. Die OPGC setzte sich mit ihren Forderungen nach diesen für sie günstigeren Konditionen weitgehend durch.⁴⁰² Gleichzeitig war jedoch zu erwarten, dass die GRIDCO diese hohen Strompreise kurzfristig nicht an die Endkonsumenten weitergeben könnte.

Das *Energy Department* der Regierung Orissas vermittelte in diesem Streit. Der Regierung war daran gelegen, die OPGC auf die bevorstehende Teilprivatisierung vorzubereiten. Es war ursprünglich vorgesehen, 25 Prozent der Staatsanteile an dem Stromproduzenten zu verkaufen. Von den Privatisierungserlösen würden, so die Forderung der Weltbank, 50 Prozent als Investitionsmittel für neue Kraftwerke wieder in das Unternehmen zurückfließen. Die OPGC hatte das erste Finanzjahr nach ihrer Ausgliederung aus dem *Orissa State Electricity Board* mit einem Kapitalertrag von 16 Prozent relativ erfolgreich abgeschlossen, litt allerdings unter den ausbleibenden Stromzahlungen von Seiten des einzigen Abnehmers, der GRIDCO.⁴⁰³ Der Abschluss eines für die OPGC günstigen Stromabnahmevertrages galt als Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilprivatisierung. Privatisierungserlöse machen für die politischen Akteure kurzfristig hohen Finanzsummen verfügbar, die ihnen neuen politischen Spielraum eröffnen.

Es bestanden hingegen kaum politische Anreize, GRIDCO vor zu hohen Stromeinkaufskosten zu schützen. Das Unternehmen würde langfristig, so war es abzusehen, zwar defizitär operieren, aber dieses Defizit würde auch erst langfristig Kosten für die politischen Akteure mit sich bringen. Es handelt sich hier um eines der vielen Beispiele, wie im Prozess der Liberalisierung, der wirtschaftliche Entscheidungen in der Idealvorstellung von politischer Einflussnahme weitreichend befreien soll, politische Akteure als Organisatoren des Liberalisierungsprozesses manipulierend eingreifen, um politischen Nutzen zu ziehen. Die Konsequenzen dieses Handelns (in diesem Fall für die GRIDCO) sollten sich in den Folgejahren zeigen, was an späterer Stelle dieses Kapitels zu diskutieren sein wird.

Begleitet wurden diese Reformschritte von Verhandlungen mit internationalen Privatinvestoren, allen voran dem US-amerikanischen Energiekonzern *AES Power* mit Sitz in Virginia. Dieser plante die Errichtung eines Kohlekraftwerks mit einer Kapazität von etwa 2*250 MW in Ib Valley. Es handelte sich dabei um Investitionen zwischen 4 und 5 Mrd.

⁴⁰² Siehe „Gridco signs PPA [*Power Purchase Agreement*, also einen Stromabnahmevertrag, (Einf. des Autors)] with OPGC for Ib Valley project“, *Financial Express*, 16. August 1996.

⁴⁰³ Siehe „Gridco clears revised draft of PPA with Orissa Power“, *Business Standard*, 7. August 1996.

IR.⁴⁰⁴ Bei diesem „*Ib Valley Project*“ handelt es sich um eines der acht privaten Kraftwerksvorhaben, die bereits im Jahre 1993 von der Zentralregierung den Status von „*fast track projects*“ erhalten hatten. Das Vorhaben entwickelte sich zu einem Paradebeispiel für die Probleme, die bei der Umsetzung privater Kraftwerksprojekte entstehen. Anfang des Jahres 2001 war die Finanzierung dieses Vorhabens nach wie vor unsicher und ein Baubeginn nicht in Sicht. Grundlage für die Finanzierung ist die vertragliche Vereinbarung über die Stromabnahme mit Versorgungsunternehmen oder sonstigen Großabnehmern. Der erste Vertrag, den AES noch mit dem *Orissa State Electricity Board* unterzeichnet hatte, geriet unter scharfe Kritik. Der *Comptroller and Auditor General of India* (CAG), eine Institution, die in ihrer Aufgabenstellung in etwa dem Bundesrechnungshof der Bundesrepublik Deutschland entspricht, bemängelte in seinem Bericht für das Jahr 1994-95, dass der Stromabnahmevertrag finanziell höchst problematisch für den Unionsstaat sei. Es wurde ausdrücklich bemängelt, dass die von AES veranschlagten Projektkosten, auf deren Basis der Strompreis berechnet werden würde, viel zu hoch angesetzt seien. Auch in vielen technischen Vertragsdetails lägen weitreichende Haftungsrisiken für das (zu jenem Zeitpunkt noch bestehende) OSEB.⁴⁰⁵ Kritik wurde daran geäußert, dass das Projekt nicht durch eine internationale Ausschreibung, sondern durch direkte Verhandlungen mit dem Investor vergeben worden war.

Es folgten Verhandlungen zwischen AES und der Regierung Orissas. Die neue Kongressregierung unter J.B. Patnaik hatte eine Revision des von der Vorgängerregierung unter Biju Patnaik unter der *Janata Dal* mit AES unterzeichneten Stromabnahmevertrages eingeleitet.⁴⁰⁶ Ziel dieser Neuverhandlungen sollte in erster Linie ein niedrigerer Strompreis sein.⁴⁰⁷ J.B. Patnaik hatte bereits im Wahlkampf AES beschuldigt, die Projektkosten künstlich aufzublähen.⁴⁰⁸ Nach dem Machtwechsel hatte er dann anfänglich gedroht, dass Projekt

⁴⁰⁴ Im Verlauf der Verhandlungen um dieses Vorhaben änderten sich sowohl Projektkosten als auch die Stromkapazität mehrfach. Siehe, zum Beispiel, „Revised Ib Valley project proposal approved“, *Business Standard*, 30. Juli 1996.

⁴⁰⁵ „OSEB flayed for signing ‚lop-sided‘ PPA with AES“, *Economic Times*, 13. März 1996.

⁴⁰⁶ Ursprünglich hatte sich das US-amerikanische Unternehmen *Southern Electric* für den Bau dieses Kraftwerks interessiert, zog sich dann aber wieder zurück. Das erste *Memorandum of Understanding* wurde daraufhin zwischen der *Janata Dal* Regierung unter Biju Patnaik und dem neuen Investor AES am 9. Dezember 1992, der Stromabnahmevertrag zwischen OESB und AES am 9. Mai 1993 unterzeichnet. Daraufhin erhielt das Vorhaben die notwendigen Genehmigungen der *Central Electricity Authority* und des Umweltministeriums. Im Januar 1995 wurde der Stromabnahmevertrag das erste Mal nachverhandelt. Daraufhin erteilte die Zentralregierung am 16. Januar 1996 ihre Bürgschaft („*counter guarantee*“). Im Mai ordnete dann die neue Kongressregierung in Orissa wiederum Nachverhandlungen des Stromabnahmevertrags an.

⁴⁰⁷ Der im ursprünglichen Stromabnahmevertrag vereinbarte Referenzpreis betrug 2,04 IR/Kwh.

⁴⁰⁸ Siehe, „Biju using Ib Valley for poll strategy“, *Economic Times*, 6. August 1995.

vollständig aufzukündigen.⁴⁰⁹ Die Thematisierung eines privaten Kraftwerksprojekts im Rahmen eines Wahlkampfes war eine Replik der Kontroverse um das umstrittene Projekt des US-amerikanischen Unternehmens Enron in Dabhol, Maharashtra. Der dortige Wahlkampf des Jahres 1995 war von Korruptionsvorwürfen der oppositionellen BJP-Shiv Sena Koalition gegenüber der regierenden Kongresspartei unter dem *Chief Minister* Sharad Pawar gekennzeichnet. Enron habe sich günstige Vertragsbedingungen durch hohe Schmiergeldzahlungen an führende Politiker erkaufte. Nach einem erfolgreichen Wahlkampf und der Machtübernahme kündigte dann die BJP-Shiv Sena Koalition diese Verträge auf, um sie daraufhin unter kaum veränderten Bedingungen neu abzuschließen. Ganz ähnlich hatte die Kongress-Opposition in Orissa im Wahlkampf der *Janata Dal* vorgeworfen, von AES Bestechungsgelder in Höhe von rund 5 Mrd. IR erhalten zu haben. Im Rahmen der Neuverhandlungen durch die nachfolgende Kongressregierung formulierte der abgewählte *Chief Minister*, Biju Patnaik, wiederum entsprechende Vorwürfe gegen die neue Regierung⁴¹⁰ und forderte seinerseits die Aufkündigung des Projekts durch die Regierung.⁴¹¹

Allerdings hatte der bereits vereinbarte Stromabnahmevertrag schon eine Bürgschaft durch die Zentralregierung („*Counter guarantee*“) erhalten. Eine abermalige Revision des Vertrags würde die erneute Prüfung und Ausstellung einer solchen Bürgschaft erfordern. Nach dreimonatigen Verhandlungen einigte man sich auf einen Stromabnahmepreis von 1,90 IR/Kwh.⁴¹²

Noch bevor dieses *fast-track project* auf den Weg gebracht wurde, fand AES eine andere Option, um in die Stromerzeugung in Orissa einzusteigen. Im Mai 1998 veröffentlichte die Regierung Orissas die notwendigen Dokumente für eine öffentliche Ausschreibung, mit der ein 49-prozentiger Anteil an der *Orissa Power Generation Corporation* (OPGC), einer der Nachfolgeorganisationen des OSEB, privatisiert werden sollte. Die OPGC verfügte über zwei

⁴⁰⁹ „Orissa govt may scrap Ib Valley power project“, *Economic Times*, 18. Juli 1995.

⁴¹⁰ Siehe, „Biju alleges Rs 500-cr kickback in AES deal“, *Economic Times*, 1. November 1995.

⁴¹¹ Siehe, „AES must cut cost further: Biju Patnaik“, *Business Standard*, 1. November 1995.

⁴¹² AES hatte zuvor ebenfalls einige Signale gegeben, die als Drohung, das Kraftwerksvorhaben vollständig aufzugeben, interpretiert werden konnten. Hierbei handelte es sich, so Spekulationen in den Medien, mehr um eine Verhandlungsstrategie als um eine ernstgemeinte Drohung. Siehe, unter anderem, „AES to cut tariff to Rs 1.90“, *Economic Times*, 13. März 1996. Als Beispiel für den Verhandlungspoker von Seiten des Investors, siehe „AES fail to submit bid for Ib project“, *Financial Express*, 14. März 1996. Die Verhandlungen zwischen Mai 1995 und März 1996, die auch unter dem Einfluss der anstehenden Wahlen zur Lok Sabha standen, erfolgten in dem speziell eingesetzten *Jaidev Mishra Committee*. Siehe, „AES Transpower negotiating with Orissa for tariff reduction“, *Economic Times* 16. Februar 1996. Neben dem AES Projekt beschäftigte sich dieses Komitee auch mit drei weiteren privaten Kraftwerksvorhaben, die ebenfalls von der *Janata Dal* Vorgängerregierung verhandelt worden waren und sich mit dem Vorwurf zu hoher Projektkosten konfrontiert sahen. Siehe, „Orissa tells 4 power developers to cut tariff to Rs 1.75 a unit“, *Business Standard*, 20. Januar 1996.

Kraftwerkseinheiten („Ib Valley 1&2“) mit einer Kapazität von insgesamt 420 MW. Beide waren erst 1995 in Betrieb genommen worden. Die Kohlekraftwerke liefern, festgeschrieben durch einen Abnahmevertrag mit 30-jähriger Laufzeit, Strom an GRIDCO. AES gewann die Ausschreibung und unterzeichnete den entsprechenden Vertrag mit einem Kaufpreis von rund 144 Mio. US\$ mit der Regierung Orissas im Oktober 1998.⁴¹³ Nie zuvor war in der indischen Stromwirtschaft ein einzelner Vertrag von einem solch hohen Vertragswert abgeschlossen worden. Gleichzeitig handelte es sich um die erste bedeutende Privatisierung existierender Infrastruktur im indischen Stromsektor. Im Jahr vor der Privatisierung wies die OPGC einen operativen Gewinn von 800 Mio. IR aus und betrieb die Kraftwerke mit einer Auslastung von rund 85 Prozent.⁴¹⁴

Die Bemühungen, private Investoren für den Neubau von Kraftwerken zu gewinnen, teilte Orissa mit fast allen anderen indischen Unionsstaaten – ebenso wie die Probleme, die damit verbunden sind.⁴¹⁵ Der Unionsstaat übernahm allerdings mit seinen Maßnahmen zur Privatisierung des Stromvertriebs eine Modellfunktion. Bereits zu Beginn des Reformprozesses wurde Orissa in vier verschiedene Vertriebsregionen aufgeteilt. In einem ersten Schritt sollten Lizenzen mit begrenzter Laufzeit für die Versorgung dieser Regionen an verschiedene private Unternehmen vergeben werden. Auf Grundlage der mit diesem Lizenzbetrieb gesammelten Erfahrungen sollten die Vertriebszonen langfristig weitgehend privatisiert werden. Vorerst sollte es sich um sogenannte „*Operation & Management*“-Verträge handeln, im deren Rahmen die Lizenznehmer weitgehend mit der vorhandenen Belegschaft der GRIDCO die Stromversorgung übernehmen. Ein ähnliches Verfahren hatte sich bereits in einigen Ballungszentren Indiens bewährt, wie zum Beispiel in Bombay/Mumbai, Kalkutta oder Ahmedabad. Es waren somit auch die in diesen Städten operierenden privaten Stromversorger, wie die *Calcutta Electric Supply Company* (CESC) oder die *Bombay Suburban Electric Supply Company* (BSES), die sich für ein Engagement

⁴¹³ AES verfolgte in den neunziger Jahren in Schwellenländern eine sehr aggressive Expansionsstrategie. Bei der Ausschreibung um OPGC setzte sich AES mit seinem Angebot gegen die britische Power Gen Plc. sowie die indischen Unternehmen BSES, Tata, Hindalco und Reliance durch. Siehe, „AES wins bit over stake in OPGC“, *Indian Express*, 31. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

⁴¹⁴ Siehe, „AES to take over OPGC management by December“, *Indian Express*, 3. September 1998 (Internet-Ausgabe).

⁴¹⁵ Neben den Ib Valley Projekten erzeugte ein weiteres Projektvorhaben einige Zeit großes Aufsehen. Ein aus Hong Kong stammender Investor namens Gordon Wu kündigte bereits 1995 an, dass er mit seinem Unternehmen *Consolidated Electric Power of Asia* (CEPA) ein sogenanntes *mega-project*, ein Kraftwerk mit einer Gesamtkapazität von 10,000 MW in Orissa errichten wollte. Der hier produzierte Strom sollte größtenteils in benachbarte Unionsstaaten verkauft werden. Mit Hinblick auf die großen Probleme, die bei der Realisierung der vielen kleineren privaten Kraftwerksvorhaben auftraten, schien dieses Projekt sehr wagemutig. Nach einigen Verhandlungen mit Regierungsvertretern und unter großem Medienrummel zog sich der Investor aber bald wieder zurück.

in Orissa interessierten.⁴¹⁶ Den ersten Lizenzvertrag zur Stromversorgung der urbanen Regionen Cuttack, Dhanekal und Bhubaneshwar⁴¹⁷ hatte das *Orissa State Electricity Board* bereits im Januar 1995 an BSES vergeben. Dieser Vertrag hatte eine vorläufige Laufzeit von einem Jahr. Für diesen Zeitraum erhielt die BSES eine feste „*Management Fee*“ mit finanziellen Leistungsanreizen für Systemverbesserungen.⁴¹⁸ Nach Ablauf dieses einen Jahres hätte BSES gemeinsam mit GRIDCO in einem *Joint Venture* die Vertriebszone vollständig übernehmen sollen, was einer Teilprivatisierung gleichgekommen wäre.⁴¹⁹ Das Verfahren dieser Lizenzvergabe stieß allerdings auf den Widerstand der Weltbank. Sie bemängelte, dass dieses Vergabeverfahren durch direkte Verhandlungen des *OSEB* mit interessierten privaten Unternehmen nicht transparent gewesen wäre. Das Verfahren musste neu eröffnet werden und diesmal durch eine öffentliche Ausschreibung erfolgen. So kam es zu einer Ausschreibung, in der allerdings wiederum BSES den Zuschlag erhielt.⁴²⁰ Der neue Managementvertrag hatte eine Laufzeit von 18 Monaten.

Die Entscheidung, über das Instrument des Managementvertrags in den Privatisierungsprozess einzusteigen, stellte einen Kompromiss zwischen der Weltbank und der Regierung Orissas dar:

The concept of a lease/management contract was the most experimental aspect of the project. It was introduced because the Government of Orissa felt that it could not ask for competitive bids to privatise a distribution system until the independent regulatory agency was established. The potential bidders needed to understand and have some faith in the new rules of the game. At the same time, the Bank wanted to ensure that there was a clear commitment to transferring distribution out of the public sector. The compromise solution was to create a management contract with a private entity, with the expectation that if it worked, the private group would be given first preference at purchasing the distribution area.

The Bank felt that it needed confirmation that the Government of Orissa could muster the political will to make significant change. It therefore accepted the compromise not because it was a very good solution, but because it would demonstrate a clear commitment by the Government of Orissa. The Bank had asked only for the privatisation of the distribution system, on a gradual basis, as a condition of the loan. This in turn required that the institutional steps be taken to make this possible, including the legislative framework and the

⁴¹⁶ Siehe „CESC, BSES may win OSEB contracts“, *Economic Times*, 25. August 1995.

⁴¹⁷ Hierbei handelte es sich um die *Central Zone*, eine der vier Vertriebszonen, in die Orissa im Rahmen des Restrukturierungsprogramms eingeteilt worden war.

⁴¹⁸ Siehe, „BSES takes over 3 distribution networks in Orissa“, *Financial Express*, 30. Januar 1995.

⁴¹⁹ Siehe, „Orissa, BSES in pathbreaking distribution deal“, *Business Standard*, 31. Januar 1995.

⁴²⁰ Siehe, „BSES bags Orissa contract for taking over power distribution“, *Business Standard*, 25. Oktober 1995.

establishment of the Orissa Electricity Regulatory Commission (OERC). But this was all taking time, and some concrete action was necessary as a demonstration of “good faith” that the government was committed to change, even if this good faith action was **unlikely to be successful**. [H.d.A.]

The halfway solution was tried, and it failed. It was structured without risk for the management group (Bombay Urban Electricity Supply, BSES). There was no asset turnover, no risk capital put up, and no commitment to spend money for rehabilitation of the system or even to keep up maintenance. Nor did BSES have full management control over the staff. Employees were still state civil servants; to make any changes they were required to go through a complex procedure of negotiations with a state committee. In the end, BSES found that it was being asked only to be more efficient at collecting accounts receivable, which it was unable to accomplish without changes in the pay and job security systems of the SEB.

The Government of Orissa took the failure of the management contract as an indication that only complete privatization would work. But privatisation could not have been done earlier anyway for lack of legislation and the Orissa Electricity Regulatory Commission, which was eventually to have regulatory authority over all privatised distribution systems. Furthermore, with so much uncertainty, the conditions of the sale were unlikely to change: a hard choice to move away from where they were, with all the difficult problems of human resources that it entailed. The management contract eventually raised some of the most complex human resource problems, which eventually had to be settled by the courts. Engineers and managers, who were on the civil servant roles had to choose between joining the successor to the SEB, Grid Corporation of Orissa (GRIDCO), or going back to the government, where the opportunities were limited. Only 60 out of 2,000 decided to go back to government. (World Bank 199c: 40-41)

Die Darstellungen in diesem offiziellen Dokument der Weltbank machen deutlich, dass es sich bei der Restrukturierung des Stromsektors in Orissa in weiten Teilen um ein Experiment handelte, das trotz aller noch so detaillierten Planung in der Implementation von politischen Kompromissen gekennzeichnet war. Die Umsetzung derartiger politischer Kompromisse war, wie sich im nachhinein bestätigt hat, unpraktikabel. So hat sich der Mechanismus eines Managementvertrags, der einem privaten Unternehmen gegen Zahlung einer Gebühr von staatlicher Seite bestimmte Aufgaben überträgt, als untauglich erwiesen, einen seit Jahren unterfinanzierten und mangelhaft betriebenen öffentlichen Infrastruktursektor wieder auf die Beine zu stellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Lizenz für urbane und damit relativ einfacher zu betreibende Vertriebsregionen vergeben worden war.

Die im Dokument der Weltbank angesprochene Frage der Beschäftigten des Stromsektors stellt ein bedeutendes Transitionsproblem dar. Nach Einschätzung des damaligen *Chairman* und *Managing Director* von BSES, R.V. Shahi, verfügte das OSEB alleine für die drei im

ersten Managementvertrag vergebenen Vertriebsregionen über rund 8.000 Mitarbeiter, die zu 25-30 Prozent abgebaut werden mussten.⁴²¹ Diese Aufgaben konnten unter dem bestehenden institutionellen Arrangement nicht bewältigt werden, so dass der Managementvertrag mit BSES bereits vorzeitig von der GRIDCO am 30. April 1996 aufgekündigt wurde. Dieses „Experiment“ wurde nach nur sieben Monaten als gescheitert eingestuft und beendet. Die Möglichkeit zu einer derartigen vorzeitigen Kündigung war allerdings im Vertrag vorgesehen. Als Grund für diese plötzliche Entscheidung gab die GRIDCO die unter dem Managementvertrag kaum verbesserte technische Leistungsfähigkeit des Stromvertriebs an. Dies war ein Eingeständnis, dass das dem Vertrag zugrundeliegende Konzept ernsthafte Mängel aufwies. Während die GRIDCO im Verlauf der sieben Monate Managementgebühren in Höhe von rund 21 Mio. IR an BSES überwies, für Reparatur und Instandhaltung von Anlagen weitere 52 Mio. IR zahlte und BSES Lagerbestände im Wert von rund 35 Mio. IR überließ, hatte GRIDCO keine vertraglichen Möglichkeiten, Leistungsanforderungen gegenüber BSES rechtlich durchzusetzen. Für diese Vertriebszone erwirtschaftete GRIDCO während dieser Periode einen Verlust von 280 Mio. IR. Hinzu kam, dass es zunehmend zu Stromausfällen kam. Die Unternehmensführung von BSES hingegen argumentierte, dass es kaum möglich gewesen wäre, einen ordentlichen Betrieb zu organisieren. Die von BSES nach Orissa entsandten Mitarbeiter stießen anfänglich auf starken Widerstand von Seiten der GRIDCO Belegschaft. Dieses Problem wurde erst nach drei Monaten und nach einer Intervention des *Chief Minister* von Orissa beigelegt.⁴²²

BSES hatte zudem keine Kontrolle über die Belegschaft, da es sich rechtlich weiterhin um Angestellte von GRIDCO handelte. Somit war es für BSES schwierig, eine ähnliche Effizienz bei der Eintreibung von Stromrechnungen zu gewährleisten wie man es seit Jahren in Bombay erreicht hatte. Der vielfach kriminelle Nexus zwischen Stromablesern und Kunden war so unmöglich aufzubrechen.⁴²³ Beobachter merkten allerdings auch an, dass BSES mit 30 Verwaltungsangestellten und 15 weiteren Mitarbeitern viel zu wenig personelle Kapazität für die anstehenden Aufgaben eingesetzt hatte.⁴²⁴ BSES versuchte trotzdem wieder in den

⁴²¹ Siehe das Gespräch mit R.V. Shahi in „BSES resolves row with Orissa SEB for power distribution“, *Financial Express*, 14. März 1996.

⁴²² Siehe „GRIDCO terminates contract with BSES“, *Economic Times*, 3. Mai 1997 (Internet-Ausgabe).

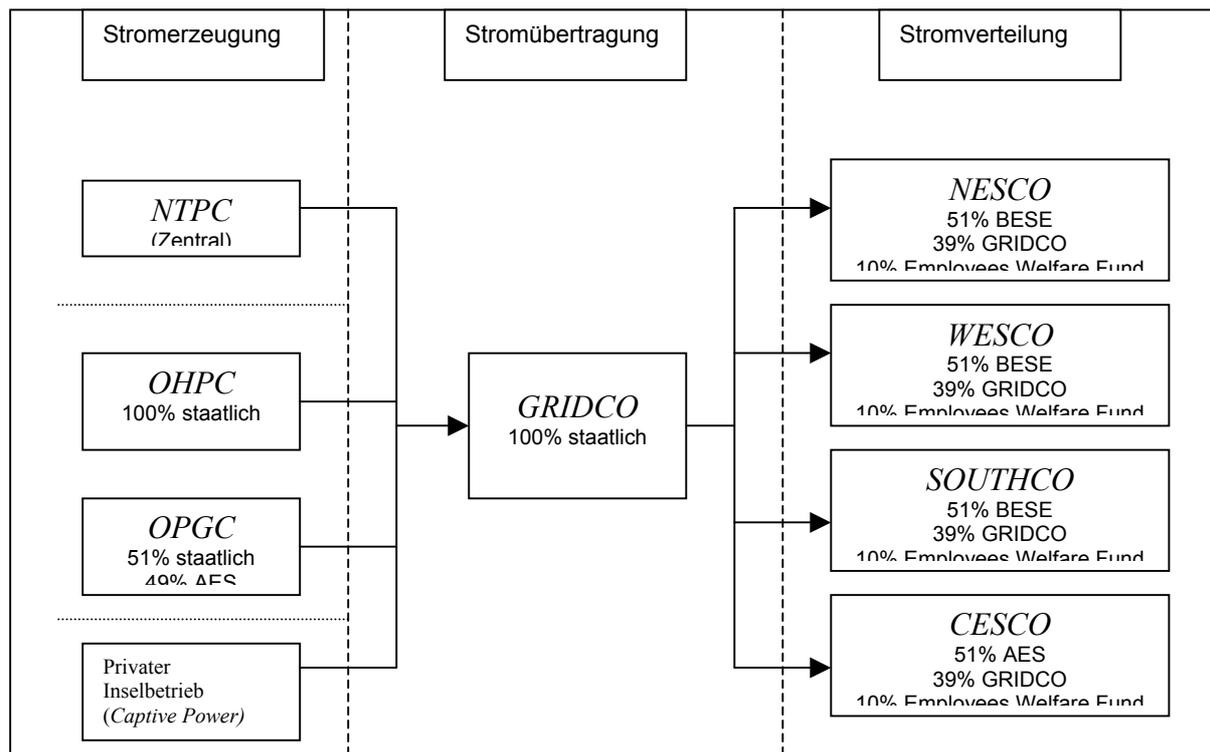
⁴²³ Für eine derartige Interpretation, siehe „Orissa experience“, *Economic Times*, 1. Dezember 1997 (Internet-Ausgabe).

⁴²⁴ Ibid. Siehe auch, „BSES starts fresh talks with Gridco for Cuttack circle“, *Economic Times*, 27. Juli 1997 (Internet-Ausgabe).

Managementvertrag zurückkehren, um bei einer zukünftigen Privatisierung bei der Vergabe der attraktiveren *Central Zone* den Vorzug zu erhalten.⁴²⁵

Im November 1997 kündigte die Regierung Orissas die Privatisierung aller vier Vertriebszonen für den Unionsstaat an. Dabei würde es sich um Teilprivatisierungen von jeweils 51 Prozent handeln, so dass für jede Zone ein *Joint Venture* zwischen GRIDCO (49 Prozent, davon zehn Prozent als *Employees Welfare Fund*) und einem oder mehreren privaten Unternehmen (51 Prozent) entstehen würde.⁴²⁶ Rund 1,2 Millionen Konsumenten sollten so von mehrheitlich privaten Unternehmen mit Strom versorgt werden. Die für die Regulierung zuständige Kommission war mittlerweile eingerichtet worden. Das Übertragungsnetz verbliebe bei GRIDCO als staatliches Monopol.⁴²⁷ Der Verkauf der staatlichen Anteile würde für jede Vertriebszone durch eine internationale öffentliche Ausschreibung erfolgen.

Schaubild 5.1: Orissas Stromsektor kurz nach der Liberalisierung



Quelle: eigener Entwurf

Im Juli 1999 erhielt die AES Corporation dann den Zuschlag für die 51-prozentige Mehrheitsbeteiligung an dem Stromvertreiber für die zentrale Vertriebszone Orissas, der

⁴²⁵ Siehe, "BSES' appeal before Gridco to rework deal", *Business Line*, 7. Juni 1997 (Internet-Ausgabe).

⁴²⁶ Ursprünglich war nur eine 25 prozentige Privatisierung vorgesehen. Siehe, „Orissa plugs into troubled reforms“, *BusinessWorld*, 24. Juli – 6. August 1996: 67.

Central Electricity Supply Corporation (CESCO).⁴²⁸ An der Ausschreibung für diese Zone hatten nur wenige Unternehmen teilgenommen. Die bisherigen Erfahrungen, die BSES und GRIDCO gemacht hatten, zeigten, dass die Zone längerfristig nur defizitär zu betreiben wäre. Auch AES wurden einige Konzessionen zugesprochen, die ein wirtschaftliches Operieren ermöglichen sollten. So wurde dem Unternehmen beispielsweise eingeräumt, die Stromzahlungen an GRIDCO bis zu einer Höhe von 1,74 Mrd. IR aufschieben zu dürfen, da das Eintreiben der Stromrechnungen von den Endkonsumenten ebenfalls mit starken Verzögerungen verbunden war. Die Zinszahlungen für diese Verzögerungen würden erst nach drei Jahren fällig werden.

Der Grund, warum gerade AES an dieser Vertriebszone Interesse zeigte, hing nicht zuletzt damit zusammen, dass das Unternehmen ebenfalls in der Stromerzeugung in Orissa eine wichtige Rolle spielte. AES verfügte, wie bereits dargestellt, nach der Teilprivatisierung des unionsstaatlichen Stromerzeugers über eine 49-prozentige Beteiligung an der *Orissa Power Generation Corporation (OPGC)*. Die 51-prozentige Mehrheit von OPGC blieb weiterhin in staatlichem Besitz. Die OPGC verfügte über ein 100-prozentiges Vorzugskonto bei GRIDCO, d.h. dass die Einnahmen, die GRIDCO erwirtschaftet, zuerst zur Zahlung von Stromrechnungen an die OPGC verwendet werden. Somit verkaufte AES als Teilhaber von OPGC Strom an die GRIDCO, die diesen Strom wiederum an AES als Mehrheitsanteilseigner von CESCO verkaufte. Die Strompreiszahlungen an GRIDCO flossen dann durch den Mechanismus des Vorzugskontos wieder zurück an die OPGC (folglich auch an AES). Wie sich bald nach der Privatisierung zeigen sollte, dient damit die 100-prozentig staatliche GRIDCO in ihrer Eigenschaft als Übertragungsunternehmen als Puffer, um das vorherrschende Defizit zwischen Stromerzeugungskosten und realisierten Strompreisen auszugleichen. Durch das Vorzugskonto wurden alle Barzuflüsse an GRIDCO zuallererst dazu verwendet, die Verpflichtungen gegenüber der OPGC auszugleichen. Hierdurch ergaben sich für GRIDCO ernsthafte betriebswirtschaftliche Probleme, insbesondere bezüglich der Liquidität.

⁴²⁷ Siehe "Orissa announces privatisation of electricity distribution companies", *Economic Times*, 28. November 1997 (Internet-Ausgabe).

⁴²⁸ Nach der Ausschreibung waren allerdings zuerst Verhandlungen mit *Tata Electric Companies (TEC)* geführt worden. TEC stellte allerdings nach der Ausschreibung Forderungen über Zahlungsmechanismen auf, die für GRIDCO nicht akzeptabel waren. Siehe, „Gridco bid to privatise Cesco hits a roadblock“, *Indian Express*, 16. April 1999 (Internet-Ausgabe).

Die Tatsache, dass mit AES dasselbe Unternehmen sowohl in der Stromerzeugung als auch im Vertrieb tätig war, widersprach aufgrund der hier aufgezeigten Interessenüberschneidung den Idealen eines regulierten Infrastrukturmarktes. Merkmale eines integrierten Versorgungssystems bleiben so bestehen, was nicht zuletzt durch die ursprüngliche Aufspaltung des OSEB verhindert werden sollte. Es besteht die Gefahr, dass ein staatliches, vertikal integriertes Monopol lediglich durch ein privates ersetzt wird. Aus diesem Grund sah das Reformpaket in Orissa eigentlich vor, dass sich ein privates Unternehmen nicht gleichzeitig in der Stromerzeugung und dem –vertrieb engagieren darf. Im Fall der Beteiligung von AES an CESCO wurde nur deshalb eine Ausnahme gemacht, da sich – nach den negativen Erfahrungen, die BSES zuvor gemacht hatte – kein anderer Bieter an der Ausschreibung beteiligt hatte.

Die für die anderen drei Vertriebszonen zuständigen Unternehmen – namentlich die *North-Eastern Electricity Supply Company* (NESCO), die *Western Electricity Supply Company* (WESCO) sowie die *Southern Electricity Supply Company* (SOUTHCO)⁴²⁹ wurden im Rahmen der Teilprivatisierung durch internationale Ausschreibungen zu jeweils 51 Prozent an BSES verkauft. BSES zahlte insgesamt 1,2 Mrd. IR für diese Übernahme. GRIDCO behielt 49 Prozent der Unternehmensanteile und die Angestellten von GRIDCO wurden im Rahmen eines *Employees' Welfare Fund* mit 10 Prozent bei der Privatisierung berücksichtigt. Die BSES durfte in diesen Vertriebszonen einen Kapitalertrag von maximal 16 Prozent erwirtschaften. Kritiker verwiesen darauf, dass in die vertragliche Gestaltung keine Anreize für die Stromversorger eingebaut worden waren, die Verteilungsverluste deutlich zu reduzieren. Das Management von BSES erwartete, dass nach etwa drei Jahren zum ersten Mal Profite in Orissa erwirtschaftet könnten.⁴³⁰

⁴²⁹ Die Vertriebszonen deckten die folgenden Regionen ab:

- CESCO: Puri, Khurda, Nayagarh, Cuttack, Kendrapara, Jagatsinghpur Dhenkanal, Angul.
- NESCO: Jajpur, Bhadrak, Balasore, Mayurbhanj, Keonjhar.
- WESCO: Sambalpur, Sundargarh, Baragarh, Jharsuguda, Bolangir, Sonepur, Kalahandi, Nuapada, Deogarh.
- SOUTHCO: Ganjam, Gajapati, Boudh, Kandhamal, Nabarangpur, Koraput, Rayagada and Malkangiri

Die Kundenstruktur war für WESCO und NESCO, wo rund 70 Prozent der Abnehmer im Hochspannungsbereich lagen, also industrielle Großabnehmer waren, besonders günstig. In den weniger von Schwerindustrie gekennzeichneten südlichen Teilen Orissas, die von SOUTHCO versorgt werden würden, betrug dieser Anteil immerhin noch 45-50 Prozent. Orissa verfügt kaum über ländliche Stromkonsumenten. Die Bekämpfung des Stromdiebstahls ist bei einer solchen Konsumentenstruktur relativ einfacher als in urbanen Zentren mit einer Großzahl kleinerer Abnehmer.

⁴³⁰ So der Finanzchef von BSES in einem Interview für *indiainfoline.com* vom 2. Februar 2000.

Textkasten 5.1: Politische Einflussnahme am Beispiel der *Orissa Power Generation Corporation*

Eine exemplarische Begebenheit aus Orissa, über die die *Economic Times* im Juli 1997 berichtete⁴³¹, verdeutlicht, wie – trotz eines rhetorischen Bekenntnisses politischer Akteure zu nachhaltigen Reformen – im operativen Geschäft das *rent-seeking* in Staatsbetrieben in enger Kooperation mit der Politik weitergeführt wird. Im Juli 1997 entließ der *Chief Minister* J.B. Patnaik den *Managing Director* der *Orissa Power Generation Corporation*, Rangalal Jamuda. Dieser hatte im November 1996 seinen Posten angetreten und seitdem versucht, Unregelmäßigkeiten im Betriebsablauf, von denen viele illegaler Natur waren, zu bekämpfen. Er fand heraus, dass eine neu installierte Anlage, die Kohle vom Ort des Abbaus zum nahegelegenen Kraftwerk transportieren sollte, bewusst ungenutzt blieb, damit lokale LKW-Unternehmer weiterhin Transportaufträge bekamen. Die Transportunternehmen hatten, so die Vermutung, Mitarbeiter der OPGC bestochen, damit sie die neue Anlage zum Kohletransport nicht einsetzten. Der neue *Managing Director*, der die Anlage dann in Betrieb nahm, wurde Ziel von Angriffen der Transportunternehmer und lokaler Politiker. Sowohl der *Chief Minister* als auch der *Deputy Chief Minister* intervenierten; angeblich, um den Einsatz der Transportmaschinen zu verhindern. Auch als Rangalal Jamuda einen nahen Verwandten des einflussreichen Industrieministers Orissas seines Postens bei der OPGC enthob, nachdem dieser aufgrund seines politischen Einflusses bei Beförderungen gegenüber anderen Mitarbeitern bevorzugt worden war, wurde von Regierungsseite interveniert. Als der couragierte *Managing Director* dann auch die Schmiergeldzahlungen bei öffentlichen Aufträgen, die von der OPGC an private Unternehmen vergeben werden, systematisch bekämpfen wollte, entließ ihn der *Chief Minister*. Dieser Vorfall steht exemplarisch für die betrügerischen Aktivitäten von Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, die in der indischen Energiewirtschaft jährlich zu Verluste von unschätzbare Höhe führen, und verdeutlicht den Nexus dieser Staatsbediensteten mit einflussreichen Politikern.

Die teilprivatisierten Stromversorger waren bestrebt, höhere Strompreise durchzusetzen und die Zahlungsmoral der Kunden zu erhöhen. Zu drastischen Maßnahmen griff zum Beispiel die *Central Electricity Supply Corporation* (CESCO), als sie im Mai 2000 allen Regierungsbehörden und kommunalen Körperschaften, die ihre Stromrechnungen nicht beglichen hatten, den Strom nachts abdrehte. In großen Teilen von Bhubaneswar, Cuttack oder Puri fiel daraufhin die Straßenbeleuchtung aus. Die CESCO bezifferte diese Außenstände auf rund 170 Mio. IR. Die Regierung war somit selbst der größte säumige Stromkunde von CESCO.⁴³²

Die Erfahrungen mit dem ersten umfassenden Reform- und Restrukturierungsprogramm eines indischen Unionsstaates waren sehr widersprüchlich. Die Weltbank als wichtiger Motor dieses Prozesses verwies auf die Tatsache, dass der teilprivatisierte Stromsektor keine

⁴³¹ Siehe "OPGC MD sacked for not playing puppet", *Economic Times* 9. Juli 1997 (Internet-Ausgabe).

⁴³² Siehe, "Power distribution company in Orissa disconnects electricity to recover dues", *Times of India*, 25. Mai 2000 (Internet-Ausgabe).

Belastung mehr für den Staatshaushalt Orissas darstellte. Das unionsstaatliche Unternehmen GRIDCO, das das Monopol zur Stromübertragung besaß und mit 49 Prozent an den vier Vertriebsunternehmen beteiligt war, geriet bald in finanzielle Schieflage. Ende des Jahres 2000 hatte GRIDCO Verluste in Höhe von rund 10,5 Mrd. IR erwirtschaftet. Die GRIDCO war nicht in der Lage, ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber Stromproduzenten wie der OPGC und der *Orissa Hydro Power Corporation* nachzukommen. Im November 2000 betragen die Zahlungsrückstände gegenüber diesen Unternehmen rund 5,6 Mrd. IR.⁴³³ Solche finanziellen Außenstände können wiederum negative Auswirkungen auf die Investitionspläne zum Bau neuer Kraftwerke durch OPGC und OHPC haben.

Aufgrund der desolaten Lage von GRIDCO legte das Unternehmen Ende 2000 der Regierung Orissas einen finanziellen Restrukturierungsplan vor. Nach diesem Plan sollten unter anderem Mittel aus dem öffentlichen Haushalt Orissas zur Rettung von GRIDCO eingesetzt werden. Der Restrukturierungsplan wurde ebenfalls der Regulierungskommission vorgelegt, da er zwischen 2000-01 und 2006-07 deutliche Strompreiserhöhungen vorsah. Die Regierung Orissas hatte allerdings die Regulierungskommission zuvor bereits aufgefordert – unter anderem mit Verweis auf die Folgen des schweren Zyklons, der am 29. Oktober 1999 große Teile Orissas verwüstete – vorläufig von weiteren Strompreiserhöhungen abzusehen.⁴³⁴

„This could be the mother of all scandals in the power sector reforms in Orissa.“, so kommentierte ein Journalist eine Gegebenheit, die bei dieser Vorlage des finanziellen Restrukturierungsplans ans Tageslicht kam: Der Verkauf der Anteile der drei Stromvertreiber, NESCO, WESCO, und SOUTHCO an BSES war vom Kabinett der Regierung Orissas unter der Auflage genehmigt worden, dass BSES ein Vorzugskonto zugunsten von GRIDCO einrichten würde. Zahlungen von Stromkunden an die drei Vertriebsunternehmen würden somit zuerst für die Bezahlung des Stroms dienen, den GRIDCO an NESCO, WESCO und SOUTHCO liefert. Es war zum Zeitpunkt der Privatisierung abzusehen, dass die Stromversorger zumindest in den ersten Jahren defizitär operieren würden. Die Regierung bestand daher auf dieses Vorzugskonto, um den *cash flow* von GRIDCO nicht zu gefährden. Als nun GRIDCO in finanzielle Schwierigkeiten geriet und die Regierung um Hilfe bat, wurde deutlich, dass das Vorzugskonto nach zwei Jahren immer noch nicht eingerichtet war.

⁴³³ Siehe, „BSES volates agreement; Gridco in cover-up operation“, *Financial Express*, 28. November 2000 (Intgernet-Ausgabe).

⁴³⁴ Siehe, „OERC scrutinises Gridco’s financial restructuring“, *orissagateway.com*, 30. Dezember 2000 (Internet-Ausgabe).

Während Beobachter vermuten, dass diese Unterlassung von BSES nicht ohne Billigung der Unternehmensführung von GRIDCO vonstatten gegangen sein kann, blieb GRIDCO nichts anderes übrig, als BSES vor Gericht anzuklagen.⁴³⁵

Bereits zu Beginn des Jahres 2000 wurden die mit der Restrukturierung des Stromsektors in Orissa verbundenen Probleme deutlich. Der damalige Stromminister der Zentralregierung, P.R. Kumaramangalam, konstatierte daher, dass aus diesen Erfahrungen Konsequenzen gezogen werden müssten und Orissa allgemein nicht als Modell für andere Unionsstaaten dienen könne. Während ein Großteil der wertvollen Anlagegüter im Bereich der Stromerzeugung und Stromverteilung in den Besitz privater Unternehmen übergingen, wurden die Schulden dem staatlichen Unternehmen zur Stromübertragung, GRIDCO, aufgebürdet.⁴³⁶ Von den Privatisierungserlösen aus der Stromerzeugung (OPGC) und der Stromverteilung (NESCO, WESCO, CESCO und SOUTHCO) in Höhe von rund 7,6 Mrd. IR flossen lediglich 1,57 Mrd. IR an GRIDCO. Da der Nettowert von GRIDCO über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren negativ war, wird das Staatsunternehmen im Jahre 2001 dem indischen Unternehmensgesetz (*Companies Act*) zufolge dem *Board for Industrial and Financial Restructuring* überstellt werden.⁴³⁷

Ein weiteres Problem war Beleg dafür, dass die Reformen in Orissa nur teilweise als Erfolg bezeichnet werden konnten. Der Kreditrahmen der Weltbank für das Restrukturierungsprogramm betrug 350 Mio. US\$. Gegen Ende des Jahres 2000, also zwei Jahre vor dem geplanten Ende des Kreditprogramms, waren davon lediglich 50 Mio. US\$ von der Regierung in Orissa abgerufen worden. Aufgrund der oben beschriebenen finanziellen Probleme, unter denen sowohl GRIDCO und in der Konsequenz auch die Stromerzeuger OPGC und OHPC leiden, sehen sich diese Unternehmen kaum in der Lage, neue Investitionsprojekte zu beginnen, für die sie die Kredite der Weltbank einsetzen konnten. Ohne zumindest eine partielle Eigenfinanzierung durch diese mehrheitlich staatlichen Unternehmen kann auch die Weltbank keine Kreditfinanzierung gewähren.⁴³⁸ Der Ausbau der Infrastruktur des Stromsektors war damit zu großen Teilen zum Erliegen gekommen.

⁴³⁵ Siehe, „Gridco takes distribution companies to court“, *Sambad*, 5. Dezember 2000 (Internet-Ausgabe).

⁴³⁶ So Kumaramangalam unter anderem in einer Rede vor der Rajya Sabha, dem Oberhaus des indischen Parlaments. Siehe, „Orissa power reforms not worth emulating“, *Business Line*, 9. März 2000 (Internet-Ausgabe).

⁴³⁷ Siehe, „GRIDCO. Mounting Debts“, *Power Line*, 4 (3) Dezember 1999: 16.

⁴³⁸ Siehe, „Orissa concerned over tardy execution of power reforms“, *Financial Express*, 18. September 2000 (Internet-Ausgabe).

Neben der bereits beschriebenen desolaten Lage, in die GRIDCO geraten war, belastete ein weiterer Faktor den Reformprozess in Orissa. Obwohl vorgesehen war, einen bedeutenden Teil der Privatisierungserlöse, die sich aus dem Verkauf der Anteile an der OPGC und den vier Vertriebsunternehmen ergaben, als Investitionen in den Stromsektor zurückfließen zu lassen, nutzte die Regierung diese Einnahmen, um sie für andere öffentliche Aufgaben aufzuwenden.⁴³⁹

5.3 Uttar Pradesh

Uttar Pradesh (U.P.) ist mit rund 160 Millionen Einwohnern der bevölkerungsreichste Unionsstaat Indiens.⁴⁴⁰ Kulturell wie auch politisch bildet dieser nördliche Unionsstaat in vielfacher Weise das Herzstück Indiens. So gilt er als Mittelpunkt des kulturell dominanten *Hindu-Hindi-Heartland*, er entsendet unter anderem die größte Anzahl von Abgeordneten in das indische Parlament und die Mehrzahl der indischen Premierminister seit der Unabhängigkeit stammen aus U.P. Gleichzeitig gehört U.P. aber auch zu den ärmsten, ökonomisch wie sozial am wenigsten entwickelten und In Hinblick auf die Kastenstruktur auch zu den traditionellsten Regionen Indiens. U.P. hat das drittniedrigste Pro-Kopfeinkommen des Landes und 40 Prozent der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze. Andere Sozialindikatoren wie Säuglingssterblichkeit oder Analphabetismus liegen ebenfalls deutlich unter dem gesamtindischen Durchschnitt.

Wirtschaftspolitisch verschlechterte sich die Situation in U.P im Verlauf der neunziger Jahre zunehmend.⁴⁴¹ Allein zur Schuldentilgung wurde gegen Ende der neunziger Jahre mehr aufgewendet als durch Steuern eingenommen wurde. (Bardhan 1998: 129) Zu dieser desolaten Haushaltslage trug nicht zuletzt der Stromsektor bei. Rund ein Prozent seines Wirtschaftsproduktes und etwa sieben Prozent der Einnahmen des Staates wurden im Haushalt für den Stromsektor aufgewendet. (World Bank 2000a)⁴⁴² Die akkumulierten Verluste des *Uttar Pradesh Electricity Boards* (UPEB) entsprachen im Haushaltsjahr 1999 mit 103 Mrd. IR etwa der Hälfte aller bisher erfolgten öffentlichen Investitionen in dieses Versorgungsunternehmen.

⁴³⁹ Siehe entsprechenden Abschnitt in, „National News“, *Power Line*, Februar 2000: 5.

⁴⁴⁰ Nur sechs Länder der Welt haben mehr Einwohner als U.P.

⁴⁴¹ Für eine Analyse der Situation gegen Mitte der neunziger Jahre, siehe Shankar (1996).

⁴⁴² Die folgende Situationsbeschreibung basiert weitgehend auf dem offiziellen Projektdokument der World Bank (2000a) zur sektoralen Restrukturierung.

Die daraus resultierenden Investitionslücken und der allmähliche physische Verfall des Stromsektors hat zu einer Zunahme von Stromausfällen und einer qualitativ mangelhafte Versorgungslage geführt. Zusätzlich zu den aus politischen Erwägungen niedrig gehaltenen Strompreisen werden für nur 74 Prozent des verkauften und abgerechneten Stroms die Rechnungen eingetrieben, was im Finanzjahr 1999 einen Verlust von etwa 65 Mrd. IR ausmachte. Die öffentliche Hand macht bei der Rechnungslegung besondere Probleme. Regierungsbehörden und kommunale Einrichtungen gehören zu den bedeutendsten säumigen Stromkunden des UPEB. (World Bank 2000a: 51) Um im Finanzjahr 1999 aus der Verlustzone zu gelangen, hätte der durchschnittliche Strompreis etwa 33 Prozent höher als real liegen müssen.

Der Stromverbrauch durch die Industrie stagnierte in den neunziger Jahren. Unter anderem aufgrund der schlechten Infrastruktur erfolgten in U.P. – vor allem im Vergleich zu den standortpolitisch erfolgreicherer Unionsstaaten in Südindien wie Karnataka, Andhra Pradesh oder Tamil Nadu – wenig industrielle Neuinvestitionen. Zugleich machten sich mehr und mehr Unternehmen, aufgrund der hohen Strompreise bei gleichzeitig schlechter Versorgung, vom öffentlichen Netz unabhängig und errichteten Kleinkraftwerke im Inselbetrieb.⁴⁴³ Auf das UPEB hatte das ausbleibende Wachstum industriellen Stromkonsums entsprechende negative finanzielle Konsequenzen, da bei der vorherrschenden Tarifstruktur nur in diesem Bereich nennenswerte Überschüsse aus dem Stromverkauf zu erwirtschaften waren.

Vor der Einleitung des Restrukturierungsprozesses lag, laut offizieller Statistik des UPEB, der Anteil des landwirtschaftlichen Stromkonsums bei rund 38 Prozent. Hinzu kam ländlicher privater Verbrauch, der etwa 10 Prozent am Gesamtkonsum ausmachte. Aber auch hier wurden durch jüngste Studien statistischen Verzerrungen deutlich. Auch das UPEB hat im großen Maße Stromverluste durch technische Ineffizienz und vor allem Stromdiebstahl statistisch den ländlichen Verbrauchern zugeschlagen, da diese in der Regel nicht über Stromzähler verfügen. Wie bereits im vorhergehenden Kapitel beschrieben, wurden aufgrund einzelner empirischer Untersuchungen Neueinschätzungen vorgenommen, nach denen der Stromverlust bei Übertragung und Verteilung bei rund 41 Prozent im Vergleich zu den zuvor offiziell angegebenen 26 Prozent lag. (siehe vorhergehendes Kapitel)

⁴⁴³ Nach offiziellen Angaben wurden 1998 von der Industrie in Uttar Pradesh Kraftwerke mit einer Gesamtkapazität von rund 1.000 MW im Inselbetrieb unterhalten.

Die notwendigen Reformanstrengungen sind von erheblichem Ausmaß. Das Spitzenlastdefizit lag 1999 bei geschätzten 15 Prozent, das Basislastdefizit (Energiedefizit) bei rund 8 Prozent. Obwohl diese Schätzungen grob und umstritten sind, wird angenommen, dass der Sektor zwischen 2000 und 2001 Investitionen von rund 690 Mrd. IR benötigt hätte, um bestehende Defizite auszugleichen und mit dem Wachstum der Nachfrage nach elektrischer Energie Schritt zu halten. Im Jahr 2000 lag der pro Kopf Verbrauch mit 204 kWh (1994-95) deutlich unter dem gesamtindischen Durchschnitt von 319 kWh (1994-95). Mit sieben Millionen registrierten Kunden bei einer Bevölkerung von circa 160 Millionen war abzuschätzen, welche Investitionsbedürfnisse alleine für die vollständige Elektrifizierung dieses Unionsstaates zu erwarten waren. Das Defizit hing unter anderem mit den Verzögerungen beim Bau neuer staatlicher Kraftwerke zusammen. So sollte beispielsweise eine vierte Einheit von 110 MW des Tandal Kraftwerkes bereits 1985 in Betrieb genommen werden, was im Jahre 2000 immer noch nicht geschehen war. Die Projektkosten erhöhten sich zwischen 1985 und 1997 von 1,59 Mrd. IR auf 4,76 Mrd. IR.⁴⁴⁴

Eine der ersten Studien zur Restrukturierung des Stromsektors in Uttar Pradesh wurde im Jahre 1994 von der amerikanischen Beratungsfirma Putnam Hayes & Bartlett unternommen. Die Weltbank unterstützte bereits diese ersten Maßnahmen finanziell.⁴⁴⁵ Im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie wurde ein *Steering Committee* aus Politikern und Topbürokraten gebildet, das den Prozess überwachen und begleiten sollte.⁴⁴⁶ Im März 1995 legte die Unternehmensberatung ihren Bericht der Regierung Uttar Pradeshs vor. Folgende Vorschläge standen dabei im Mittelpunkt:

- Neue Gesetzgebung für eine erfolgreiche Restrukturierung;
- Reform der Preisstrukturen;
- Restrukturierung und Privatisierung.

Diese Vorschläge sollten in drei Phasen vollzogen werden: Zuerst sollte die Entflechtung („*unbundling*“) des UPEB und die Umwandlung der Nachfolgeorganisation in Unternehmen nach dem *Companies Act* erfolgen. In der zweiten Phase würden diese Unternehmen durch eine tiefgreifende Restrukturierung auf die Privatisierung vorbereitet werden, und in der

⁴⁴⁴ Siehe auch „Delays in power projects ominous for UP“, *Economic Times*, 27. Juni 1997 (Internet-Ausgabe).

⁴⁴⁵ Diese Unterstützung in Höhe von 2 Mio. US\$ erfolgte als *Project Preparation Facility (PPF)*. (World Bank 2000a: 13)

⁴⁴⁶ Dieses Komitee bestand aus dem *Chief Secretary* Uttar Pradeshs, dem *Finance Secretary*, *Law Secretary* und dem Vorsitzenden des *Uttar Pradesh Electricity Board*. Siehe dazu, „UP Electricity Board employs two foreign

dritten Phase würde eben jene Privatisierung erfolgen. Die Privatisierungserlöse sollten in erster Linie dazu dienen, Pensionen und ähnliche finanzielle Verpflichtungen der Regierung abzudecken.⁴⁴⁷

Bereits im Jahr 1993 hatte die Regierung Uttar Pradeshs ein anderes Pilotprojekt initiiert. Dem Beispiel Kalkuttas, Bombays oder Ahmedabads folgend wurde die Stromverteilung für die Industrieregion *Greater Noida Area* in private Hände übergeben. Die *Noida Power Company Ltd.* (NPCL) erhielt die Lizenz im August 1993 und übernahm die damit verbundenen Aufgaben im Dezember des gleichen Jahres.⁴⁴⁸ *Greater Noida* ist Sitz zahlreicher Industrieunternehmen und gehört nicht zuletzt aufgrund seiner Nähe zur Hauptstadt Neu Delhi zu jenen Distrikten, die von der Liberalisierung der indischen Wirtschaft durch die Ansiedlung ausländischer Unternehmen besonders profitieren. In dem aufkommenden Standortwettbewerb zwischen den indischen Unionsstaaten zu Anfang der neunziger Jahre erhoffte die Regierung unter dem damaligen *Chief Minister*, Mulayam Singh Yadav, mit der Privatisierung der Stromverteilung in den Industrieregionen Uttar Pradeshs die chronischen Stromausfälle zu beseitigen, die viele Investoren abschreckten.⁴⁴⁹ Nachdem die ersten Erfahrungen mit der privaten Stromversorgung positiv ausgefallen waren, wurde von der Regierung angekündigt, auch für andere Ballungs- und Industriezentren in U.P. einen solchen Schritt zu erwägen.⁴⁵⁰

Neben der Privatisierung der Stromverteilung versuchte Uttar Pradesh sich auch als einer der ersten Unionsstaaten an einer privater Beteiligung im Bereich der Stromübertragung. Ein nationales Gesetz, das die rechtlichen Bedingungen für ein solches privates Engagement regeln würde, befand sich erst in einem frühen Diskussionsstadium, wie in einem

firms for revamp“, *Financial Express*, 15. November 1994. Die Gebühren für diese Beratungsleistung betragen rund 50 Mio. IR.

⁴⁴⁷ Siehe „UPSEB to be privatised soon“, *Financial Express*, 30. März 1995.

⁴⁴⁸ Mehrheitlicher Anteilseigner der NPCL war die indische Unternehmensgruppe RP Goenka, der auch das private Versorgungsunternehmen, welches die Stadt Kalkutta versorgt, die *Calcutta Electric Supply Corporation*, gehört. Die restlichen 27 Prozent waren in Besitz der *Greater Noida Authority*, und somit in öffentlicher Hand. Siehe, „Noida Power Co. to set up 1000 MW Project“, *Business Line*, 2. November 1996 (Internet-Ausgabe). Im Frühjahr 1996 kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen RPG und dem UPSEB. NPCL kaufte den Strom von UPEB zu einem vereinbarten Preis von 1,66 IR. Im Januar 1996 erhöhte UPEB eigenmächtig den Preis auf 2,10 Rs. Die *Central Electricity Authority* wurde in dieser Streitfrage um Vermittlung gebeten. NPCL nahm dieses zum Anlass anzukündigen, dass man plane, ein eigenes Kraftwerk mit einer Kapazität von 100 MW zu errichten, um vom UPEB unabhängig zu werden. Siehe dazu, „RPG seeks nod to set up 100 MW plant in Noida“, *Economic Times*, 12. März 1996.

⁴⁴⁹ „The state under Mr Yadav had gone the whole hog to invite investments in the state, which had acquired a reputation for not being investor friendly“. In: „RIL to set up power plant at Plastic City“, *Economic Times*, 16. September 1995.

⁴⁵⁰ Siehe, „UP offers to hand over power distribution to private sector“, *Business Standard*, 25. August 1995.

vorhergehenden Kapitel dieser Arbeit aufgezeigt worden ist. Daher war auch die Industrie sehr überrascht als im Juli 1995 eine öffentliche Ausschreibung mit einem geschätzten Investitionswert von rund 4 Mrd. IR erfolgte. Ohne die gesetzliche Grundlage, die unter anderem die Bestimmungen zur Stromeinspeisung und die Festsetzung von Durchleitungsentgelten regeln würde, war keine Bereitschaft privater Investoren zu erwarten, in derartig kapitalintensive Projekte einzusteigen.⁴⁵¹

Unter dem *Chief Minister* Mulayam Singh Yadav waren bereits vierzehn *Memoranda of Understanding* mit privaten Stromerzeugern unterzeichnet worden. Nach einem Machtwechsel in U.P. und der Amtsübernahme von Frau Mayawati als *Chief Minister*⁴⁵² wurden sieben dieser MoUs von der neuen Regierung umgehend wieder aufgekündigt. Drei davon waren mit einem einzelnen Investor, Sanjay Dalmia, abgeschlossen worden, dem eine enge persönliche Verbindung zu Mulayam Singh Yadav nachgesagt wurde und der außerdem ein Mitglied in der *Rajya Sabha*, dem Oberhaus des indischen Parlaments, war.⁴⁵³ Als kritisch galten, wie bei so vielen der privaten Kraftwerksvorhaben, die hohen Projektkosten, die nach der *cost-plus* Formel ja bestimmend für den Strompreis sein würden. Frau Mayawati kündigte gleichzeitig an, dass alle diese Projekte durch erneute Ausschreibungen vergeben werden würden.⁴⁵⁴ Wie bei dem Projekt von *AES Transpower* in Orissa, oder dem Enron Projekt in Maharashtra, so wiederholte sich auch hier das übliche Verfahrensmuster nach Regierungswechseln: Die alte Regierung geht unter wenig transparenten Bedingungen Vereinbarungen mit privaten Investoren ein, es folgen Vorwürfe der Vorteilsnahme und Bestechlichkeit, die Regierung wechselt, die Vereinbarungen werden aufgekündigt, die neue Regierung geht unter ähnlich fragwürdigen Bedingungen neue Vereinbarungen (mit anderen oder auch den selben Privatinvestoren) ein.

Die anfängliche Hoffnung auf massive Privatinvestitionen in den Kraftwerksbau war, wie auch in anderen Unionsstaaten, trotzdem ausgesprochen groß. So kündigte zum Beispiel der Energieminister (*State Energy Secretary*) von Uttar Pradesh, Om Prakash Arya, Ende des Jahres 1995 in einem Zeitungsinterview Investitionen in den nächsten fünf Jahren in Höhe

⁴⁵¹ Siehe, „UPSEB invites tenders for private power transmission“, *Economic Times*, 1. Juli 1995.

⁴⁵² Frau Mayawati gehörte der BSP (*Bhujan Samaj Party* – wörtlich „Partei der gesellschaftlichen Mehrheit“) an. Diese Partei der *Dalits* (vormals Kastenlosen) wurde 1984 von Kanshi Ram gegründet. Bei den Wahlen zum Parlament von U.P. im Jahre 1993 erreichte die BSP 12 Prozent der Stimmen und erhielt damit 67 Parlamentssitze. Daraufhin bildete sie eine Koalitionsregierung mit der *Samajwadi Party* von Mulayam Singh Yadav. Diese Koalition zerbrach im Juni 1995 und die BSP bildete mit der Unterstützung der BJP eine neue Regierung unter Frau Mayawati. Nach wenigen Monaten wurde U.P. dann allerdings von der Unionsregierung unter *President's Rule* direkt regiert. Siehe dazu Hardgrave und Kochanek (2000: 323f).

⁴⁵³ Dazu und zum Verfahren der Projektvergabe unter Mulayam Singh Yadav, siehe „Dalmias & Modis on UP shortlist for power projects“, *Business Standard*, 23. Januar 1995.

von 3.000 Mrd. IR an. Mit diesen Mitteln sollte eine zusätzliche Kraftwerkskapazität zwischen 4.000 MW und 5.000 MW geschaffen werden.⁴⁵⁵ Bis zum Anfang des Jahres 2001 war keines dieser Projekte in Betrieb genommen worden!

Aber auch um die bestehenden Kraftwerke gab es einige Kontroversen. Aufgrund der desolaten finanziellen Lage des UPEB konnte das Versorgungsunternehmen seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Die Angestellten konnten Mitte der neunziger Jahre kaum noch bezahlt werden, Investitionen zur Erhaltung der bestehenden Infrastruktur kamen weitgehend zum Erliegen,⁴⁵⁶ und die Zahlungsrückstände gegenüber Zulieferern nahmen stetig zu. Im Verlauf der achtziger und frühen neunziger Jahre war Uttar Pradesh in seiner Stromversorgung zunehmend von den nationalen Stromerzeugern, NTPC und NHPC, abhängig geworden. Von den insgesamt für Uttar Pradesh verfügbaren 8.600 MW an Spitzenkapazität stammen rund 2.700 MW aus den Kraftwerken der nationalen Stromerzeuger. Es ist ein nicht selten gewähltes Verfahren, dass die NTPC bei hohen Zahlungsrückständen eines *State Electricity Boards* zum Ausgleich der Schulden Kraftwerke „enteignet“. In der Regel handelt es sich dabei um alte und renovierungsbedürftige Anlagen. Da vielen *State Electricity Boards* die Investitionsmittel für Sanierungsmaßnahmen fehlen, werden diese Kraftwerke der NTPC übereignet. Durch diese Überschreibung von Anlagevermögen werden Zahlungsrückstände aus dem Stromkauf ausgeglichen. Schon 1992 hatte die die NTPC durch eine solche Maßnahme das Kraftwerk Unchahar in Raibareli übernommen, saniert und modernisiert und mit finanzieller Unterstützung der Asiatischen Entwicklungsbank (ein Darlehen in Höhe von 160 Mio. US\$) erweitert. Die Mitarbeiter dieses Kraftwerks hatten zuvor vergeblich versucht, durch Streikmaßnahmen die Übernahme zu verhindern. Nun schlug NTPC 1996 erneut vor, dass die Zahlungsrückstände des UPEB in Höhe von 8,62 Mrd. IR durch eine solche Übernahme ausgeglichen werden könnten. Die Kraftwerke Tanda (440 MW) und Parichcha (220 MW) operierten lediglich mit einer Nutzungsauslastung von rund 25 Prozent. Es sollte allerdings bis zum Haushaltsjahr 1999-

⁴⁵⁴ Siehe, „UP scraps power MoUs with Dalmia, 4 others“, *Business Standard*, 21. August 1995.

⁴⁵⁵ Siehe, „Pvt sector to invest heavily in UP power“, *Financial Express*, 13. November 1995. Für eine ähnliche Ankündigung aus dem Frühjahr 1996, siehe „UP evolves plan to meet power requirements“, *Financial Express*, 24. Februar 1996.

⁴⁵⁶ Der Leiter einer Delegation der Weltbank, J.V. Baker, der 1994 das UPEB besuchte, merkte gegenüber einer Wirtschaftszeitung an, dass „the way it [UPEB] was functioning it would be left nothing but junk in not so distant a future“. So zitiert in „UP Electricity Board employs two foreign firms for revamp“, *Financial Express*, 15. November 1994.

2000 dauern, bevor die NTPC zumindest das Kraftwerk in Tanda übernahm.⁴⁵⁷ Zuvor hatten Streiks der Mitarbeiter des UPEB diese Übernahme mehrfach verhindert.⁴⁵⁸

Vor dem Hintergrund der katastrophalen Lage des UPEB blieb der Regierung des Unionsstaats kaum noch eine andere Möglichkeit, als durch einen Restrukturierungskredit der Weltbank dringend benötigtes Kapital für den Stromsektor zu generieren. Das offizielle Projektdokument zum Restrukturierungsprogramm formulierte deutlich die zu erwartenden Widerstände gegen die angestrebten Reformen. Vorhergesehen wurden Proteste von Seiten der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, sowie von Stromkonsumenten – insbesondere von Seiten der Landwirtschaft – aufgrund der notwendigen Preiserhöhungen:

Farmers in the state are well organized and some of their organizations are politically well-connected. User charges for surface irrigation in most of the states, including UP, are very low compared to power tariffs for lift irrigation, which make it difficult to raise power tariffs for agriculture. There will be resistance to increases in agricultural tariffs. This will also be exploited by the vested interest among the utility staff who benefit from the opacity in the system that enables them to camouflage pilferage as agricultural supply. Tariff determination by an independent Regulatory Commission, through a transparent and consultative process, is expected to make tariff more equitable and increase its acceptability. (World Bank 2000a: 32)

Die Entflechtung des UPEB in die Nachfolgeorganisationen *Uttar Pradesh Power Corporation Ltd.* (Stromübertragung und -verteilung) sowie *Uttar Pradesh Thermal Power Corporation Ltd.* und *Uttar Pradesh Hydroelectric Power Corporation Ltd.* (beide zuständig für die Stromerzeugung) wurde am 12. Januar 2000 durchgeführt. Dieser Schritt wurde von einem elftägigen Streik der Angestellten des UPEB begleitet, welcher jedoch am Ende die Durchsetzung der Maßnahmen nicht verhindern konnte.⁴⁵⁹ Beobachter maßten diesem Streik eine entscheidende Bedeutung für den weiteren Verlauf des Reformprozesses im indischen Stromsektor bei. Auch von der Unionsregierung wurde diese Auseinandersetzung als Testfall für die Durchsetzbarkeit der „zweiten Generation“ der Wirtschaftsreformen angesehen. Mit einer Belegschaft von fast 90.000 – nach dem *Maharashtra State Electricity Board* das

⁴⁵⁷ Siehe, „States owe NTPC Rs 12,839 cr“, *Times of India*, 1. April 2000 (Internet-Ausgabe). Mit dieser Übernahme wurden Schulden des UPEB an die NTPC in Höhe von 10 Mrd. IR. getilgt. Siehe, „NTPC allows UPSEB time to repay dues“, *Business Line*, 9. März 2000.

⁴⁵⁸ Siehe, unter anderem, „UP power sector reforms“, *India Power & Infrastructure Reporter*, 2(8), Oktober-November 1999: 3.

⁴⁵⁹ Seit der Ankündigung, dass das UPEB zerschlagen werden würde, kam es wiederholt zu einzelnen Warnstreiks. Als Beispiel für einen solchen Streik aus dem Frühjahr 1999 siehe „UPSEB staff to go on strike from today“, *Financial Express*, 9. Februar 1999 (Internet-Ausgabe).

zweitgrößte Indiens – galt das UPEB als Bollwerk der Gewerkschaftsmacht im öffentlichen Sektor Indiens.

In Gesprächen zwischen den zwölf führenden Gewerkschaften, die sich zu einem „gemeinsamen Aktionskommittee“ zusammengefunden hatten, und der Regierung Uttar Pradeshs kam es vorerst zu keiner Einigung. Die Gewerkschaften forderten in diesen Verhandlungen die vollständige Rücknahme der Restrukturierungspläne. In einigen Kraftwerken des Landes ging aufgrund des Streiks die Stromproduktion deutlich zurück. Zur Aufrechterhaltung der Stromversorgung setzte die Regierung die Armee sowie einige japanische Ingenieure ein. Die Zentralregierung wies ihren eigenen Stromproduzenten, die NTPC, an, Uttar Pradesh zusätzlichen Strom aus dem nördlichen Verbundnetz zur Verfügung zu stellen. Trotz dieser Notmaßnahmen kam es in weiten Teilen des Unionsstaats zu größeren Stromausfällen. Als Reaktion hierauf wurden zwischen 8.000 und 9.000 Streikende vorläufig festgenommen.⁴⁶⁰ Der befürchtete Zusammenbruch des gesamten nördlichen Verbundnetzes blieb allerdings aus. Auch die Drohung der *All-India Power Engineers Federation*, der größten nationalen Gewerkschaft der Arbeiter im Stromsektor, einen gesamtindischen Streik auszurufen, verlor an Glaubwürdigkeit, als bereits nach sechs Tagen mehr und mehr Angestellte an ihren Arbeitsplatz zurückkehrten.⁴⁶¹

Die erwähnten Verhaftungen wurden vorgenommen, nachdem das höchste Gericht (*High Court*) in Uttar Pradesh den Streik als widerrechtlich eingestuft hatte. Zuvor hatte die Regierung Uttar Pradeshs unter dem *Essential Services Maintenance Act (ESMA)* jegliche Streiks für einen Zeitraum von sechs Monaten verboten. Aus diesem Grund lehnte es der Stromminister der Unionsregierung, P.R. Kumaramangalam, bei einem Besuch in der Hauptstadt Lucknow ab, mit den Gewerkschaftsführern zu verhandeln.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Siehe, „UP powermen go on strike, 8.000 court arrest“, *Times of India*, 16. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

⁴⁶¹ Siehe, „UP power stir could snowball across county“, *rediff on the net*, 21. Januar 2000 (Internet-Ausgabe). Es kam zwar zu Solidaritätsstreiks in einigen anderen Unionsstaaten, die aber keine bedeutenderen Ausmaße annahmen. So legte unter anderem einige Mitglieder der nationalen CITU Gewerkschaft in Tamil Nadu die Arbeit für kurze Zeit nieder. Siehe, „Tamil Nadu join power strike“, *sawaal.com*, 24. Januar 2000 (Internet-Ausgabe). Für die begrenzten Solidaritätskundgebungen in West Bengalen, siehe „Strike call fizzles out, electricity supply remains unaffected“, *Economic Times*, 25. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

⁴⁶² Siehe, „Centre pledges to stand by UP in hour of power crisis“, *Times of India*, 19. Januar 2000 (Internet-Ausgabe). Siehe dazu auch „UP power crises worsens as strikes continue“, *Times of India*, 17. Januar 2000 (Internet-Ausgabe). Die *Northern India Power Engineers Federation*, eine Gewerkschaft der Ingenieure in den *State Electricity Boards* der nördlichen Unionsstaaten, rief seine Mitglieder ebenfalls zu Solidaritätsstreiks auf. Siehe „Powermen of seven states threaten to go on sympathy strike“, *Times of India*, 18. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

Nach elf Tagen war der Streik weitgehend beendet. Die Regierung versicherte den Angestellten, dass es zu keinen Entlassungen kommen werde und dass Pensionsansprüche ihre Gültigkeit behielten.⁴⁶³ Die Zusage der Regierung, dass die anstehende Privatisierung frühestens nach einem Jahr erfolgen würde, war kein bedeutsames Zugeständnis. Dieser Prozess würde ohnehin einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Die nationale Wochenzeitung *Outlook* kommentierte den von vielen Seiten befürchteten aber am Ende recht wirkungslosen Streik wie folgt:

Along comes the UP decision to trifurcate the state electricity board. This has already happened in several states and, as of now, seems the best way to get some efficiency back in the state-owned power boards. The canny Chandrababu Naidu spent nearly two years talking to SEB workers before trifurcating the board and when they went on strike anyway, had alternative arrangements ready to pipe power into Andhra homes. But the UP government dumped the decision suddenly on the workers as a fait accompli. Bad way to do it but once done, the government stuck to its guns. The Union government backed it to the hilt, even when faced with threats of strikes from other SEBs. "We can't back down," a top bureaucrat told *Outlook* privately. "If we give in, the government will be held to ransom every second Monday, Wednesday and Friday." Late at night on the 11th day of the strike, even as the union leaders proclaimed some sort of victory at the end of their six-hour-long negotiations with UP power minister Naresh Agarwal, everyone, including the strikers, knew that the government had won. What has helped the government is that nine years into reforms, striking PSU workers get little sympathy from the average Indian. The people of UP had hardly a kind word for the employees of one of the country's most corrupt and inept electricity boards, where junior engineers are millionaires while people spend days without electricity.⁴⁶⁴

Die Regierung, allen voran Stromminister Kumaramangalam, nahmen diesen Streik bewusst zum Anlass, auf die illegalen Machenschaften im Stromsektor aufmerksam zu machen. Den Reformen sollte Legitimität verliehen werden, indem wiederholt in der Öffentlichkeit auf die vorherrschenden kriminellen Strukturen hingewiesen wurde, die für die desolate Situation des indischen Stromsektors mitverantwortlich sind. Kumaramangalam beschrieb den Streik als Kampf zwischen ihm und einer „Mafia“ beziehungsweise einem „Kartell“. Durch die Reformen würde dieser Mafia ihre Einnahmequelle entzogen und daher versuche sie mit allen Mitteln, die Reformen zu verhindern. Zitate Kumramangalams, die exemplarisch sind für ein

⁴⁶³ Zur Thematik der Pensionsansprüche schreibt die Weltbank in dem offiziellen Projektdokument: „Traditionally, the board did not keep the employee contributions towards provident fund and pension fund in a separate trust and instead invested these amounts in its business. Pension payments were made out of revenue, and no provisioning was made for future pension payments. Thus, the board has significant amounts of unfunded liabilities on employee retirement benefits, especially towards pension and provident fund. While employee contributions to the provident fund have been reflected in the balance sheet, the pension liability had not been adequately provided for in the account of the board. (World Bank 2000a: 51)

solches Hochstilisieren der Auseinandersetzung, finden sich am Ende des dritten Kapitels dieser Arbeit. Auch in einem persönlichen Interview für die vorliegende Arbeit hob Kumaramangalam, selbst ein ehemaliger Gewerkschaftsführer, einen solchen Nexus hervor und verwies auf Macht und Einfluss der indischen Gewerkschaften.

Die Zerschlagung des UPEB erfolgte für viele Beobachter zu diesem Zeitpunkt recht überraschend. Sie wurde als Notmaßnahme einer Regierung, die in einer fiskalischen und politischen Sackgasse festsaß, interpretiert. Obwohl der Reformprozess bereits 1994 eingeleitet worden war, war insbesondere die politische Instabilität in Uttar Pradesh dafür verantwortlich, dass es zu großen Verzögerungen bei der Umsetzung der bisherigen Maßnahmen kam. Mit Frau Mayawati (BSP), Kalayan Singh (BJP), Ram Prakash Gupta (BJP) und seit Oktober 2000 Rajnath Singh (BJP) hatte Uttar Pradesh seit Mitte der neunziger Jahre fünf verschiedene *Chief Minister*. Es gelang keiner Partei, eine deutliche Parlamentsmehrheit zu erringen und die daraus resultierenden Koalitionsregierungen erwiesen sich als äußerst labil.

Ein kurzer Exkurs in die innenpolitische Entwicklung des Unionsstaats wird verdeutlichen, unter welch schwierigen innenpolitischen Bedingungen die ersten Schritte zur Restrukturierung des Stromsektors unternommen worden waren. Nach den Regierungskrisen während der ersten Hälfte der neunziger Jahre und der daraufhin ausgerufenen *President's Rule* brachten auch die Wahlen zur *State Assembly* im Oktober 1996 keinen eindeutigen Sieger hervor. Da es keiner Partei gelang, eine Koalition und somit eine parlamentarische Mehrheit hinter sich zu vereinen, wurde der Unionsstaat erneut unter *President's Rule* durch die Zentralregierung regiert. Im März 1997 gingen jedoch die *Bahujan Samaj Party* (BSP) und die BJP eine höchst „innovative“ Koalitionsvereinbarung ein, nach der das Kabinett paritätisch von Mitgliedern beider Parteien zu besetzen war und das Amt des *Chief Minister* alle sechs Monate zwischen den beiden Parteien wechseln würde. Kurz vor Ablauf der ersten sechs Monate unter Frau Mayawati von der BSP als *Chief Minister* kam es zu Auseinandersetzungen über den anstehenden Führungswechsel. Der BJP gelang es in dieser Situation, die oppositionelle Kongresspartei, die *Janata Dal*, sowie die BSP zu spalten. Deren abtrünnige Abgeordnete gründeten daraufhin die neue *Loktantrik Congress Party* (LCP), mit der die BJP eine neue Koalitionsregierung bilden konnte. Der Präsident der LCP, Naresh

⁴⁶⁴ „The second Face“, *Outlook online*, 7. Februar 2000 (Internet-Ausgabe).

Agarwal, war in einer starken Verhandlungsposition und erhielt somit in der neuen Regierung das begehrte Amt des Energieministers.

Die politischen Wogen erreichten am 21. Januar 1998 einen erneuten Höhepunkt, als sich die LCP wieder aus der Regierungskoalition zurückzog und der Transportminister von Uttar Pradesh und neu ernannte Führer der LCP, Jagdambika Pal, vom Gouverneur des Unionsstaats, Romesh Bhandari, in einer nächtlichen Aktion überraschend als *Chief Minister* vereidigt wurde.⁴⁶⁵ Diese Entscheidung des Gouverneurs Bandhari, einem Mitglied der Kongresspartei, dessen Verhalten bereits während der Regierungskrise 1997 von vielen Beobachtern als parteiisch und bewusst gegen die Interessen der BJP gerichtet eingestuft worden war⁴⁶⁶, war höchst umstritten. Die Absetzung des amtierenden *Chief Minister*, Kalyan Singh, erfolgte genau neun Stunden bevor die Wahllokale in Uttar Pradesh für die letzte Runde der Wahlen zur *Lok Sabha*, dem indischen Unterhaus, geöffnet wurden. Kalyan Singh erhielt keine Gelegenheit unter Beweis zu stellen, dass er noch über eine Mehrheit im Parlament verfügte. Der amtierende Premierminister Atal Behari Vajpayee reiste daraufhin nach Lucknow, gleichzeitig sein eigener Wahlkreis und Hauptstadt Uttar Pradeshs, und begann ein Fasten bis zum Tode („*fast unto death*“), eine durch Gandhi bekannt gewordene Protestform, um seinen Parteifreund Kalyan Singh zu unterstützen. Das Amt des Energieministers hatte vor diesem Coup Naresh Agarwal, Präsident der LCP, inne, der daraufhin zum *Deputy Chief Minister* unter dem neuen Premierminister Pal ernannt wurde. Das höchste Gericht Uttar Pradeshs (*High Court*) entschied kurz darauf wiederum, dass die Entscheidung des Gouverneurs nicht rechtmäßig gewesen sei und ordnete an, dass die Regierung unter Kalyan Singh wieder eingesetzt werden müsse. Pal zog umgehend vor das oberste Gericht Indiens (*Supreme Court*). Es entschied, dass Kalyan Singh vorerst im Amt bleibe, jedoch umgehend eine Vertrauensabstimmung erfolgen müsse. Diese wurde am 25. Januar durchgeführt und Kalyan Singh erhielt die notwendigen Stimmen. Der amtierende Energieminister und Präsident der LCP, Naresh Agarwal, der ursprünglich den Sturz Kalayan Singhs mitgetragen hatten, schloss daraufhin Pal und einige andere „Rebellen“ aus der LCP aus. Agarwal selbst behielt allerdings sein Ressort.⁴⁶⁷ Obwohl die akute Regierungskrise

⁴⁶⁵ Jagdambika Pal war ehemals Kongressabgeordneter.

⁴⁶⁶ Siehe, zum Beispiel, „Dreaded double-Nelson“, *The Week*, 2. November 1997 (Internet-Ausgabe).

⁴⁶⁷ Siehe, unter anderem, folgende Artikel über diese Regierungskrise: „Kalyan Singh sacked, Jagdambika Pal CM“, *rediff on the net*, 21. Februar 1998 (Internet-Ausgabe); „Kalyan Singh has been doing no work for the state“, *rediff on the net*, 21. Februar 1998 (Internet-Ausgabe); „Jagdambika seeks more time to prove majority, will oust UP speaker“, *rediff on the net*, 22. Februar 1998 (Internet-Ausgabe); „Kalyan’s insistence on majority with governor saved his day before SC“, *rediff on the net*, 24. Februar 1998 (Internet-Ausgabe); „SC orders UP

damit vorläufig überwunden war, erwies sich die LCP auch weiterhin als wackeliger Koalitionspartner. Im Mai 1999 drohte LCP-Präsident Agarwal wiederum mit einem Rückzug seiner Partei aus der Regierung. Als Grund für diese Drohung wurde öffentlich angegeben, dass Mitglieder der LCP bei der Besetzung von Ämtern und Positionen in Staatsbetrieben keine ausreichende Berücksichtigung gefunden hätten.⁴⁶⁸ Auch im Januar 2001 kam es wieder zu ähnlichen Androhungen.

Die Auswirkungen derartiger Koalitionskrisen auf die alltägliche Politik veranschaulicht folgender Auszug aus einer journalistischen Betrachtung über das erste Amtsjahr Kalyan Singhs. Die Regierung versuchte weiterhin die angestrebten Reformen im Stromsektor als Teil der formulierten *New Industrial Policy* voranzubringen. Der Kleinkrieg zwischen dem damaligen *Chief Minister* von der BJP und dem Energieminister und Präsidenten des Koalitionspartners LCP, Naresh Agarwal, machte ein koordiniertes vorgehen der Regierung schwierig:

The tug of war within was once again visible when on the very next day Kalyan decided to announce his government's "path-breaking energy policy". The chief minister's office issued formal invitations for a luncheon press conference. But no sooner than Energy Minister Naresh Agarwal (belonging to the Loktantrik Congress Party) got a whirl of the proposed announcement, he hurriedly extended another invitation from his side for a press meet at his residence exactly one hour after the scheduled time of the chief minister's.

Clearly the energy minister felt that the chief minister was trying to hijack his show.

But nothing could be resolved until the next morning when there was a cabinet meeting, prior to which some closed door discussion was stated to have taken place between the two. Now, neither were in a position to withdraw their respective invitations and food was nearly ready at the venue of the chief minister's press conference. But what came to the rescue of both was the demise of a renowned artist who had already been ailing in the medical institute in Lucknow. And just as the chief minister decided to cancel the press conference. Naresh Agarwal too followed course, only to extend a fresh invitation on the following day.

But of course, he took care not to call it an announcement of any energy policy. Instead he announced certain major decisions taken at the cabinet meeting with respect to the much awaited bifurcation of generation and

trust vote on Thursday”, *rediff on the net*, 24. Februar 1998 (Internet-Ausgabe); “Kalyan is buying MLAs, alleges Pal”, *rediff on the net*, 25. Februar 1998 (Internet-Ausgabe).

⁴⁶⁸ Siehe, „Loktantrik Congress threatens to pull out of Kalyan govt”, *rediff on the net*, 10. Mai 1999 (Internet.Ausgabe).

distribution of power by the ever ailing UP State Electricity Board, besides large scale privatisation in the energy sector.⁴⁶⁹

Zu derartigen Problemen in der Koalition kam hinzu, dass der innerparteiliche Streit um die politische Führung der BJP, der in einem Parteiausschluss Kalyan Singhs gipfelte, äußerst destabilisierende Wirkungen zeigte.⁴⁷⁰ Zwei Themen dominierten in den neunziger Jahren die politische Auseinandersetzung in Uttar Pradesh, sowohl zwischen Regierung und Opposition, als auch innerhalb der Koalition, und ebenso innerhalb der Parteien – allen voran innerhalb der BJP selbst. Zum einen ging es bei diesen Streitigkeiten um den Umgang mit der wachsenden organisierten Kriminalität im Unionsstaat und ihre Verflechtung mit der Politik. Noch wichtiger aber war das Thema, dass die Politik ganz Indiens in den neunziger Jahren dominierte: der hinduistische Fundamentalismus und die symbolschwere Diskussion um Ayodhya. Insbesondere seit der Regierungsübernahme der BJP in Neu Delhi im Jahr 1998 hatte die Frage nach dem Umgang mit diesem Thema die Politik in U.P., jenem Unionsstaat, in dem Ayodhya liegt, eng mit der nationalen politischen Arena verknüpft. So waren es vor allem die Kritiker Kalyan Singhs, die ihm eine zu weiche Haltung in der Ayodhya-Frage vorwarfen, was dazu beitrug, dass er von seiner eigenen Partei im November 1999 gestürzt wurde. Sein Nachfolger, der damals bereits 77-jährige Ram Prakash Gutpa, galt hingegen als treues Mitglied der hindu-nationalistischen Frontorganisation der BJP, dem *Rashtriya Swayamsevak Sangh* (RSS). Eine seiner ersten „Amtshandlungen“ war ein Besuch in Ayodhya. Seine dort artikulierte Stellungnahme, dass der Bau des Tempels weiterhin Bestandteil der „BJP Agenda“ wäre, führte umgehend zu ersten Zerwürfnissen in der von der BJP geführten nationalen Regierungskoalition, der *National Democratic Alliance*. Die Aufgabe des traditionellen Standpunktes der BJP, dass in Ayodhya ein hinduistischer Tempel errichtet werden solle, war eine Vorbedingung für das Zustandekommen dieser Koalition gewesen.

Doch kurz nach dem Amtsantritt des neuen *Chief Minister* Ram Prakesh Gupta kursierten bereits Gerüchte, dass schon der nächste Sturz vorbereitet werde.⁴⁷¹ Ram Prakesh Gupta hatte

⁴⁶⁹ „Kalyan completes a lacklustre year in office“, *rediff on the net*, 30. September 1998 (Internet-Ausgabe).

⁴⁷⁰ So scharen verschiedene politische Führer der BJP in Uttar Pradesh konkurrierende Gruppen um sich. Jener des damaligen Präsidenten der BJP in Uttar Pradesh, Rajnath Singh, wurde nachgesagt, die Autorität des früheren *Chief Minister*, Kalyan Singh, bewusst untergraben zu haben. Siehe, unter anderem, „Lonely at the top“, *The Week*, 24. Mai 1998 (Internet-Ausgabe).

⁴⁷¹ Zu diesen Spekulationen, siehe „Desperate in Uttar Pradesh“, *Frontline*, 16 (27), 25. Dezember 1999-7. Januar 2000 (Internet-Ausgabe).

weitgehend das Kabinett von Kalyan Singh beibehalten.⁴⁷² Unter der Regierungsführung Guptas wurde unter anderem die beschriebene, kontroverse Entflechtung des *Uttar Pradesh Electricity Board* durchgeführt. Bereits im Oktober 2000 kam es zum nächsten Führungswechsel, der den bereits erwähnten Rajnath Singh am 28. Oktober 2000 in das Amt des *Chief Minister* beförderte.⁴⁷³

Die politischen Entwicklungen in U.P. wurden an dieser Stelle ausführlicher dargestellt, um die Energiepolitik des Unionsstaats in einem größeren Zusammenhang verstehen zu können. Die politischen Verwerfungen, die zusätzlich von Regierungskrisen auf nationaler Ebene begleitet wurden, haben zu den Verzögerungen bei der Durchsetzung der sektoralen Reformen beigetragen. Die Verhandlungen mit der Weltbank über einen Kredit zur Restrukturierung der Stromwirtschaft hatten, wie oben dargestellt, bereits im Jahre 1994 begonnen. Erste Delegationen besuchten Uttar Pradesh und Beratungsunternehmen wurden beauftragt, die Möglichkeiten von Reformen zu untersuchen. Die daraus resultierenden Empfehlungen sahen einen umgehenden Beginn der Reformen vor, deren erste Phase mit der Entflechtung des *Uttar Pradesh Electricity Board* bereits 1996 hätten beginnen sollen. Doch sowohl die schwachen nationalen Regierungen unter den Premierministern Gowda und Gujral, als auch die brüchigen und teilweise tumultartigen Koalitionen in Uttar Pradesh erschwerten diese Umsetzung. Stattdessen versuchten die wechselnden *Chief Minister*, sich auf Verhandlungen mit privaten Kraftwerksinvestoren zu beschränken. Diese provozierten wenig substantiellen politischen Widerstand, da keine Interessengruppen (z.B. Landwirte oder die Angestellten des UPEB) mit sichtbaren Nachteilen zu rechnen gehabt hatten. Außerdem waren solche Großprojekte unmittelbar mit dem Aushandeln von Verträgen mit privaten Investoren mit hohen finanziellen Volumina verbunden, was die Gelegenheit mit sich brachte, kurzfristig finanzielle sowie politische Vorteile zu erlangen. Hatte ein Vorgänger oder eine Vorgängerin im Amt bereits erste Vereinbarungen ausgehandelt, so wurden diese nach einem Machtwechsel mit dem Hinweis auf Intransparenz und Korruption aufgekündigt und die Verhandlungen neu eröffnet – ohne dass die neue Verhandlungsführung weniger Grund für Verdächtigungen mit sich gebracht hätte.

⁴⁷² Die Regierung bestand gleich zu Beginn aus 49 Ministern, davon 27 mit Kabinettsrang. Solche „*jumbo-cabinets*“ entstanden in vielen indischen Unionsstaaten (wie auch auf nationaler Ebene) als Folge von zunehmend heterogenen Koalitionsregierungen.

⁴⁷³ Rajnath Singh, ein ausgebildeter Physiker, begann seine politische Karriere in den hindu-nationalistischen Frontorganisationen des *RSS* und schloss sich in den frühen siebziger Jahren dem *Jana Sangh*, einer Vorgängerorganisation der BJP, an. Während der *Emergency* unter Indira Gandhi (1975-77) war er als politischer Gefangener inhaftiert. Nachdem er in den achtziger Jahren den Vorsitz der Jugendorganisation der

Erst als aufgrund der sich immer weiter verschlechternden finanziellen Situation des UPEB als einzigem Abnehmer des von potentiellen privaten Kraftwerksbetreibern erzeugten Stroms deutlich wurde, dass sich keines dieser Vorhaben in nächster Zeit realisieren lassen würde, galt die Aufmerksamkeit wieder der sektoralen Restrukturierung. Darüber hinaus verschlechterte sich die Lage der öffentlichen Haushalte im Verlauf der neunziger Jahre dramatisch, so dass kaum noch Investitionsspielraum für die Strominfrastruktur bestand. Gegen Ende der neunziger Jahre war der Unionsstaat kaum noch in der Lage, seinen Beamten am Monatsende die Gehälter auszuzahlen. Für größere Infrastrukturprojekte fehlten die Mittel.⁴⁷⁴ Vielmehr befand sich der öffentliche Sektor in einem Sog, der besser als ein Prozess der Desinvestition beschrieben werden kann. Das beschriebene Beispiel der drohenden Übernahme von UPEB-eigenen Kraftwerken durch die NTPC veranschaulicht die Situation. Sowohl die Weltbank als auch die Unionsregierung hatten zu diesem Zeitpunkt Kreditprogramme für U.P. vorbereitet, deren Auszahlung allerdings von der Umsetzung erster Reformschritte abhängig war. Zu diesen Bedingungen gehörte die Entflechtung des UPEB und die Einrichtung einer Regulierungskommission für den Strommarkt.

So können die Maßnahmen des Frühjahrs 2000 treffend mit dem Eingangszitat dieses Kapitel beschrieben werden. Den Entscheidungsträgern blieb kaum noch eine andere Wahl, als gegen den Widerstand bedeutender Interessengruppen die Reformen einzuleiten. Vielmehr wurde deutlich, dass der Widerstand der Angestellten des öffentlichen Sektors weder ausreichend organisiert war noch die Unterstützung der Mehrheit der Bevölkerung hatte. Vielmehr waren insbesondere private Stromkonsumenten die unzulängliche Stromversorgung, den schlechten Service sowie die Tatsache, dass eine Dienstleistung nur gegen Zahlung von Bestechungsgeldern zu erwarten war, leid. Zudem zeigten die Erfahrungen, die Orissa und Andhra Pradesh bereits mit der Entflechtung ihrer *State Electricity Boards* gemacht hatten, dass der Widerstand von Seiten der Belegschaft durchaus zu überwinden war. Die desolatte Finanzlage des UPEB sowie des öffentlichen Haushalts des Unionsstaates stellte ohnehin eine politische Gefahr für die Regierung dar. Schon die Übereignung von Kraftwerken an die zentralstaatliche NTPC hatte Proteste und Streiks hervorgerufen. Es stellte sich mittlerweile

BJP innehatte, wurde er 1991 in der ersten BJP Regierung in Uttar Pradesh Bildungsminister. Er war eng mit jener Mobilisierung verbunden, die letztendlich zur Zerstörung der Barbi Moschee in Ayodhya führte.

⁴⁷⁴ Diese Not machte erfinderisch. Im Oktober 1999 stellte die Regierung Uttar Pradesh eine Art Lotterie vor, um zusätzliche Einnahmen zu generieren. Jeder Bürger, der für das anstehende Fest *Diwali* Süßigkeiten für mehr als 100 IR einkaufen würde, sollte zusammen mit der Rechnung einen „Glückscoupon“ erhalten, der zur Teilnahme an der Verlosung eines Autos berechtigte. Mit dieser Maßnahme sollten die Süßigkeitenhändler zum Ausstellen von Rechnungen und somit zum Zahlen der Umsatzsteuern gebracht werden. Siehe, „What a mess“, *India Today*, 15. November 1999 (Internet-Ausgabe).

auch die Frage, wie lange die Regierung noch in der Lage sein würde, den rund 90.000 Angestellten des UPEB Monat für Monat regelmäßig ihre Gehälter auszubezahlen. Insofern ging die Regierung mit der Restrukturierung ein kalkuliertes Risiko ein, da durch die erste Tranche des Kredites der Weltbank vorerst einmal neue Finanzmittel in den Sektor flossen. In Anbetracht der politischen Instabilität und der für 2001 anstehenden Wahlen zur *State Assembly* brauchte man sich über die Widerstände, die mit einer späteren Privatisierung einhergehen würden, zunächst einmal weniger Gedanken zu machen.

Die auf die Entflechtung folgende Privatisierung großer Teile des Stromsektors weckte zudem auch Hoffnungen auf Privatisierungserlöse, die der Regierung wiederum neuen Handlungsspielraum einbringen würden. Das Kalkül der Regierung von Uttar Pradesh zahlte sich aus: Am 25. April 2000 genehmigte die Weltbank dem Unionsstaat einen Kredit mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 511 Mio. US\$ für das Gesundheitswesen, für Steuerreformen und für die Stromwirtschaft. Bei dem für den Stromsektor vorgesehenen Kredit handelte es sich um einen *Specific Investment Loan* (SIL) (150 Mio US\$) an die *Uttar Pradesh Power Corporation Ltd* (UPPCL), jenes Nachfolgeunternehmen des UPEB, das für die Stromübertragung und den –vertrieb zuständig ist. Dieser im Gesamtvolumen und im Verhältnis zu den Investitionsbedürfnissen des Sektors relativ kleine Kredit sollte für Investitionen in die Stromübertragung und -verteilung verwendet werden. Ein geringer Teil stand für Beraterhonorare (8 Mio. US\$) und für Programme zur Frühpensionierung (5 Mio. US\$) zur Verfügung. Mit diesen Maßnahmen sollte die UPPCL in erster Linie auf die anstehende Privatisierung der Stromverteilung vorbereitet werden. (World Bank 2000a: 10)

Das offizielle Projektdokument der Weltbank gibt ausführlich die Erwägungen wieder, die zu diesem relativ niedrigen Kreditvolumen geführt haben:

Instead of the proposed relatively small loan of US\$ 150 million, at this stage, the Bank considered providing a **single larger loan** (of about US\$ 400 to 450 million) to finance an investment time slice with a follow up loan of a similar amount to support further investments several years later and help deepen the sector reforms, similar to the approach taken to support the Orissa Power Sector Restructuring Project. However, given the political uncertainties in UP, a small loan as proposed is preferred, with the understanding that the Bank is ready to consider further support in the near future as reforms progress and deepen.

Another possible option considered was an **Adaptable Program Loan (APL)**, such as has been provided to Haryana (Ln. 4271-IN) and Andhra Pradesh (Ln.

4441-In). Use of the APL instrument is premised on a full understanding and agreement between the Bank and the borrower on a long-term reform program. Although the overall outline of a comprehensive reform program is in place, the Bank is not using an APL instrument at this time, due to uncertainties over UP's political situation and its capacity to implement these reforms. UP's adherence to the long-term program, and its implementation, will be assessed during the course of this project to determine the timing and choice of an appropriate instrument for further support. Future financing from the Bank, which could be in the form of an APL, will be subject to satisfactory implementation of the reform program, privatisation of distribution, and deepening of market reforms and increased competition. A key consideration will be the progress made in finalizing the distribution privatisation strategy and action towards initial implementation. In addition, the Bank will take into account the progress of the Government's fiscal reforms and contributions the financial restructuring package. (World Bank 2000a: 14)

Die aus diesem Auszug, sowie aus hier nicht zitierten Passagen des Projektdokuments, deutlich werdende Konditionalität ist im Fall Uttar Pradesh nicht zuletzt eine Reaktion der Weltbank auf die sechs Jahre Erfahrung, die man seit 1994 mit der Regierung und der Verwaltung des Unionsstaats gemacht hat. Anders als zum Beispiel in Andhra Pradesh vermisste man in Uttar Pradesh die von der Weltbank als *Reform Champions* (Weltbank 2000a: 15) bezeichnete kleine Gruppe von Entscheidungseliten, die eine feste Überzeugung von der Notwendigkeit und Richtigkeit der Reformen erkennen liessen. Dies war nicht zuletzt durch die anhaltende Instabilität der Regierung in Uttar Pradesh bedingt. Es war vermutlich für die Verhandlungen mit der Weltbank hilfreich, dass mit Nishran Agarwal, der als Energieminister die letzten drei *Chief Minister* des Unionsstaates politisch überlebte, ein gewisser Grad an Kontinuität gewahrt blieb. Unter der Überschrift „*Lessons Learnt*“ verweist das Projektdokument der Weltbank unter anderem auf die Erfahrungen mit dem Restrukturierungsprojekt im Unionsstaat Haryana, in dem nach einem Regierungswechsel das Reformprojekt, für welches die Weltbank bereits einen Restrukturierungskredit gewährt hatte, Anfang des Jahres 2000 kurz vor dem Abbruch stand und sich die neue Regierung erst nach zähen Verhandlungen mit der Weltbank entschloss, die eingeleiteten Reformen fortzusetzen.⁴⁷⁵

Ein weiteres Problem, auf das der obige Auszug aus dem Projektdokument hinweist, war der eigene finanzielle Beitrag, den die Regierung Uttar Pradeshs zu dem Reformprogramm zu leisten hat. Die gesamten Investitionen während der ersten Phase der Restrukturierung wurden von der Weltbank auf 236 Mio. US\$ geschätzt. Bei einem Kredit von 150 Mio. US\$ verblieb

⁴⁷⁵ Auf den Restrukturierungsprozess in Haryana kann in dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

somit eine Finanzierungskomponente von 86 Mio. US\$ (verteilt über fünf Jahre), die von der Regierung Uttar Pradeshs aus dem Haushalt zu finanzieren sein würde. Die Weltbank selbst schätzte das Risiko, dass die Regierung nicht in der Lage bzw. willens sein würde, diesen Beitrag zu leisten, als „substantiell“ ein.⁴⁷⁶

Noch deutlicher als in den diskutierten Restrukturierungsprozessen in Andhra Pradesh und Orissa ist im Fall Uttar Pradesh zu erkennen, dass die eingeleiteten Maßnahmen für die Entscheidungsträger in erster Linie einen Ausweg aus einer Krisensituation darstellten. Politische Instabilität, religiöse, gesellschaftliche und politische Konflikte, eine zunehmende Kriminalisierung der Politik und alltägliche politische Korruption auf höchster Ebene haben diesen Unionsstaate in eine Situation des „damned if you do, damned if you don’t“ in Bezug auf jegliche Wirtschaftsreformen geführt. Folgende Auszug aus einer Bilanz, die ein Journalist 1998 nach einjähriger Amtszeit Kalyan Singhs als *Chief Minister* zog, vermittelt ein Gefühl für die vorherrschende politische Kultur. Der Autor beschreibt Singh als couragierten politischen Führer, der entgegen aller Vorhersagen eine bunte und von vielen Widersprüchen gekennzeichnete Koalition zusammenhielt. Darüber hinaus wird ein wenig positives Bild seiner Administration gezeichnet:

If he was unable to keep a tab on the rampant corruption in some of the ministries, it was understandable, because, politically, he was in no position to fix them. After all, the foundations of his government were laid on a loosely-held, fragile base of varying shares of political opportunism, devoid of common ideologies or objectives. And when there was no way he could tell minister A belonging to one of the two coalition partners to refrain from indulging in corruption, he could not muster up courage to restrain his own party ministers to stop running their respective departments like their personal fiefdom.

In the ministries of public works, irrigation, health and **energy in particular** [H.d.A], things were at their worst. Corruption reigned supreme while bribery was the order of the day as there was a price for every job – a transfer, a posting or award of contract. In fact, looking back at the performance of most ministers, it seems that only transfers and postings and innovating ways and means to fill their coffers remained on top of their agenda.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Bei der Risikoanalyse, die die Weltbank zu jedem Kreditprojekt vornimmt, werden vier Kategorien unterschieden: *High Risk*, *Substantial Risk*, *Modest Risk*, *Negligible or Low Risk*. Die Einschätzung des Projektvorhabens offenbart, dass die Weltbank sehr skeptisch über dessen Erfolgsaussichten war. So wird zum Beispiel das Risiko, dass die Regierung Uttar Pradeshs die Reformen nach den ersten Schritten nicht fortsetzen wird, als „substantial“ eingeschätzt; das Risiko, dass die Regierung die Nachfolgeunternehmen des *Uttar Pradesh Electricity Board* nicht unabhängig von politischer Einflussnahme wirken lassen wird, wird sogar als hoch eingestuft. Das Gesamtrisiko des Vorhabens wird von der Weltbank als „substantial“ bewertet. (World Bank 2000a: 29)

⁴⁷⁷ „Kalyan completes a lacklustre year in office“, *rediff on the net*, 30. September 1998 (Internet-Ausgabe).

5.4 Zusammenfassung

Die in diesem Kapitel diskutierten Fallbeispiele jener Unionsstaaten, die sich frühzeitig für einen mit Kredithilfen internationaler Organisationen unterstützten Restrukturierungsprozess ihres Stromsektors entschieden haben, bestätigen die These, dass ernsthafte wirtschaftspolitische Krisen einen wichtigen Auslöser für Reformen in Indien darstellen. Wie bereits Anfang der neunziger Jahre auf Ebene der Zentralregierung die Zahlungsbilanzkrise von 1991 zur Öffnung des Kraftwerksektors für private und ausländische Investitionen geführt hatte, so entschieden sich auch gerade jene unionsstaatlichen Regierungen für die Einleitung eines Reformprozesses, die zuvor die traditionell staatlich dominierten Strukturen durch populistische Maßnahmen und mangelhaftes Regierungshandeln in einen desolaten Zustand geführt hatten. In allen drei Fällen wurde der Prozess der Implementation dieser Reformen von Wechseln in der politischen Führung begleitet. In Andhra Pradesh war es vor allem der (innerfamiliäre) Wechsel in der politischen Führung der *Telugu Desam Party* und der neue *Chief Minister* Chandrababu Naidu, der durch ein Reformprogramm versuchen musste, mit den Folgen der populistischen Politik seines Schwiegervaters umzugehen.

In Orissa war ebenfalls die Mixtur aus wirtschaftspolitischer Krise und dem Reformeifer eines *Chief Minister* Auslöser für die Reformen, die dann sogar einen politischen Führungswechsel überlebten und von einer neuen Regierung fortgesetzt wurden. Im Vergleich dieser drei betrachteten Fälle ragt Uttar Pradesh deutlich durch den Grad an politischer Instabilität heraus. Zahlreiche Regierungswechsel, instabile Koalitionen, *President's Rule* und ein Verfall der politischen Kultur führten in eine Situation, in der die systematische Durchführung eines komplexen Reformprogramms kaum möglich scheint. Nicht zuletzt die hier zitierten Auszüge aus dem offiziellen Projektdokument der Weltbank belegen, dass die aktuelle Reformbereitschaft eher als Beleg dafür gewertet werden kann, dass die politischen Kosten eines Verzichts auf Reformen von den Entscheidungsträgern höher eingeschätzt werden, als jene, die mit der Durchführung von Reformen assoziiert werden.

*Has the Hindu rate of Growth
been replaced by the Hindu rate of change?*
Yergin und Stanislaw (1998)

Kapitel 6 – Schlussbetrachtung

Eine Bilanz des zehnjährigen Reformprozesses in der indischen Stromwirtschaft fällt bei Betrachtung einiger zentraler Indikatoren fast durchweg negativ aus. Weder die Hoffnungen auf substantielle private Investitionen in die Stromerzeugung haben sich realisieren lassen noch wurde ein deutlich höherer Grad an Versorgungssicherheit erreicht. Zahlreiche der in Kapitel 4 diskutierten wirtschaftlichen und technischen Indikatoren belegen dies. Der auffälligste Trend ist die sich dramatisch verschlechternde Finanzlage der *State Electricity Boards*. In solchen Unionsstaaten, in denen seit Mitte der neunziger Jahre eine Entflechtung dieser Versorgungsunternehmen vorgenommen worden ist, wie in Orissa, Haryana, Andhra Pradesh und Uttar Pradesh, traten deutliche Probleme hervor. So wurde beispielsweise dem Nachfolgeunternehmen des *Orissa State Electricity Board* die finanzielle Last nicht kostendeckender Strompreise aufgebürdet und es ist nicht gelungen, die notwendige Anpassung der Stromtarife vorzunehmen. Kritiker des von der Weltbank propagierten Reformmodells (Entflechtung und (Teil-)privatisierung) sehen in diesen Problemen einen Beweis dafür, dass eine Privatisierung grundsätzlich das falsche Rezept für den Aufbau einer modernen Strominfrastruktur ist. Verteidiger der Reformen verweisen auf die Entlastung des öffentlichen Haushalts und sehen in erster Linie politische „Einmischung“ als Ursache der Reformprobleme. Ohne Zweifel handelt es sich zu einem bedeutenden Teil um Transitionsprobleme. Die Bereitstellung des ohnehin recht komplexen Produkts Strom war traditionell die integrierte Aufgabe einer behördlichen Einrichtung, dem *State Electricity Board*. Wie der Vergleich der vier im Appendix aufgeführten Schaubilder des indischen Stromsektors verdeutlicht, hat die Anzahl der involvierten Akteure über die letzten fünfundzwanzig Jahre, und speziell in den neunziger Jahren, deutlich zugenommen. Das Beispiel der Restrukturierung in Orissa, aber auch die Verhandlungen um private Kraftwerksinvestitionen in ganz Indien, haben die Transaktionskosten verdeutlicht, die mit dem Eintritt einer Vielzahl neuer (staatlicher und privater) Akteure einhergehen.

Es ist noch zu früh um einzuschätzen, ob die Einsetzung von Regulierungskommissionen in den Unionsstaaten zu einem strukturellen Wandel bei der Strompreisgestaltung führen wird.

Schlussbetrachtung

Die Versorgungsunternehmen müssen ihre Preiserhöhungen bei den Regulierungskommissionen beantragen. Deren Prüfung und die damit verbundenen öffentlichen Anhörungen haben den Druck auf Politik und Bürokratie erhöht, den Sektor transparenter zu machen und sich für ihr Handeln öffentlich zu rechtfertigen.

Tabelle 6.1 zeigt das enttäuschende Ergebnis der Politik gegenüber privaten Kraftwerksbetreibern. Wurden von der indischen Regierung Mitte der neunziger Jahre Potentiale von bis zu 90.000 MW hervorgehoben, so befanden sich im Jahre 2001 weniger als 4.000 MW in Betrieb. Die unüberschaubare Zahl von Absichtserklärungen und MoU, die Anfang der neunziger Jahre zwischen Investoren und den Regierungen der Unionsstaaten unterschrieben worden sind, führten vielmehr dazu, dass die ursprünglich für die Stromwirtschaft vorgesehenen öffentlichen Mittel teilweise für andere Zwecke eingesetzt wurden. Da sich aber, in erster Linie aufgrund der desolaten Lage der *State Electricity Boards*, diese erhofften Privatinvestitionen nicht realisieren ließen, erhöhte sich das Defizit entsprechender Infrastrukturinvestitionen weiter. Wie allerdings der kontroverse Fall von Enron in Maharashtra zeigt, verschärfen private Kraftwerke die Probleme der Versorgungsunternehmen dramatisch, wenn keine gleichzeitigen Reformen bei der Stromverteilung und der Tarifgestaltung erfolgen. Unter diesen Umständen, so lässt sich argumentieren, war es vielleicht sogar von Vorteil, dass sich die zahlreichen anderen privaten Kraftwerksvorhaben nicht realisieren ließen.

Tabelle 6.1: Private Kraftwerke in Betrieb am 31.01.2001

Kraftwerk	Unionsstaat	Typ	Kapazität (MW)
Paguthan (Gujarat PowerGen Energy Corp.)	Gujarat	Gas/Naphtha	655
Hazira (Essar Power Ltd.)	Gujarat	Gas	515
Baroda (Gujarat Industries Power Company)	Gujarat	Gas/Naphtha	167
Surat Lignite (GIPCL)	Gujarat	Braunkohle	250
Dabhol (Dabhol Power Co.)	Maharashtra	Gas/Naphtha	740
Jegurupadu (GVK Industries)	Andhra Pradesh	Gas	216
Godavari (Specturam Tech.)	Andhra Pradesh	Gas	208
Basin Bridge (GMR Vasavi)	Tamil Nadu	Diesel	200
Toranagallu (Jindal Tractebel)	Karnataka	Kohle	260
Kondapally (Kondapally Power Corporation Ltd.)	Andhra Pradesh	Gas	350
Gesamt			3561
10 kleinere private Kraftwerke			436
Kraftwerke im privaten Lizenzbetrieb			1465

Quelle: *Ministry of Power* (Internet)

6.1 Die prozessuale Analyse

[...] some reforms came not by design but more as unintended consequences of **bankruptcy** [H.d.A.]. This is particularly the case at the State level. Some reforms have generated a **chain reaction** [H.d.A.] creating a demand for pushing the reforms further than what was originally intended. (Bardhan 1998: 123)

Diese Beschreibung der Wirtschaftsreformen durch den Ökonomen Pranab Bardhan trifft in weiten Teilen auch auf den Stromsektor zu. Die zwei in diesem Zitat hervorgehobenen Merkmale spiegeln zudem die in der Einleitung dieser Arbeit gemäß dem Policy-Phasenmodell vorgenommene Unterscheidung von Policy-Initiierung, Implementation und *feed back* wider.

6.1.1 Agenda-Setting

Bei der Beantwortung der Frage nach der Ursache für die Einleitung von Reformen, dem *Agenda-Setting*, findet sich das von Bardhan vorgeschlagene Motiv, „*bankruptcy*“, auch in der vorliegenden Fallstudie. Die Öffnung des Stromsektors für private Kraftwerksinvestitionen durch die Zentralregierung war eine Reaktion auf fehlende öffentliche Mittel. Die Entscheidung der politisch Verantwortlichen in Orissa, Andhra Pradesh und Uttar Pradesh, mit einem Restrukturierungskredit der Weltbank ihre Versorgungsunternehmen zu entflechten, erfolgte, nachdem die Weltbank ab 1992 den *State Electricity Boards* anderweitige Kredite versagte und die Haushaltslage keine öffentlichen Investitionen zuließ. Aus einer *Rational Choice*-Perspektive kann argumentiert werden, dass der Mangel an anderweitigen Finanzressourcen politische Kosten verursachte, die nach Einschätzung der Akteure höher gelägen hätten, als diejenigen, die durch Reformen verursacht werden.

Die Krisensituation paarte sich in Orissa und speziell in Andhra Pradesh mit einer reformorientierten Einstellung politischer Eliten sowie von Teilen der Verwaltung. In der Einleitung zu dieser Arbeit wurde die Reformwahrscheinlichkeit als Funktion aus der Reformorientierung von Entscheidungsträgern und der Ausgangssituation (Krise vs. *politics-as-usual*) beschrieben. Demnach würden Orissa und Andhra Pradesh in den Quadranten dieser Matrix einzuordnen sein, der eine Krisensituation mit dem Vorhandensein reformorientierter Entscheidungsträger verbindet. Dieser Kombination wird im Modell eine

hohe Wahrscheinlichkeit der Initiierung von Reformen zugeschrieben. Uttar Pradesh hingegen kennzeichnete eine Kombination aus Krise und einer fehlenden Reformorientierung der Entscheidungseliten. Dies kommt nicht zuletzt in der von der Weltbank selbst konstatierten Skepsis gegenüber den Erfolgsaussichten des Reformprogramms in U.P. zum Ausdruck.

6.1.2 *Implementation und "feedback"*

Die empirische Studie hat gezeigt, dass es sich bei den Reformproblemen nur bedingt um Implementationsprobleme handelt. Die Initiativen, die auf nationaler Ebene auf den Weg gebracht worden sind (Öffnung für privaten Kraftwerksbetrieb, private Stromübertragung, Gesetz zur Einrichtung von Regulierungsbehörden), sind zumindest parlamentarisch, wenn auch hin und wieder mit zeitlichen Verzögerungen, umgesetzt worden. Die Probleme liegen demnach vielfach schon beim *Agenda-Setting*, in dem die notwendigen Reformen (Preisanpassungen, Entpolitisierung und Bekämpfung des Stromdiebstahls) nicht ernsthaft angegangen wurden. Die Zentralregierung verweist in diesem Zusammenhang auf die föderale Aufgabenteilung und die damit verbundene Zuständigkeit der Unionsstaaten für solche Reformen. Auf Ebene der Unionsstaaten wurden diese Probleme, wie die Zahlen aus Kapitel 4 aufzeigen, nicht systematisch angegangen.

Der vergebliche Versuch, private Kraftwerksinvestitionen zu fördern, führte allerdings zu der Einsicht, dass nur eine Gesundung der *State Electricity Boards* eine langfristige und dauerhafte Lösung für die Probleme des Stromsektors bringen kann. Dies löste die von Bardhan angesprochene Kettenreaktion aus. Ein Großteil der Reformen aus der Mitte der neunziger Jahre (z.B. Ermöglichung von *Escrow Accounts*) und später der *Electricity Laws (Amendment) Act, 1998* und der *Electricity Regulatory Commissions Act, 1998* waren Reaktionen auf die ausbleibenden privaten Investitionen.

6.1.3 *"Reforms by Stealth" oder "Decay by Stealth"*

Wie im Verlauf der vorliegenden Studie deutlich wurde, kann das von Jenkins (1999) vorgeschlagene Konzept der getarnten Reformen am Fallbeispiel des indischen Stromsektors nur bedingt bestätigt werden. Zwar gab es eine Vielzahl von Reformmaßnahmen auf höchster politischer Ebene. Die Unionsregierung öffnete die Stromerzeugung für private Investoren, führte über Jahre hinweg unzählige Verhandlungen mit privaten Investoren, erließ eine ganze

Batterie von Regierungsverordnungen, formulierte und verabschiedete Gesetze zur Einrichtung von Regulierungsbehörden, setzte diese Behörden ein, schaffte die rechtlichen Voraussetzungen für Privatinvestitionen in die Stromübertragung. Alle diese Maßnahmen können als Reformschritte gewertet werden, die durchaus nicht „getarnt“ waren und teilweise sogar große öffentliche Aufmerksamkeit erhielten.

Ähnliches gilt für die Reformmaßnahmen in den Unionsstaaten. Auch wenn die Vorbereitungen und die Verhandlungen mit der Weltbank, die den konkreten Reformschritten vorausgingen, nicht immer die notwendige Öffentlichkeit erhielten, so verläuft deren konkrete Umsetzung keinesfalls „*by stealth*“, sondern hat bereits vielfache Proteste und eine lautstarke öffentliche Debatte in den Medien hervorgerufen.⁴⁷⁸

Was aber tatsächlich bis Ende der neunziger Jahre im dunkeln blieb, das ist eine krebsartiger Zersetzung der zuvor zumindest noch bis zu einem gewissen Grade tauglichen Strukturen. Trotz einer lautstarken Reformrhetorik, die für den indischen Stromsektor über die neunziger Jahre hinweg kennzeichnend waren, hat sich das operative Geschäft der *State Electricity Boards*, wie in Kapitel 4 dieser Arbeit gezeigt worden ist, permanent verschlechtert. Nach diesen zehn Reformjahren, unzähligen Diskussionen und Konferenzen und wechselnden Regierungen sah die in der Einleitung zu dieser Arbeit zitierte Bilanz, die der indischen Stromminister im Frühjahr 2001 zog, verheerend aus. Der akkumulierte jährliche Verlust aller *State Electricity Boards* betrug rund 180 Mrd. IR. Dem System ging Strom im Wert von rund 500 Mrd. IR verloren, zum größten Teil – so alle Anzeichen – durch Diebstahl. Die Stromversorgung blieb unzuverlässig und von minderer Qualität. Die resultierenden Spannungsschwankungen führen zur Beschädigung von technischen Anlagen der Stromverteilung und von elektrischen Geräten bei den Endkonsumenten. Zum Teil brechen die Netze ganzer Regionen für einige Tage zusammen.⁴⁷⁹ Im Verlauf der Arbeit wurden diese und andere Probleme vertieft. Diese Arbeit bildet somit einen Gegenpol zu der Literatur, die ein in der Tendenz eher positives Bild der indischen Wirtschaftsreformen zeichnet. Die vorliegende Studie hat vielmehr aufgezeigt, wie politische Akteure aus einem – im Gegensatz zur Interpretation von Jenkins (1999) – durchaus sichtbaren Reformprozess politisches

⁴⁷⁸ Zur Verteidigung von Jenkins (1999) muss allerdings eingestanden werden, dass ein Großteil dieser Maßnahmen erst nach dem von ihm untersuchten Zeitraum eingeleitet worden sind.

⁴⁷⁹ So geschehen am 2. Januar 2001 als fast das gesamte nördliche Verbundnetz (Jammu und Kashmir, Himachal Pradesh, Punjab, Haryana, Delhi, Uttar Pradesh, Rajasthan, Chandigarh) zusammenbrach. Die Unionsregierung setzte daraufhin eine Untersuchungskommission unter der Leitung des Vorsitzenden der *Central Electricity*

Kapital schlagen, während andere gesellschaftliche Akteure, wie zum Beispiel die Angestellten in den *State Electricity Boards* oder auch bestimmte Konsumentengruppen, ihre Möglichkeiten des *rent-seeking* stetig pflegen und ausbauen, bis hin zu einer mafiös organisierten Kriminalisierung des Sektors. Die auf höherer Ebene ablaufenden Reformdiskussionen und -maßnahmen dienen dabei als Tarnkappen.

Ermöglicht wird dies durch eine Unfähigkeit beziehungsweise einen Unwillen der politisch verantwortlichen Akteure, die wirklich drückenden Probleme – in erster Linie Korruption, Stromdiebstahl und Preissetzung – direkt anzugehen. Anstatt der von Jenkins beschriebenen „*reforms by stealth*“ bildet der Stromsektor eher ein Beispiel für „*decay by stealth*“. Die Tarnung für diesen wirtschaftlichen, technischen aber auch moralischen Verfall dieses bedeutenden Wirtschaftsbereichs bildete paradoxer Weise eine Reformdiskussion, die einen großen Teil der Aufmerksamkeit auf sich zog. Vor allem die Versuche, geeignete Rahmenbedingungen für private Kraftwerksinvestitionen zu schaffen, dominierten die Diskussionen in solchen Eliteforen wie den englischsprachigen Druckmedien oder den unzähligen Konferenzen, Tagungen und Workshops, die rund um die Stromwirtschaft organisiert worden sind. Unter dieser Tarnkappe der Reformrhetorik büßte der Sektor nach und nach seine Funktionsfähigkeit ein und es erhärtete sich ein „*unholy nexus between the public-enterprise hierarchy, their private clients and the criminal underworld and their political patrons.*“ (Bardhan 1998: 127)

6.2 Interessengruppen – Die Politische Ökonomie der Reformen

Bardhans Interpretation von wohlhabenden Landbesitzern, Angestellten des öffentlichen Sektors und industriellen Kapitalisten als „dominante besitzergreifende Klassen“ und der sie treibenden Motivation des *rent-seeking* hat einige Relevanz für den Stromsektor. Im folgenden sollen abschließend und zusammenfassend die wichtigsten Interessengruppen im Stromsektor diskutiert werden.

Authority, R.N. Srivastava, ein, um den Grund für diesen folgenreichen und kostenintensiven Vorfall zu untersuchen.

6.2.1 Landbesitzer

Um die Rolle mittlerer und reicher Landbesitzer als Interessengruppe im Stromsektor zu erläutern, sei auf das Beispiel Haryanas verwiesen. Ähnlich wie der Punjab verfügt dieser Unionsstaat über eine stark mechanisierte Landwirtschaft und die Bewässerung der Felder erfolgt zum Großteil durch elektrisch betriebene Wasserpumpen. Bereits 1993 führte die damalige Regierung der Kongresspartei erste Gespräche über einen Restrukturierungskredit mit der Weltbank. Nach den Wahlen zur *State Assembly* von 1996 vereinbarte der neue *Chief Minister* Bansi Lal (*Haryana Vikas Party*) diesen Restrukturierungskredit. Die Kongresspartei entschied sich nach der verlorenen Wahl für einen Kurswechsel und mobilisierte ihre Kräfte gegen das von ihr selbst eingeleitete Reformprogramm und die damit verbundenen Preiserhöhungen für die Landwirtschaft.⁴⁸⁰ Da Haryana, wie der Nachbarstaat Punjab, seit langer Zeit eine Politik des kostenlosen Stroms für die Landwirtschaft verfolgte, war die Einführung eines Mindeststrompreises von 0,5 IR/Kwh eine der Bedingungen der Weltbank. Dagegen mobilisierte die Opposition den Protest von Landwirten. Beispielhaft werden derartige Proteste aus den Distrikten Mandiali in Mahendragarh im folgenden Ausschnitt eines Zeitungsbeitrags beschrieben. Diese Distrikte gelten als sehr trocken und haben niedrige Grundwasserspiegel. Der Betrieb von elektrischen Brunnenpumpen hat für die Agrarwirtschaft hier besondere Bedeutung:

Agitation, in fact began with HSEB [Haryana State Electricity Board] refusing to replace the burnt transformers until the farmers had paid their arrears. What were these arrears? The farmers in this region paid less for the electric power consumed than those in other regions. Under the slab system it was realised that farmers in this region grew only one crop a year. The ground water levels are very low, they require pumpsets of 10-15 horsepower to draw water. Whereas in other regions a pumpset of 5 HP is not only sufficient but pumped more water than higher powered pumps used in Mandiali and the surrounding areas. It is highly uneconomical for their farmers to do farming paying a higher price for electricity as pumpsets are the major source of irrigation in these villages. Realising that the abolition of slab system will harm them, they stopped paying their electricity bills to SEB and when a transformer blew up, the SEB authorities asked the farmers to pay the dues before they replaced the transformer. Subsequently another 32 transformer got burnt. On October 10, 1997, farmers from 20 villages gathered at Mandiali to block the Delhi-Bikaner railway line to protest against the Haryana government's decision to cut the power supply for not paying their electricity bills. The agitation turned

⁴⁸⁰ Siehe „Haryana Congress's about turn - opposes reform of power“, *rediff on the net*, 2. Juli 1997 (Internet-Ausgabe).

violent and by the end of the day, six Mandiali farmers were killed in police firing resulting in a spate of violent incidents.⁴⁸¹

Das Reformprogramm Haryanas stand im Sommer 2000 erneut kurz vor dem Abbruch, nachdem die Weltbank bereits im Januar jenen Jahres die Ausschüttung weiterer Kreditmittel eingefroren hatte. Erst nach schwierigen Verhandlung mit einer neuen Regierung unter Om Prakash Chautala (*Indian National Lok Dal*) wurde das Reformprogramm fortgesetzt. Im Wahlkampf hatte Chautala das Reformpaket zuvor aus der Opposition heraus scharf kritisiert und zum zentralen Wahlkampfthema gemacht. Die Kritik richtete sich in erster Linie wiederum gegen die mit den Reformen verbundenen Strompreiserhöhungen für die Landwirtschaft.⁴⁸² So gilt für alle drei dominanten Parteien Haryanas (Kongress, *Indian National Lok Dal* und *Haryana Vikas Party*), dass sie als Regierungspartei ein Programm durchzusetzen versuchten, während sie in der Opposition gegen das gleiche Programm Widerstand mobilisierten. Es ist unbestritten, dass der politische Einfluss wohlhabender Landbesitzer und die Stimmenpotentiale der ärmeren ländlichen Bevölkerung bei Wahlen eine entscheidende Ursache für dieses Verhalten politischer Parteien sind.⁴⁸³

Diese Ausführungen sollen jedoch nicht den Eindruck erwecken, dass jegliche staatliche Unterstützung der Stromversorgung des ländlichen Indiens aus ökonomischen Gründen abzulehnen sei. Mehr als zwei Drittel der indischen Bevölkerung leben direkt oder indirekt von diesem Sektor und die Witterungsbedingungen in großen Teilen des Landes rechtfertigen durchaus wirtschaftspolitische Prioritäten in diesem Bereich. Angesprochen auf die Rolle der ländlichen Stromsubventionen im Kontext der Reformen führte ein Vertreter eines britischen Stromunternehmens in einem persönlichen Interview aus:

I personally don't think that the political dimension of farmers will get addressed. Probably for very understandable reasons. Remember where this model of liberalisation actually came from. In the USA or in Europe the weather is much more temperate. Control of agriculture is much more clearly understood. Less so here. Quite genuinely the farming community does need some support. However, within the farming community you have to look at rich farmers versus poor farmers and the whole interaction there. But in my

⁴⁸¹ Zitiert aus einem Beitrag von Rakesh Singh „Haryana farmers' agitation over power“, *Financial Express*, 20. Dezember 1997 (Internet-Ausgabe).

⁴⁸² Siehe dazu, unter anderem, „Haryana to go ahead with power reforms“, *Times of India*, 19. April 2000 (Internet-Ausgabe).

⁴⁸³ Diese Beobachtung steht in einem gewissen Widerspruch zu der folgenden Feststellung Jenkins. „To the extent that issues associated with reconstituted identities are the primary forces driving the organisation of political parties and the contesting of elections, class politics will remain marginal, and the state will derive considerable autonomy in relation to economic policy.“ (Jenkins 1999)

view the subsidy and the political dimension of a rural economy will not be resolved in the short term. Therefore, one might have to accept that there is subsidy for quite some time. How you deal with that subsidy in an unbundling economy is not clear to me. And I don't think that it has been addressed in any of the reading that I have seen.⁴⁸⁴

Es ist unter Beobachtern und Experten weitgehend unbestritten, dass die Subventionen nicht die ärmere ländliche Bevölkerung erreichen, sondern in erster Linie mittleren bis reichen Landbesitzern zu Gute kommen. Der armen Landbevölkerung fehlt in der Regel der Zugang zu Elektrizität und zu elektrisch betriebenen Geräten. Vielmehr nutzen ökonomisch besser gestellte Gruppen im ländlichen Indien in Zeiten der Trockenheit die subventionierten Wasserpumpen, um das damit geförderte Wasser an die ärmeren Bevölkerungsteile, die keinen alternativen Zugang zu Wasser haben, zu hohen Preisen zu verkaufen. Selbst Regierungskommissionen haben diese negativen Verteilungseffekte von Stromsubventionen regelmäßig thematisiert:

Although energy prices are subsidized with an objective to providing benefit to the poor people, the socio-economic conditions prevailing in the country may be such that benefits in fact accrue mainly to the rich. This is generally true of electricity subsidies in rural areas where the beneficiaries are rich farmers and artisans who can afford to pay higher prices. Some evidence regarding the beneficiaries of rural electrification programmes in India was collected by the Committee on Power (1980) and they concluded that "while the rural electrification (RE) programme has brought economic benefits to the rural areas, it suffers from the following shortcomings (i) A bias in favour of the large farmer and inadequate availability of RE benefits to the small and marginal farmers; and (ii) Poor progress of domestic lighting and street lighting programmes. A recent study by the Planning Commission (1983) shows that the low income beneficiaries (income less than Rs. 1000 per year) accounted for 28.8 percent of the sample beneficiaries.⁴⁸⁵

Vor diesem Hintergrund wäre die Anhebung von Strompreisen für die Landwirtschaft und die rigorose Bekämpfung von Stromdiebstahl von Seiten wohlhabender Bevölkerungsschichten auch ein Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit. Die öffentlichen Mittel, die für Subventionen und zum Ausgleich der Verluste der *State Electricity Boards* aufgewendet werden, könnten alternativ eingesetzt werden. Aber selbst diese Maßnahmen können aufgrund der politischen Realitäten auf lokaler Ebene zu neuen Ungerechtigkeiten führen, wie der folgende Ausschnitt aus einem Zeitungsartikel, der sich mit einer anstehenden Erhöhung von Strompreisen in Rajasthan beschäftigt, exemplarisch verdeutlicht:

⁴⁸⁴ Persönliches Interview mit dem indischen Büroleiter von *National Power* (U.K.), geführt im Februar 2000 in Neu Delhi.

⁴⁸⁵ Konferenzbeitrag von Ramesh Bhatia, veröffentlicht in Thurkal und Pachauri (1985: 155)

Some farmers even feel now they will have to pay higher electricity bills even as those who tamper their meters go scot-free. "This increase is an injustice to us when no penalties are imposed on those who steal power. Only a few people in a village indulge in power thefts and they are able to do so because they have links with politicians. When we even go to complain against such offenders, nobody listens to us. Instead of catching such culprits, why is the government penalizing all of us?" says another farmer.⁴⁸⁶

6.2.2 Unternehmer

Die indische Privatwirtschaft leidet im Stromsektor unter zwei zentralen Problemen: der Quersubventionierung von anderen Konsumenten, insbesondere der Landwirtschaft, und an einem klassischen Problem kollektiven Handelns. Das zweite Problem soll hier zuerst dargestellt werden.

Als Stromkonsument ist der indischen Industrie an einer kostengünstigen und qualitativ hochwertigen Stromversorgung gelegen. Regelmäßige Stromausfälle und eine teure Selbst- oder Notversorgung kosten der indischen Industrie viel Geld.⁴⁸⁷ Eine zuverlässigere Versorgung ist allerdings nur möglich, wenn Konsumenten für ihren Strom bezahlen und mit den aus diesen Zahlungen resultierenden Erträgen die Infrastruktur erhalten und dem Wirtschaftswachstum folgend ausgebaut werden kann. Große Teile der indischen Industrie und des Gewerbes stehlen aber Strom in großen Mengen. Neben der Manipulation von Stromzähler ist in erster Linie der aus Industrie und den Angestellten der *State Electricity Boards* bestehende Nexus – letztere werden von ersteren bestochen, um die Stromrechnungen zu senken oder das Eintreiben derselben zu unterlassen – ein Grund für die finanzielle Schieflage der *State Electricity Boards*. Es existieren in Indien zwar keine systematischen Studien zu dieser Form des *rent-seeking*, aber der Stromminister der BJP Regierung, P.R. Kumaramangalam, schätzte auf einer öffentlichen Veranstaltung den Schaden auf jährlich rund 200 Mrd. IR. Den hinter diesen in offiziellen Statistiken größtenteils als „*Transmission & Distribution Losses*“ verschleierte Renten sagte Kumaramangalam den Kampf an und verwies häufig die dafür verantwortlichen mafiösen Strukturen.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ „BJP calls Rajasthan bandh to oppose hike in power tariff“, *NDTV.com*, 27. März 2001 (Internet-Ausgabe).

⁴⁸⁷ Gulyani (1997) erläutert am Beispiel eines indischen Personenwagenherstellers, wie die indische Industrie mit dieser unzuverlässigen Versorgungslage umzugehen gelernt hat.

⁴⁸⁸ „This lobby, he [Kumaramangalam, A.d.A] said, had unleashed a personal war against him. ‘I am going to be a heavy target in this war, it is going to be a bitter and dirty war,’ he thundered.“, “Cartel behind power theft is gunning for me, says Kumaramangalam“, *Financial Express*, 17. März 2000 (Internet-Ausgabe). Kumaramangalam verstarb am 23. August 2000.

Die Industrie hätte demnach ein kollektives Interesse an einer nachhaltigen Verbesserung des Sektors, wofür dieser kriminelle Nexus aufgelöst und die Möglichkeiten des *rent-seeking* abgebaut werden müssten. Die indischen Industrie- und Wirtschaftsverbände werden nicht müde, dies von den Politikern und der Verwaltung zu fordern. Die Unternehmen sind als Einzelakteure aber ein integraler Bestandteil dieses Systems, das den indischen Stromsektor ruiniert.

Selbst in den industrialisiertesten Unionsstaaten, allen voran Maharashtra und Gujarat, konnte die Industrie sich nicht nachhaltig mit Forderungen nach niedrigeren Strompreisen durchsetzen. Aufgrund dieser Schwäche *vis-à-vis* landwirtschaftlichen Interessen hat die Industrie zwei Strategien entwickelt: Zum einen die oben beschriebene, in Kollaboration mit Angestellten der *State Electricity Boards* durchgeführte Betrugsstrategie, mit der die effektiven Stromkosten gesenkt werden; zum anderen machen sich größere Unternehmen zunehmend vom öffentlichen Netz unabhängig und betreiben Kraftwerke im Inselbetrieb.

6.2.3 Angestellte des öffentlichen Sektors

Bis Ende der neunziger Jahre galten die politisch niedrig gehaltenen Strompreise für landwirtschaftlichen Konsum als die wichtigste Ursache für die finanziell prekäre Lage der *State Electricity Boards* und somit des gesamten Sektors. In einigen Unionsstaaten hatten gleichzeitig, wie beschrieben, die Haushaltsdefizite derartige Ausmaße angenommen, dass die monatlichen Gehälter für Angestellten des öffentlichen Sektors kaum noch ausgezahlt werden konnte, was zu entsprechenden politischen Konsequenzen geführt hätte. Das Angebot der Weltbank, mit Restrukturierungskrediten den Stromsektor zu unterstützen, stellte eine der letzten Finanzquellen für den Sektor dar.

Erst im Rahmen solcher Restrukturierungsvorhaben kommen mehr und mehr die weiteren Ursachen für die katastrophale Lage des Stromsektors zum Vorschein. Wie beschrieben bot sich der landwirtschaftliche Konsum ausgezeichnet zur Verschleierung des organisierten Stromdiebstahls an. Da der ländliche Bereich mit seinen Wasserpumpen kaum über Stromzähler verfügt, konnten die *State Electricity Boards* in ihrer jährlichen Berichtlegung den durch andere Konsumentengruppen gestohlenen Strom kostenrechnerisch der Landwirtschaft zuschlagen. Nur wenige Experten und Insider wiesen darauf hin, dass die veröffentlichten Zahlen für den landwirtschaftlichen Stromverbrauch unrealistisch hoch waren.

In der gesamten Hierarchie innerhalb der Versorgungsunternehmen bestehen Potentiale zum *rent-seeking*. Bei den Gesprächen, die für die vorliegende Arbeit geführt worden sind, wurde immer wieder darauf verwiesen, dass private Stromkunden keine Dienstleistung, in der Regel die Wiederherstellung einer unterbrochenen Stromzufuhr, ohne Bestechungszahlungen an den zuständigen Mitarbeiter eines *State Electricity Board* erwarten können. Spekuliert wurde häufig über derartige Praktiken auf höherer Ebene. Demnach werden leitende Positionen in den Staatsunternehmen der Stromwirtschaft nur gegen Zahlungen hoher Beträge an die regierende Partei vergeben.⁴⁸⁹ Diese „Investitionen“ amortisieren sich für die Angestellten durch die Einnahme von Bestechungsgeldern nach Amtsübernahme.

Unter diesen Umständen ist Reformwiderstand von Seiten der Mitarbeiter der *State Electricity Boards* zu erwarten. Im internationalen Vergleich zeigt sich mit Blick auf Lateinamerika die geringe Bereitschaft Indiens zur Privatisierung der Stromwirtschaft. Während in Lateinamerika dreiviertel der zwischen 1990 und 1998 in den Stromsektor getätigten Privatinvestitionen durch den Verkauf bestehender Infrastruktur an private Betreiber erfolgte, wurde in Indien lediglich in Orissa ein Kraftwerk zu 49 Prozent und der Stromvertrieb zu 51 Prozent privatisiert. Alle anderen Privatinvestitionen erfolgten in den Bau neuer Anlagen (*greenfield projects*). (Izaguirre 2000: 3).⁴⁹⁰

Ursächlich für die ausgebliebene Privatisierung ist nicht zuletzt der Einfluss der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors. In jenen Fällen, in denen die maroden Anlagen von *State Electricity Boards* vor dem endgültigen Verfall gerettet werden sollen, wird eher der Weg einer zweiten Verstaatlichung eingeschlagen. Da die NTPC über die notwendigen Investitionsmittel verfügt, übernimmt sie von Fall zu Fall Kraftwerke von den *State Electricity Board*, womit die Schulden der Versorgungsunternehmen gegenüber dem staatlichen Stromproduzenten zu einem Teil getilgt werden können.

⁴⁸⁹ Ein deutscher Investor in Indien mutmaßte in einem persönlichen Interview, dass für die Position des Generaldirektors eines der nationalen Unternehmen zur Stromerzeugung (NTPC, NHPC) rund 500.000 US\$ bezahlt worden sind.

⁴⁹⁰ Ramamurti (1999) analysiert die Gründe, warum sich Privatisierungsprogramme in Entwicklungsländern schwer durchsetzen lassen. Siehe zu diesem Thema auch Yarrow (1999) und Campos und Esfahani (1999).

6.2.4 Politik/Politische Parteien

Schon vor 1991 hatten Politiker und Bürokraten den Stromsektor genutzt, um bei Auftragsvergaben an internationale Zulieferer von Ausrüstungs- und Anlagegütern Renten abzuschöpfen. Aber das neue, enthusiastische Interesse der internationalen Energiewirtschaft an Großinvestitionen auf dem indischen Wachstumsmarkt vervielfältigte diese Möglichkeiten. Zum einen versuchten Politiker aus den unzähligen *Memoranda of Understanding*, die sie mit interessierten Investoren abgeschlossen hatten, politisches Kapital zu schlagen. Besonders auf Ebene der Unionsstaaten war mit der wirtschaftlichen Liberalisierung der Standortwettbewerb um ausländische Direktinvestitionen entbrannt. Mit zahlreichen solchen MoU in der Tasche konnte zudem um Investitionen in anderen Wirtschaftssektoren geworben werden, in dem eine bessere Infrastruktur in Aussicht gestellt wurde. Die sich ankündigenden Direktinvestitionen wurden zum Anlass genommen, öffentliche Investitionsmittel in andere Sektoren umzuleiten, was wiederum neue Möglichkeiten der Patronage und des Klientelismus eröffnete.

Die MoU über private Kraftwerksinvestitionen aus den ersten Jahren nach der Liberalisierung eröffneten zusätzliche Möglichkeiten der direkten Bereicherung für politische oder auch private Zwecke. Die Reihe der Korruptionsvorwürfe in diesem Zusammenhang ist lang. Weltweit gehört die Energie- und Stromwirtschaft aufgrund ihres enormen Ertragsvolumens, der Höhe der Investitionen und der Nähe von Privatkapital und politisch-öffentlichem Sektor weltweit zu den am stärksten von Korruption geplagten Sektoren.

Beobachter sowie auch direkt beteiligte Akteure kritisieren die Reformen in Hinblick darauf, dass Politiker nicht jene Maßnahmen ergriffen haben, die die Probleme des Sektors am unmittelbarsten geheilt hätten. Vielmehr hätten sie die Krise als „*window of opportunity*“ genutzt, um zusätzliche finanzielle Ressourcen (*rents*) sowie politisches Kapital zu erringen. Ein Beispiel für einen solchen Kritiker ist der Top-Bürokrat aus dem *Indian Administrative Service*, E.A.S. Sarma. Dieser trat Ende des Jahres 2000 freiwillig vorzeitig aus dem Dienst aus, nachdem er unter umstrittenen Umständen vom Posten des Staatssekretärs für Wirtschaftsangelegenheiten (*Secretary for Economic Affairs*) im Finanzministerium über Nacht auf den des Staatssekretärs im Kohleministerium versetzt worden war. Sarma war zuvor auch als Staatssekretär im Stromministerium tätig gewesen. Nach seiner vorzeitigen Pensionierung übte er öffentlich Kritik an der BJP-Regierung und ihrer Neigung dazu, Staatssekretäre in regelmäßigem Abstand auszutauschen um somit, so seine Vermutung, den

Einfluss und die Autonomie der Bürokratie zu schwächen. Während seiner Zeit als Staatssekretär im Stromministerium war Sarma führend an den Gesetzesinitiativen zur Einrichtung von Regulierungskommissionen, zur privaten Beteiligung an der Stromübertragung sowie an der *Energy Conservation Bill* beteiligt:

[E.A.S. Sarma] had earlier been shunted out from the power ministry as the late Rangarajan Kumaramangalam did not want him around. It was Sarma who piloted the work on regulatory commissions, the transmission bill and the energy conservation bill. Sarma used to argue that it is wiser saving energy and cutting transmission losses than blindly okaying mega projects which would take years and be very expensive. But as projects involved **hundreds of contracts** [H.d.A], Sarma hardly got any listeners.

Earlier, when he refused to clear private power projects which did not follow competitive bidding procedures and norms in Andhra Pradesh, he fell foul of the then Chief Minister N.T. Rama Rao. Despite Sharma taking a strong stand, NTR wanted to go ahead with MoU projects. Sarma protested in writing and proceeded on leave. He was then shunted to the industry ministry as financial adviser. [...]

A lot of what Sarma said raised many hackles. Sample this one: "In the power sector, the stage of reforms is now in the states. The theme should be to reduce costs and rationalise tariff. Ministers should go to the state capitals instead of going off into foreign destinations to sign memoranda of understanding. What we need is to strengthen the distribution system and cut down transmission losses. There is an over emphasis on new projects as **huge contracts** [H.d.A.] are involved."⁴⁹¹

6.2.5 Konflikte zwischen Interessengruppen

Die Diskussion um private Stromerzeugung im Inselbetrieb (*captive power*) bietet ein sehr anschauliches Beispiel für die gegenläufigen Interessen verschiedener Akteure. In Anbetracht der viel diskutierten Stromkrise während der ersten Hälfte der neunziger Jahre, als deren universelles Heilmittel der beschleunigte Neubau von Kraftwerken angesehen wurde, setzten nicht nur die indischen Unternehmerverbände sondern auch das Stromministerium sowie zahlreiche Unionsstaaten auf eine *captive power policy*. Durch verschiedene Regierungsverordnungen wurden die Regeln für den Inselbetrieb weitreichend liberalisiert.⁴⁹²

⁴⁹¹ „Govt packing finance ministry with with 'yes men', feel officials”, *rediff on the net*, 13. November 2000 (Internet-Ausgabe).

⁴⁹² Siehe, unter anderem, Brief des Staatssekretärs im Stromministerium P. Abraham, vom 9. Januar 1997, veröffentlicht in Government of India. Ministry of Power (1997c: 26f), in dem angekündigt wird, dass bei Kraftwerken, die durch unabhängige private Kraftwerksbetreiber errichtet und im Inselbetrieb betrieben werden,

Durch diesen Inselbetrieb verlieren die öffentlichen Versorger allerdings ihre einzigen ertragsgenerierenden Stromkunden, wodurch sich ihre Finanzlage zusätzlich verschärft. Somit schließt sich für die Versorgungsunternehmen ein Teufelskreis aus niedrigen Erträgen, schwacher Dienstleistung, Wegfall überschussgenerierender Kunden, weitere Schwächung der Erträge. Dies erschwert wiederum den Abschluss von Stromabnahmeverträgen mit potentiellen privaten Kraftwerksbetreibern.

Gegen Ende der neunziger Jahre entbrannte im Unionsstaat Madhya Pradesh ein Rechtsstreit unter privaten Kraftwerksbetreibern um das Vorrecht auf die Gewährung der in Kapitel 3 beschriebenen Vorzugskonten („*escrow accounts*“) durch das *Madhya Pradesh State Electricity Board* (MPSEB). Die beschränkte *escrowability* des MPSEP, die auf den Anteil ertragsgenerierender Stromkunden limitiert ist, erlaubte die Gewährung dieses Mechanismus für nur zwei bis drei Projekte. Das *Madhya Pradesh State Electricity Board* versuchte daraufhin, diesen Rahmen zur Einrichtung von Vorzugskonten zu erweitern, in dem es seine Kundenbasis im Bereich des Gewerbes und der Industrie wie folgt ausbauen wollte. Kurzerhand wurde der Inselbetrieb, in diesem Fall durch Dieselgeneratoren, für illegal erklärt. Die Generatoren wurden beschlagnahmt und Ermittlungsverfahren gegen ihre Nutzer eingeleitet. Dies erfolgte unter Verweis auf Artikel 39 des Stromgesetzes von 1910, der aussagt, dass: „Whosoever dishonestly abstracts, consumes or uses any energy shall be punishable with imprisonment for a term which may extend up to three years...“. Das für Finanzfragen zuständige Vorstandsmitglied des MPSEP erklärte, dass „*abstracts [...] any energy*“ auch die Eigenproduktion von Strom einschlieÙe.

Die Unternehmerverbände in Madhya Pradesh reagierten mit Unverständnis und Protest auf diese Maßnahmen, die, berücksichtigt man, dass auch die Regierung dieses Unionsstaates in den neunziger Jahren den Ausbau von *captive power* als Politikziel formulierte, einer gewissen Ironie nicht entbehren.⁴⁹³ Für die Angestellten in den *State Electricity Boards*, die die Profiteure des mehrfach beschriebenen Nexus mit der Industrie ausmachen, ist die Verbreitung von *captive power* ohnehin ein ungewünschter Verlust von Gelegenheiten zum *rent-seeking*.

An dieser Anekdote aus Madhya Pradesh wird das komplexe Akteursgeflecht von verschiedenen Interessengruppen deutlich. Während die Interessen von Politikern und

für die Projektvergabe keine zeitaufwendigen und teuren internationale Ausschreibungen mehr erfolgen müssen. Dies war seit langem von den Industrieverbänden gefordert worden.

⁴⁹³ Siehe, „Generating power is ‚theft‘ in Madhya Pradesh“, *Economic Times*, 20. Juli 2000 (Internet-Ausgabe).

Industrie bzw. Gewerbe hier kongruent sind, da beide die Schaffung von *captive power* Kapazität als kurzfristige Lösung für das Stromdefizit sehen, fürchtet das *State Electricity Board* um seine gewinnbringenden Kunden und die Mitarbeiter der Versorgungsunternehmen um ihre illegalen Einnahmequellen (*rents*).

6.2.6 Die Autonomie des Staates

Nach Ansicht Bardhans (1998) gewährleisteten solch andauernde Konflikte zwischen den verschiedenen Interessengruppen ein Machtgleichgewicht, welches es für jede einzelne Gruppe unmöglich machen würde, den Staat vollständig zu „beherrschen“. Somit spricht er dem indischen Staat einen gewissen Grad an Autonomie (zur Durchsetzung von Reformen) zu. Gleichzeitig würde allerdings ihre gemeinsame Furcht davor, dass eine Reform des unter ihrem Gewicht kollabierenden Systems einen negativen Einfluss auf ihre Möglichkeiten des *rent-seeking* mit sich brächte, sie in ihrer Opposition gegen Reformen zusammenschweißen. Veränderungen und Reformen seien damit strukturell gehemmt, da die dominanten Klassen eine Art Vetomacht besitzen. Der beschriebene Reformprozess in der Stromwirtschaft bestätigt diese Darstellung insofern, als dass die notwendigen Maßnahmen, (Strompreiserhöhungen und Bekämpfung des Stromdiebstahls) von keiner politischen Instanz ernsthaft angegangen worden sind.

Jenkins (1999: 33) zeigt aber auf, dass selbst Bardhan – teilweise veranlasst durch die ersten Reforminitiativen unter Rajiv Gandhi – an anderer Stelle dem indischen Staat wiederum einen weitaus höheren Grad an Autonomie gegenüber diesen traditionellen Interessengruppen einräumt. Die wirtschaftliche Öffnung nach Außen würde unter anderem die finanzielle Abhängigkeit der indischen politischen Parteien von einheimischen Unternehmern reduzieren, da sich mit dem Eintritt multinationaler Unternehmen neue Quellen erschließen ließen.

Die Neigung indischer Spitzenpolitiker, in der Stromwirtschaft eine enge Kontaktpflege zu ausländischen Investoren zu unterhalten, wird vielfach von indischen Unternehmern kritisiert. Der Direktor eines indischen Privatunternehmens beklagte in einem persönlichen Interview die bessere Behandlung, die seine ausländischen Konkurrenten von Seiten der Politik erfahren. Er bezeichnete die multinationalen Unternehmen als „*pampered lot*“. Sie würden durch die Gewährung von Vorzugskonditionen (Bürgschaften, etc.) verhätschelt, was sich deutlich am Beispiel der *Fast Track Power Projects* gezeigt hätte. Sie hätten leichten Zugang

zu verantwortlichen Ministern und überhaupt bestünde unter den Politiker ein größeres Vertrauen gegenüber Ausländern.⁴⁹⁴

6.2.7 Föderalismus

In der Einleitung wurde der von Jenkins beschriebene Mechanismus diskutiert, mit dem Widerstände gegen Reformen durch die föderale Verteilung des Gegendrucks abgebaut werden können (*market preserving federalism!*). Bardhan (1998) ist in dieser Hinsicht etwas skeptischer:

While there are large elements of truth in the position thus taken by Jenkins (1987) and others, I happen to disagree with this position on some major points. Diffusion of resistance through regional fragmentation is limited on important issues of restructuring at the national policy level, where vested interests are nationally organized. For example, in the case of restructuring the management of large public enterprises at the centre and giving them *real* autonomy (not just the ‘smoke and mirrors’ of MOUs in the past or the ‘navaratna’ or ‘mini-navaratna’ status proposed currently); or in breaking the unholy nexus between the public enterprises hierarchy, their private clients and the criminal underworld and their political patrons; or in restructuring the insurance sector, or in the internal organization of public financial institutions; or in reducing family control over large private-sector enterprises. (Bardhan 1998: 127)

Die in Kapitel 5 beschriebene Durchsetzung der Restrukturierung des *Uttar Pradesh State Electricity Board* im Frühjahr 2000 gegen den anfänglich massiven Widerstand der Gewerkschaften sollten die Skepsis Bardhans etwas relativieren. Mit dem entsprechenden Maß an politischem Willen und dem Rückgriff auf Mittel zur Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols (Einsetzung des Militärs, Ausnahmegesetzgebung, etc.) sind Reformen auch gegen diese national organisierten Interessen durchsetzbar. Zu erwarten ist dieser politische Wille allerdings nur, wenn die Kosten-Nutzen-Kalkulation der politischen Entscheidungsträger davon ausgeht, dass die Kosten der Durchsetzung dieser Maßnahmen unter jenen liegen, die durch den Verzicht auf Reformen verursacht würden.

⁴⁹⁴ Dieses persönliche Interview mit A.K. Srivastava, Direktor von *Essar Power*, wurde im Februar 2000 in Mumbai geführt.

Literaturverzeichnis und Dokumente

- Abraham, P. 1993. „Privatisation Initiatives in India“. In: Gouri, Geeta, R. Jayashankar und Olu Fadahunsi (Hrsg.), *Efficiency Through Competition in Public Utilities - Policies for Restructuring*. Ljubljana: International Center for Public Enterprises in Developing Countries: 79-84.
- Ahluwalia K.J.S. und Shri Asad Wasi (Hrsg.). 1997. *India's Electricity Industry*. New Delhi: PHD Chamber of Commerce.
- Ahluwalia, Isher Judge und I.M.D. Little (Hrsg.). 1998. *India's Economic Reforms and Development. Essays for Manmohan Singh*. Delhi: Oxford University Press.
- Ahluwalia, Montek S. 1998. "Infrastructure Development in India's Reforms". In: Ahluwalia, Isher Judge und I.M.D. Little (Hrsg.), *India's Economic Reforms and Development. Essays for Manmohan Singh*. Delhi: Oxford University Press: 87-121.
- Ahluwalia, Montek S. 2000. "India's Economic Reforms: An Appraisal". In Sachs, Jeffrey D., Ashutosh Varshney, Nirupam Bajpai (Hrsg.), *India in the Era of Economic Reforms*. New Delhi: Oxford University Press: 27-80.
- Alam, M. Shahid. 1989. *Governments and Markets in Economic Development Strategies. Lessons from Korea, Taiwan and Japan*. New York: Praeger.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant. South Korean and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, James. 1994. "Economic Regulation". In: Nagel, Stuart S., *Encyclopedia of Policy Studies*. 2nd ed., New York: Marcel Dekker: 403-429.
- Arora, Dolly. 1995. „Lobbies and the 'Reforms' Agenda“. In: *Alternative Survey Group. Structural Adjustment in India: An Assessment*. New Delhi: New Age International.
- Asian Development Bank. 1993. *Asian Energy Problems*. New York: Praeger.
- Bajpai, Nirupam und Jeffrey D. Sachs. 1999. "The State of State Government Finances in India", *Development Discussion Paper*, 719, Harvard Institute of International Development, Harvard University.
- Bajpai, Nirupam und Jeffrey Sachs. 1999. "Fiscal Policy in India's Economic Reform",. In: Sachs, Jeffrey D., Ashutosh Varshney, Nirupam Bajpai (Hrsg.), *India in the Era of Economic Reforms*. New Delhi: Oxford University Press: 81-120.
- Bami, P.S. 1989. "NTPC's Role in the Development of Power in India". In: *Indian Journal of Power and River Development*, Dezember: 302-304.
- Bami, P.S. 1991. "Performance of the Public Sector". In: Mohnot, S.R. (Hrsg.), *Privatisation. Options and Challenges*. New Delhi: Centre for Industrial and Economic Research: 269-274.
- Bami, P.S. 1993. „Private Sector Participation: NTPC's Views“. In: Gouri, Geeta, R. Jayashankar und Olu Fadahunsi (Hrsg.), *Efficiency Through Competition in Public Utilities - Policies for Restructuring*. Ljubljana: International Center for Public Enterprises in Developing Countries: 85-89.
- Banerjee, Nath Brojendra. 1993. *Economic Reforms and Vital Sectors of India*. New Delhi: Gyan.
- Bardhan, Pranab. 1998. *The Political Economy of Development in India. Expanded Edition with an Epilogue on the Political Economy of Reforms in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Baru, Sanjaya. 1998. "Continuity and Change in Indian Industrial Policy". In: Sathyamurthy, T.V. (Hrsg.), *Industry and Agriculture in India since Independence*

- (Taschenbuchausgabe). Delhi: Oxford University Press: 115-134.
- Basu, Anuradha. 1995. *Public Expenditure Decision Making. The Indian Experience*. New Delhi: Sage.
- Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi (Hrsg.). 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Batra, G.S., Narinder Kaur (Hrsg.). 1995. *Indian Economic Policy. Structural Adjustments*. New Delhi: Anmol.
- Bhagwati, Jagdish. 1998. "The Design of Indian Development". In: Ahluwalia, Isher Judge und I.M.D. Little (Hrsg.), *India's Economic Reforms and Development. Essays for Manmohan Singh*. Delhi: Oxford University Press: 23-39.
- BM. 1990. "Seeking Salvation in Foreign Private Investment". In: *Economic and Political Weekly*, July 7: 1439-1440.
- Bose, Sarmila. 1993. *Money, Energy and Welfare. The State and the Household in India's Rural Electrification Policy*. Delhi: Oxford University Press.
- Brass, Tom (Hrsg.). 1994. *New Farmers' Movements in India*. London: Frank Cass.
- Brass, Tom (Hrsg.). 1995. *New Farmers' Movement in India*. Newbury Park: Frank Cass.
- Bräuer, Wolfgang und Oliver Kopp. 1999. "Indien als Gastland für Joint Implementation-Projekte". In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, September 1999, 3 (XXII): 385-418.
- Bräuer, Wolfgang, Oliver Kopp und Roland Rösch. 1999. *Ökonomische Aspekte internationaler Klimapolitik. Effizienzgewinne durch Joint Implementation mit China und Indien*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Brauksiepe, Ralf. 1996. *Politische Ökonomie der Transformation von Wirtschaftsordnungen in Entwicklungsländern*, Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, 35. Frankfurt: Peter Lang.
- Bundesstelle für Außenhandelsinformationen. 1996. *Indien. Energiewirtschaft 1995/96*. Köln: Bundesstelle für Außenhandelsinformationen.
- Campos, Jose Edgardo und Hadi Salehi Esfahani. 1996. „Why and When do Governments Initiate Public Enterprise Reform“. In: *World Bank Economic Review* 10(3): 451-485.
- Carporaso, James A. und David P. Levine. 1992. *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cassen, Robert und Vijay Joshi (Hrsg.). 1995. *India. The Future of Economic Reform*. Delhi: Oxford University Press.
- Chandriuka, N.D. 1991. „The Case Study of State Electricity Boards“. In: Mohnot, S.R. (Hrsg.), *Privatisation. Options and Challenges*. New Delhi: Centre for Industrial and Economic Research: 251-269.
- Chang Ha-Joon und Robert Rowthorn (Hrsg.). 1995. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Clarenddon Press.
- Chaturvedi, Pradeep. 1997. *Energy Management. Policy, Planning and Utilization*. Concept: New Delhi.
- Chaudhuri, Sudip. 1995. "Government and Transnationals. New Economic Policies since 1991". In: *Economic and Political Weekly*, 6.-13. Mai: 999-1011.
- Cohen, Mark. 2000. "Indian Business Associations: Collective Responses to the Reforms of 1991-2000". Vortrag gehalten am 13. Oktober 2000 in dem Panel *Changing India* auf der *29th Annual Conference on South Asia*, 12.-15. Oktober 2000, Madison, Wisconsin (nicht veröffentlicht).
- Colclough, Christopher und James Manor (Hrsg.). 1991. *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Confederation of Indian Industries. 1996. *Private Power Development. A Report*. September 1996. New Delhi: Confederation of Indian Industries.
- Confederation of Indian Industries. National Committee on Energy. 1997. *Power Sector - Key*

- Policy Issues and Suggestions. A Summary Note.* New Delhi: Confederation of Indian Industries (unveröffentlicht).
- Currie, Bob. 1996. "Governance, Democracy and Economic Adjustment in India: Conceptual and Empirical Problems". In: *Third World Quarterly*, 17 (4): 787-807.
- Dadwal, Shebonti Ray. 1997. "India's Energy Situation: Crisis in the Making". In: *Strategic Analysis*, Juni: 371-382.
- Dailami, Mansoor und Michael Klein. 1997. "Government Support to Private Infrastructure Projects in Emerging Markets". Paper Presented at the *Conference Managing Government Exposure to Private Infrastructure Projects: Averting a new-style Debt Crisis*, Cartagena, Colombia, 29-30 May 1997.
- Datta-Chaudhuri, Mrinal. 1993. "Economic Reform". In: *Seminar*, 401 (Januar): CD-ROM Ausgabe.
- Dayal, Akhileshwar. 1998. *Electricity Laws of India*. Allahabad: Law Book Company.
- Dehejia, Jay. 1993. „Economic Reforms: Birth of an Asian Tiger“. In: Oldenburg, Philip (Hrsg.), *India Briefing, 1993*. Boulder: Westview Press.
- Deutsch, Karl. 1969. *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*. Rombach: Freiburg im Breisgau.
- Dhameja, Nand und K. S. Sastry. 1998. *Privatization. Theory and Practice*. New Delhi: Wheeler.
- Dutt, Amitava Krishna und J. Mohan Rao. 1996. „Growth, Distribution, and the Environment: Sustainable Development in India“. *World Development*, 24 (2): 287-305.
- Dutta, B. 1985. "The Central Budget and New Economic Policy". In: *Economic and Political Weekly*, 20 (16).
- Easterly, William, Carlos Alfredo Rodríguez und Klaus Schmiedt-Hebbel (Hrsg.). 1994. *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*. Washington, D. C.: Oxford University Press.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Echeverri-Gent, John. 1990. "Economic Reform in India : A Long and Winding Road". In: Feinberg, Richard E., John Echeverri-Gent, Friedmann Müller *et. al.* (Hrsg.), *Economic Reform in Three Giants: US Foreign Policy and the USSR, China, and India*, U.S. Third World Policy Perspectives, 14. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Encarnación, Omar G. 1996. "The Politics of Dual Transition". In: *Comparative Politics*, Juli: 477-492.
- Energy Times (1991-92). *Energy Directory. The only Energy Directory in India*. Calcutta: Nazeer Ahmed Ansari.
- Enskat, Mike. 1999. "Aktuelle Entwicklungen in der indischen Energie- und Elektrizitätswirtschaft". In: Werner Draguhn (Hrsg.), *Indien 1999. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Hamburg: Institut für Asienkunde: 247-271.
- ESMAP (Energy Sector Management Assistance Programme). 1993. *Conference on Power Sector Reforms in India*, Jaipur, India, 29.-31. Oktober 1993, Washington: World Bank.
- Etienne, Gilbert. 2000. "The Role of Electricity in India's Agriculture". In: Audinet, Pierre, P.R. Shukla und Frédéric Grare (Hrsg.), *India's Energy. Essays on Sustainable Development*. New Delhi: Manohar: 51:60.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Express Publications. 1997. *India at 50*. Chennai: Express Publications.
- Feinberg, Richard E., John Echeverri-Gent, Friedeman Müller, *et.al.* (Hrsg.). 1990. *Economic Reforms in Three Giants. U.S. Foreign Policy and the USSR, China and India*. New Brunswick: Transaction Books.
- Frankel, Francine. 1978. *India's Political Economy, 1947-77: The Gradual Revolution*. Princeton: Princeton University Press.

- Gangopadhyay, Partha. 1997. "India's Planned Departure from Development Planning: Some New Insights". In: *Asia-Pacific Development Journal*, 4 (1) (Juni): 105-127.
- Ghosh, Alak. 1981. *Indian Economy. Its Nature and Problems*, 23. Ausg. Calcutta: World Press.
- Ghosh, Arun. 1991a. "Eighth Plan: Challenges and Opportunities-V. Energy: Overall Scenario, Rural Energy, Renewable Sources and Oil and Natural Gas". In: *Economic and Political Weekly*, 16. Februar: 331-337.
- Ghosh, Arun. 1991b. "Eighth Plan: Challenges and Opportunities-VI. Energy: Coal, Electricity, Energy Conservation and Demand Management". In: *Economic and Political Weekly*, 23. Februar: 405-412.
- Ghosh, Arun. 1994. „'Rent Seeking' and Economic Reform“. In: *Economic and Political Weekly*. 1.-8. Januar: 13-15.
- Ghosh, Arun. 1997. "Break-Up and Privatisation of SEB in Andhra Pradesh. An Upcoming Scam". In: *Economic and Political Weekly*, 19. Juli: 1782-1785.
- Gilbert, Richard J. und Edward P. Kahn (Hrsg.). 1996. *International Comparison of Electricity Regulation*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Gill, Sucha Singh. 1998. „Agrarian Capitalism and Political Processes in Punjab“. In: Sathyamurthy, T.V. (Hrsg.), *Industry and Agriculture in India since Independence* (Taschenbuchausgabe). Delhi: Oxford University Press: 248-273.
- Glen, Jack und Brian Pinto. 1995. "Kapitalmärkte und Unternehmen in Entwicklungsländern". In: *Finanzierung & Entwicklung*, März: 38-41.
- Gold, Harold A. und Sumit Ganguly (Hrsg.). 1993. *India Votes : Alliance and Minority Governments in the Ninth and Tenth General Elections*. Boulder: Westview Press.
- Görlitz, Axel. 1995. *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. Opladen: Leske + Budrich.
- Gouri, Geeta. 1993. „Private Sector Participation in Power: Issues for a Developing Country“. In: Gouri, Geeta, R. Jayashankar and Olu Fadahunsi (Hrsg.), *Efficiency Through Competition in Public Utilities - Policies for Restructuring*. Ljubljana: International Center for Public Enterprises in Developing Countries: 65-71.
- Government of India. Ministry of Energy. Department of Power. 1980. *Report of the Committee on Power*. New Delhi: Ministry of Energy.
- Government of India. Ministry of Finance. 1996. *Economic Survey '97*. New Delhi: Ministry of Finance.
- Government of India. Ministry of Power. 1995a. *Annual Report 1994-95*. New Delhi: Ministry of Power.
- Government of India. Ministry of Power. 1996a. *Common Minimum National Action Plan for Power*. New Delhi: Ministry of Power.
- Government of India. Ministry of Power. 1996b. *Annual Report 1995-96*. New Delhi: Ministry of Power.
- Government of India. Ministry of Power. 1996c. *Performance Budget of the Ministry of Power 1996-97*. New Delhi.
- Government of India. Ministry of Power. 1996d. *India's Electricity Sector - Widening Scope for Private Participation* (September 1996). New Delhi: Ministry of Power.
- Government of India. Ministry of Power. 1997a. *Performance Budget of the Ministry of Power 1997-98*. New Delhi
- Government of India. Ministry of Power. 1997b. *Annual Report 1996-97*. New Delhi: Ministry of Power.
- Government of India. Ministry of Power. 1997c. *India's Electricity Sector - Widening Scope for Private Participation*. (Supplement to the 4th Edition of September 1996) (Juni 1997). New Delhi: Ministry of Power.
- Government of India. Planning Commission. 1997. *Annual Report on the Working of State Electricity Boards & Electricity Departments*. New Delhi: Planning Commission.

- Government of India. Publication Division. Ministry of Information and Broadcasting. 1971. *Fourth Five Year Plan 1969-74*. New Delhi: Government of India.
- Government of Rajasthan. Department of Energy. 1997a. *Draft of the Rajasthan Power Sector Reforms Bill 1997* (unveröffentlicht).
- Government of Rajasthan. Department of Energy. 1997b. *Status Note on Rajasthan Power Sector Reforms Bill 1997* (unveröffentlicht).
- Government of Rajasthan. Department of Energy. 1997c. *Status Note on Power Projects in Rajasthan Through Private Initiative* (unveröffentlicht).
- Grieco, Joseph M. 1984. *Between Dependency & Autonomy. India's Experience with the International Computer Industry*. Berkley: University of California Press.
- Grindle, Merilee S. 1991. „The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics“. In: Meier, Gerald M. (Hrsg.), *Politics and Policy Making in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Grindle, Merilee S. und John W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Guhan, S. 1995. *The World Bank's Lending in South Asia*. Washington, D.C.: Brookings Occasional Papers.
- Guitérrez, Lusi E.. 1993. „International Power Sector Experience: A Comparison with the Indian Power Sector“. In: ESMAP (Hrsg.), *Conference on Power Sector Reforms in India*, Jaipur, India, 29.-31. Oktober 1993, Washington: World Bank 1993: 45-63.
- Gulyani, Sumila. 1997. "Innovating with Infrastructure: How India's Largest Carmaker Copes with Poor Electricity Supply". In: *World Development*, 27 (10): 1749-1768.
- Gupta, Asha. 1999. *Towards Privatization. Lessons from the United Kingdom, East Germany and India*. Delhi: B. R. Publishing.
- Gupta, B.N. 1967. *Government Budgeting. With Special Reference to India*. London: Asia Publishing House.
- Gupta, S.P. 1996. *Mid-Year Review of the Indian Economy, 1995-96*. Delhi: Konark.
- Haas, Peter M. 1992. „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“. In: *International Organization*, 46 (1): 1-36.
- Haggard, Stephan, Jean-Dominique Lafay, Christian Morriossou. 1995. *The Political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*. Paris: OECD.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hagler Bailey Consulting. 1995. *The Financing Capability of Indian Institutions to Provide Alternatives to Sovereign Guarantees*, Report Prepared for USAID/Office of Energy, Environment, and Technology. Arlington, VA. (Internet-Veröffentlichung der World Energy Efficiency Association unter www.weea.org)
- Hans, Asha. 1986. *The Power Sector in India*. New Delhi: Sterling.
- Hans, Asha. 1992. *Managing the Energy Crisis. The Power Sector in India*. New Delhi: South Asian Publishers.
- Hardgrave, Robert L. 1991. „After the Dynasty: Politics in India“. In: *Current History*, 91, März: 106-112.
- Hardgrave, Robert L., Jr. und Stanley A. Kochanek. 2000. *India. Government and Politics in a Developing Nation*, 6. Aufl., Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- Harris, John, Janet Hunter und Colin M. Lewis. 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- Harshe, Rajen und C. Srinivas. 1999. „Elections 1999: Andhra Pradesh: Vote for Development : How Sustainable?“. In: *Economic and Political Weekly*, 30. Oktober, (Internet-Ausgabe).

- Hennicke, Peter (Hrsg.). 1991. *Den Wettbewerb im Energiesektor planen. Least-Cost Planning: Ein neues Konzept zur Optimierung von Energiedienstleistungen*. Berlin: Springer.
- Héritier, Adrienne. 1993. "Einleitung. Policy Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung". In: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hines, Mary Alice. 1997. *The Development and Finance of Global Private Power*. Westport: Quorum Books.
- Hogwood, Brian W. und Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Human Rights Watch. 1999. *The Enron Corporation. Corporate Complicity in Human Rights Violation*. New York: Human Rights Watch.
- International Finance Corporation. 1999. *Project Finance in Developing Countries*. Washington: World Bank Group.
- Izaguirre, Ada Karina. 2000. "Private Participation in Energy". In: *Public Policy for the Private Sector*, Note Nr. 208, Mai. Washington: World Bank.
- Jalan, Bimal (Hrsg.) 1992 *The Indian Economy. Problems and Prospects*. New Delhi: Penguin Books.
- Jansson, Hans, M. Saqib und D. Deo Sharma. 1995. *The State and Transnational Corporations- A Network Approach to Industrial Policy in India*. Aldershot: Edward Elgar.
- Jenkins, Glenn P. und Henry B.F. Lim.. 1999. "An Integrated Analysis of a Power Purchase Agreement.". In: *Development Discussion Paper*, 691, April. Harvard Institute for International Development.
- Jenkins, Rob. 1995. "Theorising the Politics of Economic Adjustment: Lessons from the Indian Case". In: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 33 (1), (March 1995): 1-24.
- Jenkins, Rob. 1999. *Democratic Politics and Economic Reform in India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, Charles J. und Binsheng Li. 1995. *Asia Investment Survey. Coal, Private Power, and Technology*. Honolulu: East-West Center.
- Joseph, K. J. 1997. *Industry under Economic Liberalization. The Case of Indian Electronics*. New Delhi: Sage.
- Joshi, Vijay und I.M.D Little. 1994. *India. Macroeconomics and Political Economy 1964-1991*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Joshi, Vijay und I.M.D Little. 1996. "Macroeconomic Management in India, 1964-1994". In: V. Balasubramaniam und D. Greenway (Hrsg.), *Trade and Development: Essays in Honour of J.N. Bhagwati*. London: Macmillan.
- Joshi, Vijay und I.M.D Little. 1996a. *India's Economic Reforms 1991-2001*. Delhi: Oxford University Press.
- Kalathil, Mathew. 1987. „Rich Farmers' Muscle and Musclemen“, *Economic and Political Weekly*, 11. April: 630-640.
- Kaushik, Sushma und Tej Verma. 1996. *Rural Energy Management*. New Delhi: Deep & Deep.
- Keck, Otto. 1993. *Information, Macht und gesellschaftliche Rationalität*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Keeler, J.T.S. 1993. "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making". In: *Comparative Political Studies*, 25(4): 433-486.
- Kenis, Patrick und Volker Schneider. 1991. „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox“. In: Marin, Bernd und Renate Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus:

- Frankfurt am Main: 25-62.
- Khosla, S.L. 1986. "Energy". In: Mongia, J.N. (Hrsg.), *India's Economic Development Strategies. 1951-2000 A.D.* Dordrecht: D. Reidel: 417-452.
- Klitgaard, Robert. 1991. *Adjusting to Reality. Beyond „State versus Market“ in Economic Development.* San Francisco: ICS Press.
- Knoke, David. 1990. *Political Networks. The Structural Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kochanek, Stanley A. 1974. *Business and Politics in India.* Berkley: University of California Press.
- Kochanek, Stanley A. 1985. "Politics of Regulation". In: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 28, (November).
- Kochanek, Stanley A. 1996. „Liberalisation and Business Lobbying in India“. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 34 (3): 155-173.
- Kohli, Atul. 1989. „The Politics of Liberalization in India“. In: *World Development*, 17 (3): 305-328.
- Kohli, Atul. 1990. *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability.* Princeton: Princeton University Press.
- Kokko, Ari und Magnus Blomström. 1995. "Policies to Encourage Inflow of Technology Through Foreign Multinationals". In: *World Development*, 23 (3): 459-468.
- Kölling, Franz. 1993. „Optimierung der ländlichen Stromversorgung ländlicher Kommunen in Entwicklungsländern mit Hilfe der Nutzwertanalyse. Ländliche Elektrifizierung in Entwicklungsländern“. In: Köllmann, Carsten, Peter Oesterdieckhoff und Karl Wohlgemuth (Hrsg.), *Kleine Energieprojekte in Entwicklungsländern.* Münster: LIT Verlag.
- Lafay, Jean-Dominique und Jaques Lecaillon. 1993. *The Political Dimension of Economic Adjustment.* Paris: OECD.
- Lal, Deepak. 1987. „The Political Economy of Economic Liberalization“. In: *World Bank Economic Review*, 1(2): 273-299.
- Laswell, Harold. 1951. "The Policy Orientation". In: Lerner, D. und Harold Laswell (Hrsg.), *The Policy Sciences.* Stanford: Stanford University Press.
- Laumann, Edward O. und David Knoke. 1985. *The Organizational State. Social Choice in National Policy Making.* Madison, WI: Wisconsin University Press.
- Laumann, Edward O., David Knoke und Yong-Hak Kim. 1985. "An Organizational Approach to State Policy Formation: A Comparative Study of Energy and Health Domains". In: *American Sociological Review*, 50 (Februar): 1-19.
- Lechner, Herbert. 1999. "Der liberalisierte Europäische Energiemarkt: Stand in den EU-Ländern", Zusammenfassung eines Vortrags anlässlich der 2. IIR-Konferenz für die Schweizer Energiewirtschaft, Zürich, 16. und 17. März 1999. Wien. Energieverwertungsagentur (E.V.A.).
- Lewis, John P. 1997. *India's Political Economy. Governance and Reform* (Taschenbuchausgabe). Delhi: Oxford University Press.
- Lindblom, Charles E. 1995. "The Science of 'Muddling' Through". In: Stella Theodoulou und Matthew Can (Hrsg.), *Public Policy: The Essential Readings.* Prentice Hall: 113-127.
- Lok Sabha Secretariat. 1989. *National Energy Policy.* New Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- Lok Sabha Secretariat. 1994a. *Standing Committee on Energy (1994-95). Sixth Report. Demands for Grants (1994-95),* April. New Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- Lok Sabha Secretariat. 1994b. *Standing Committee on Energy (1994-95). Eleventh Report. The Neyveli Lignite Corporation Limited (Acquisition & Transfer of Power Transmission System) Bill,* 1994, Juli. New Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- Lok Sabha Secretariat. 1995. *Standing Committee on Energy (1995-96). Tenth Lok Sabha. Energy for the 90's and Beyond: prospects, reality and Challenges (Planning*

- Commission, Ministries of Power, Coal, Petroleum & Natural Gas, Non-Conventional Energy Sources and Department of Atomic Energy) [Action taken by the Government on the Recommendations Contained in the 3rd Report of the Standing Committee on Energy (Tenth Lok Sabha)]*, April. Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- Lok Sabha Secretariat. 1997a. *Standing Committee on Energy (1996-97). Eleventh Lok Sabha. Fifth Report. Rehabilitation Policy of Tehri Hydro Electric Project—A Case Study [Action taken by the Government on the Recommendations contained in the 35th Report of the Standing Committee on Energy (Tenth Lok Sabha)]*, Februar. New Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- Lok Sabha Secretariat. 1997b. *Standing Committee on Energy (1996-97). Eleventh Lok Sabha. Sixth Report. Fast Track Power Projects -- An Evaluation*, Februar. New Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- Luhmann, Niklas. 1989. "Steuerbarkeit – Streitgespräch mit F.W. Scharpf". In: Hartwich, H.H. (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MacDonald, Scott, Jane E. Highes und David Leith Crum. 1995. *New Tigers & Old Elephants. The Development Game in the 1990s and Beyond*. New Brunswick: Transaction.
- Malhotra, Anil K. 1997. "Private Participation in Infrastructure: Lessons from Asia's Power Sector". In: *Finance and Development*, Dezember: 33-35.
- Mani, Sunil. 1997. "Divestment and Public Sector Enterprise Reforms. Indian Experiences since 1991". *Working Paper*, No. 272. Thiruvananthapuram: Centre for Development Studies.
- Manor, James. 1998a. „Democratization and the Developmental State“. In: Robinson, Mark und Gordon White (Hrsg.), *The Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press. 125-149.
- Manor, James. 1998b. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: World Bank.
- Marin, Bernd und Renate Mayntz. 1991. "Introduction: Studying Policy Networks". In: Marin, Bernd und Renate Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus: Frankfurt am Main: 11-24.
- Martinussen, John. 1997. *Society, State & Market. A Guide to Competing Theories of Development*. London: Zed Books.
- Mathur, Hari Mohan und David Marsden (Hrsg.). 1997. *Development Projects & Impoverishment Risks. Resettling Project-Affected People in India*. Delhi: OUP.
- Mayntz, Renate. 1993a. "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen". In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). 1993. *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 39-56.
- Mayntz, Renate. 1993b. „Networks, Issues, and Games: Multiorganizational Interactions in the Restructuring of a National Research System“. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), *Games and Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Campus: Frankfurt am Main: 189-210.
- Mehta, Abhay. 2000. *Power Play. A Study of the Enron Project*. Mumbai: Orient Longman.
- Menzel, Ulrich. 1992. *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Messner, Dirk. 1998. *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Schriftreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 108, 2. unveränderte Auflage. Köln: Weltforum Verlag 1998.
- Misquitta, L. P. 1991. *Pressure Groups and Democracy in India*. New Delhi: Sterling.
- Mitchell, John V. und Christian Vrolijk. 1998. "Closing Asia's Energy Gaps", *Energy and*

- Environmental Programme*, Briefing Nr. 41, März. London: Chatham House.
- Mitra, Subrata K. 1999. "India. Dynastic Rule or the Democratisation of Power?". In: Mitra, Subrata K., *Culture and Rationality. The Politics of Social Change in Post-Colonial India*. New Delhi: Sage: 293-322.
- Mitra, Subrata K. und James Chiriyankandath (Hrsg.). 1992. *Electoral Politics in India. A Changing Landscape*. New Delhi: Segment.
- Mitra, Subrata K. und Vijay Bahadur Singh. 1999. *Elections and Social Change. A Cross-Sectional Analysis of the Indian Electorate*. New Delhi: Sage.
- Mohan, Rakesh. 1996. "Public-Sector Reforms and Issues in Privatisation". In: Oman, Charles (Hrsg.), *Policy Reform in India*. (OECD Development Centre Seminars Series). Paris: OECD Publications: 55-98.
- Mohnot, S.R. (Hrsg.). 1991. *Privatisation. Options and Challenges*. New Delhi: Centre for Industrial and Economic Research.
- Monga, G.S. und V. J. Sanctis. 1994. *India's Energy Prospects*. Delhi: Vikas.
- Morah, Erasmus U. 1996. „Obstacles to Optimal Policy Implementation in Developing Countries“. *TWPR*, 18(1): 79-106.
- Morris, Sebastian. 1999. "GEB (Gujarat State Electricity Board) Reforms : A Note on Regulatory Strategy and an Approach to Privatisation", *Working Paper*, Nr. 99-11-04. Ahmedabad: Indian Institute of Management. (
- Mosley, Paul (Hrsg.). 1992. *Development Finance and Structural Reform. Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*. New York: St. Martin's.
- Moulik, T. K., B. H. Dholakia und P. R. Shukla. 1991. *Energy Demand for Agriculture in India in the Year 2000*. New Delhi: Oxford & IBH.
- Mutreja, V.K. und M.K. Roy. 1994. "Technological Challenges and Challenges of Human Ressource Development: The Indian Power Sector Scenario". In: Talukdar, Rahum B. (Hrsg.), *Management of Change in South Asia* (Dhaka: Dkaka University Press): 397-406.
- Nagel, Stuart S., *Encyclopedia of Policy Studies*. 2. überarbeitete und erweiterte Ausgabe. New York: Marcel Dekker.
- National Economic Research Associates. 1995. *Restructuring Study for Haryana Power Sector Restructuring Project*, Vol. 1 Executive Summary (unpublished report).
- Nayar, Baldev Raj. 1990. *The Political Economy of India's Public Sector. Policy and Performance*. Bombay: Popular Prakashan.
- Nayar, Baldev. 1997. „The State and Economic Performance: Globalisation and Marginalisation in India's Shipping“. In: *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*. 35 (2): 20-50.
- NCAER (National Council for Applied Economic Research). 1996. *The India Infrastructure Report*. New Delhi. Sonderauflage durch J.M. Jain & Brothers (Delhi).
- North, Douglass C. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oelert, Gerhard, Falk Auer und Klaus Pertz. 1988. *Economic Issues of Renewable Energy Systems. A Guide to Project Planning*. Eschborn: GTZ.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Oman, Charles (Hrsg.). 1996. *Policy Reform in India*. (OECD Development Centre Seminars Series). Paris: OECD Publications.
- Omvedt, Gail. "New Movements". In: *Seminar*, 352, Dezember (CD-ROM Ausgabe).
- Omvedt, Gail. 1993. *Reinventing Revolution: New Social Movements and the Socialist Tradition in India*. Armok: M.E. Sharpe.
- O'Toole, Jr., Laurence. 1993. "Multiorganizational Policy-Implementation : Some Limitations and Possibilities for Rational-Choice Contributions". In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.).

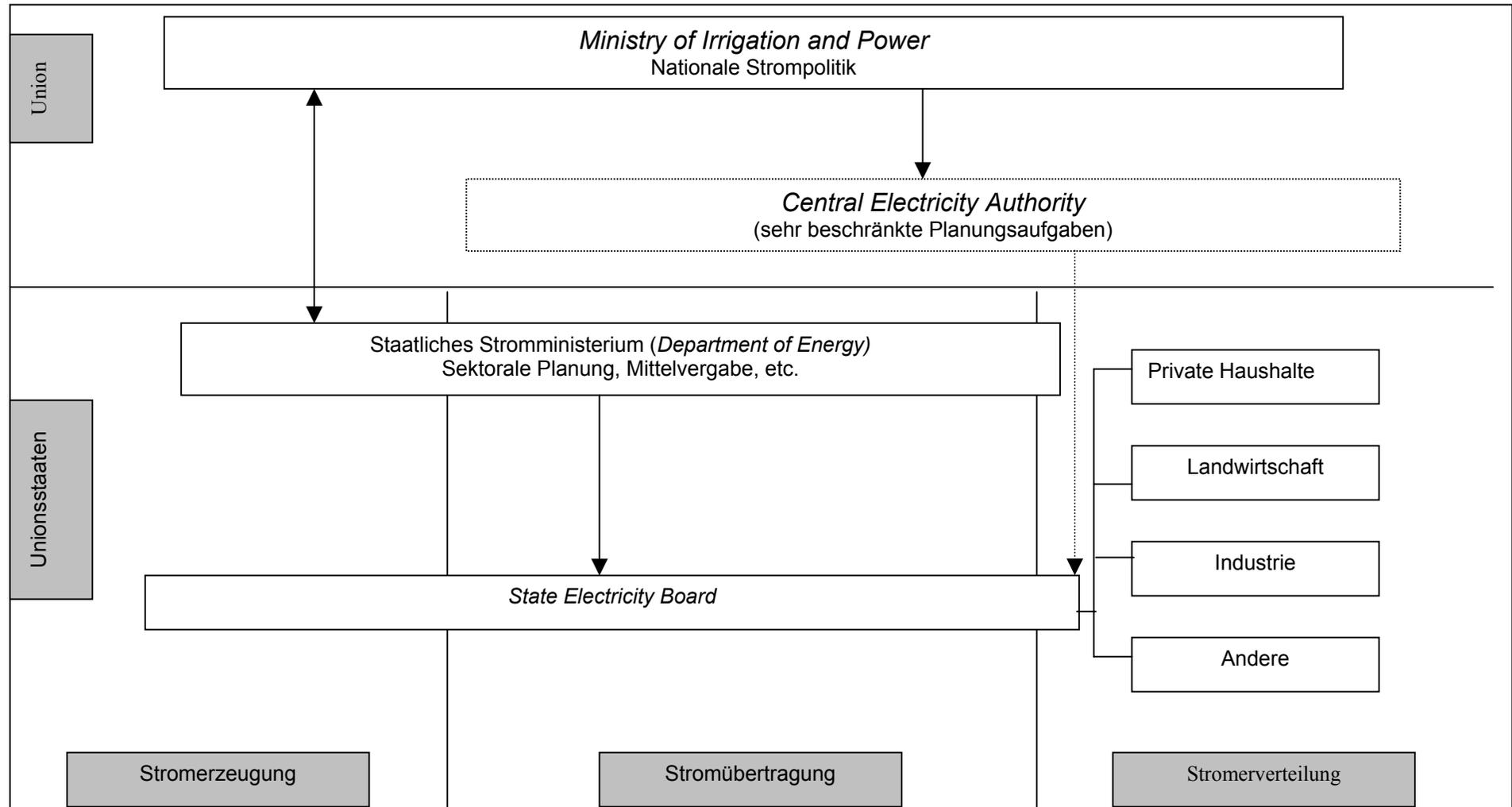
1993. *Games and Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Campus: Frankfurt am Main.
- Pappi, Franz Urban. 1993. "Policy-Netzwerke: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz". In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). 1993. *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 84-96.
- Parikh, Jyoti und Kirit Parikh. 1993. „Energy Policy: Problems Perceptions and Reforms“. In: Bimal Jalan (Hrsg.), *The Indian Economy. Problems and Prospects*. New Delhi: Penguin Books.
- Parikh, Kirit (Hrsg.). 1997. *India Development Report 1997*. Delhi: Oxford University Press.
- Parikh, Kirit S. (Hrsg.). 1995. *Mid-Year Report of the Economy 1994-95*. Delhi: Konark.
- Patel, I.G. 1987. "On Taking India into the Twenty-First Century". In: *Modern Asian Studies*, 21 (2): 89-115.
- Patnaik, Prabhat. 1994. "International Capital and National Economic Policy. A Critique of India's Economic Reform". In: *Economic and Political Weekly*, 19. März: 683-689.
- Patnaik, Utsa und Zoya Hasa. 1998. „Aspects of the Farmers' Movements in Uttar Pradesh in the Context of Uneven Capitalist Development in Indian Agriculture“. In: Sathyamurthy, T.V. (Hrsg.), *Industry and Agriculture in India since Independence* (Taschenbuchausgabe). Delhi: Oxford University Press: 274-300.
- Paulus, Stephan. 1992. „Indiens Energiepolitik im Lichte der Verhandlungen um eine globale Klimakonvention“. In: *Internationales Asienforum*, 23 (1-2): 27-60.
- Pearson, Lynn F. 1981. *The Organization of the Energy Sector*. London: Macmillan.
- Perutz, Max F. 1989. *Is Science Necessary?*. New York: E.P. Dutton.
- Pigato, Miria, Caroline Frank, Ken Itakura, et. al. (Hrsg.). 1997. *South Asia's Integration into the World Economy*. Washington D.C.: The World Bank.
- Plümer, Thomas. 2001. "Die Politik wirtschaftlichen Wachstums in autoritären Staaten". In: *Politische Vierteljahresschrift*, 42 (1) März: 79-100.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Public Interest Research Group. 1996. *Swiss TNCs in India*. Delhi: Madhyam Books.
- Purewal, Shinder. 2000. *Sikh Ethnonationalism and the Political Economy of Punjab*. Delhi: Oxford University Press.
- Purkayastha, P. 1995. "Infrastructure Sector and Withdrawal of the State". In: *Economic and Political Weekly*, 26. August: 2114-2118.
- Purkayastha, P. 1996. *Power Sector Reforms or Destroying the Power Sector?* (Pamphlet) New Delhi: National Book Centre.
- Quinn, Brian J. M. 1998. "Review of Power Sector Reform Issues in Viet Nam". In: *Development Discussion Papers*, Nr. 620, Januar. Harvard Institute for International Development.
- Ramamurti, Ravi. 1999. "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?". In: *World Development*, 27 (1): 137-155.
- Rao, V.V. Bhanoji. 1995. "Mobilising Direct Foreign Investment. Lessons from East Asia". In: *Economic and Political Weekly*, 26. August: 2112-2113.
- Rieger, Hans Christoph. 1967. *Begriff und Logik der Planung*. Wiesbaden: Harrasowitz
- Rieger, Hans Christoph. 1998. „Stockt der wirtschaftliche Reformprozess?“. In: Draguhn, Werner (Hrsg.), *Indien 1998. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Hamburg: Institut für Asienkunde: 208-223.
- Ritter, Ulrich Peter 1991. „Überlegungen zu einer Theorie wirtschaftspolitischer Reformen anhand ausgewählter Beispiele“. In: Herrmann Sauter (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 209. Berlin: Duncker & Humblot: 161-190.
- Rosen, George. 1966. *Democracy and Economic Change in India*. Bombay: Vora & Co.

- Rothermund, Dietmar. 1988. *An Economic History of India*. New Delhi.: Manohar.
- Rothermund, Dietmar. 1996. *Liberalising India. Progress and Problems*. New Delhi: Manohar.
- Roy, Ramashray. 1993. "India in 1992. Search for Safety". In: *Asian Survey*, 33 (Februar): 119-28.
- Rubinoff, Arthur G. 1996. "India's New Subject-based Parliamentary Standing Committees". In: *Asian Survey*, 36 (Juli): 723-738.
- Rudolph, Lloyd I. und Susanne Hoeber Rudolph. 1987. *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*. Hyderabad: Orient Longman.
- Ruet, Joël. 2001. „Winners and Losers of the SEB Reforms: An Organisational Analysis“. In: *CSH Occasional Papers*, Nr.1/2001. New Delhi: Centre de Sciences Humaines.
- Sabatier, Paul A.. 1993. "Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine alternative zur Phasenheuristik". In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). 1993. *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 116-148.
- Sachs, Jeffrey D., Ashutosh Varshney und Nirupam Bajpai (Hrsg.). 2000. *India in the Era of Economic Reforms*. New Delhi: Oxford University Press.
- Sankar, T.L. 1993. „Post-Privatisation: The Regulatory Role of Government in the Power Sector“. In: Gouri, Geeta, R. Jayashankar und Olu Fadahunsi (Hrsg.), *Efficiency Through Competition in Public Utilities - Policies for Restructuring*. Ljubljana: International Center for Public Enterprises in Developing Countries: 72-78.
- Sathyamurthy, T. V. (Hrsg.). 1998. *Industry and Agriculture in India Since Independence*. Delhi: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (Hrsg.). 1993. *Games and Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Campus: Frankfurt am Main.
- Schmidt, Manfred. 1993. „Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). 1993. *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 371-393..
- Shah, Ghanshyam. 1988. „Kheduts In Gujarat“. In: *Seminar*, 352, Dezember (CD-ROM Ausgabe).
- Shankar, Kripa. 1996. "Sorry state of UP's economy". In: *Economic and Political Weekly*, 30 (12), 25. März: 609-11.
- Sharma, Shalendra D. 1999. *Democracy and Development in India*. Boulder: Lynne Rienner.
- Shirley, Mary M. 1999. "Bureaucrats in Business: The Role of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform". In: *World Development*, 27 (1): 115-136.
- Siddayao, Corazón Morales. 1986. *Energy Demand and Economic Growth*. Boulder: Westview Press.
- Singh, Ajit. 1995. "The State and Industrialization in India: Success and Failures and the Lessons for the Future". In: Chang Ha-Joon und Robert Rowthorn (Hrsg.), 1995. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Clarenddon Press: 170-86.
- Singh, Kavaljit. 1997. *The Reality of Foreign Investment. German Investment in India (1991-96)*. Delhi: Madhyam Books.
- Skocpol, Theda. 1985. „Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research“. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschelmeyer und Theda Skocpol (Hrsg.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Thomas B. 1993. „India's Electric Power Crisis“. In *Asian Survey*, 4 (April): 376-392.
- Srinivasan, T.N. 1985. „Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development“. In: *Asian Development Review*, 3(2): 38-58.
- Srivastava, D.K. und Tapas K. Sen. 1997. *Government Subsidies in India*. New Delhi: National Institute of Public Finance.

- Stake, R. E. 1981. "Case Study Methodology: An Epistemological Advocacy." In: W. W. Welsh (Hrsg.), *Case Study Methodology in Educational Evaluation*. Minneapolis: Minnesota Research and Evaluation Center.
- Stone, Deborah A. 1988. *Policy-Paradox and Political Reason*. Glenview, III: Scott, Foresman and Co.
- Streeten, Paul und Michael Lipton. 1968. *The Crisis of Indian Planning*. London: Oxford University Press.
- Subudhi, R. N. 1996. *Energy, Environment and Economy*. New Delhi: Kanishka Publishers.
- Surindar, Suri. 1990. *The Rise of V.P. Singh and the 1989 & 1990 Elections*. New Delhi: Konark.
- Talukdar, Rahum B. (Hrsg.). 1994. *Management of Change in South Asia* (Dhaka: Dhaka University Press).
- Tandau, Alfred C. 1996. *Policy Implementation in India. A Case Study*. New Delhi: Vikas.
- Tata Energy Research Institute. 1993. "Performance of the Power Sector in India", In: ESMAP (Hrsg.), *Conference on Power Sector Reforms in India*, Jaipur, India, 29.-31. Oktober 1993, Washington: World Bank 1993: 45-63.
- Tata Energy Research Institute. 1998. *TERI Energy Data Directory & Yearbook 1998/99*. New Delhi: Tata Energy Research Institute.
- Tergin, Daniel, Dennis Eklof und Jefferson Edwards. 1998. "Fueling Asia's Recovery". In: *Foreign Affairs*, (März/April): 34-50.
- Thurkal, Kapil und R.K. Pachauri (Hrsg.). 1985. *Energy Policy Issues. Proceedings of a Workshop. Jaipur*. New Delhi: Allied Publishers.
- Tischner, Helmut. 1981. *Die wirtschaftliche Entwicklung Indiens in den Jahren 1951-1978 unter besonderer Berücksichtigung der Auslandshilfe*. Berlin: Duckner & Humboldt.
- Trinque, Brian M. 1992. "The New Economics of Growth : An Assesment after 15 Years". In: *Contemporary South Asia*, 1 (1): 67-91.
- Tully, Mark und Zareer Masani. 1988. *From Raj to Rajiv*. London: BBC Books.
- UNCTAD Division on Transnational Corporations and Investment (Hrsg.). 1996. *Transnational Corporations and World Development*. London: Thomson Business Press.
- Varshney, Ashutosh. 1995. *Democracy, Development and the Countryside: Urban-Rural Struggles in India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Varshney, Ashutosh. 1999. "Mass Politics or Elite Politics? India's Economic Reforms in Comparative Perspektive". In: Sachs, Jeffrey D., Ashutosh Varshney und Nirupam Bajpai (Hrsg.), *India in the Era of Economic Reforms*. New Delhi: Oxford University Press: 222-260.
- Venkataraman, A. 1987. "Policy Making in India : Energy Sector". In: *Indian Journal of Political Science*, 3 (48): 354-369.
- Venkataraman, K. 1972. *Power Development in India*. New Delhi: Wiley Eastern.
- Wade, John (Hrsg.). 1997. *Infrastructure Yearbook 1997*. London: Privatisation International.
- Wade, Robert. 1992. *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wagle, Dileep M. und N. V. Rao. 1978. *The Power Sector in India*. Bombay: Popular Prakashan.
- Wallis, Joe. 1999. "Understanding the Role of Leadership in Economic Policy Reform". In: *World Development*, 27 (1): 39-53.
- Weiner, Myron. 1999. "The Regionalization of Indian Politics and Its Implications for Economic Reform". In: Sachs, Jeffrey D., Ashutosh Varshney und Nirupam Bajpai (Hrsg.), *India in the Era of Economic Reforms*. New Delhi: Oxford University Press: 261-296.
- White, Louise G. 1987. *Creating Opportunities for Change: Approaches to Managing*

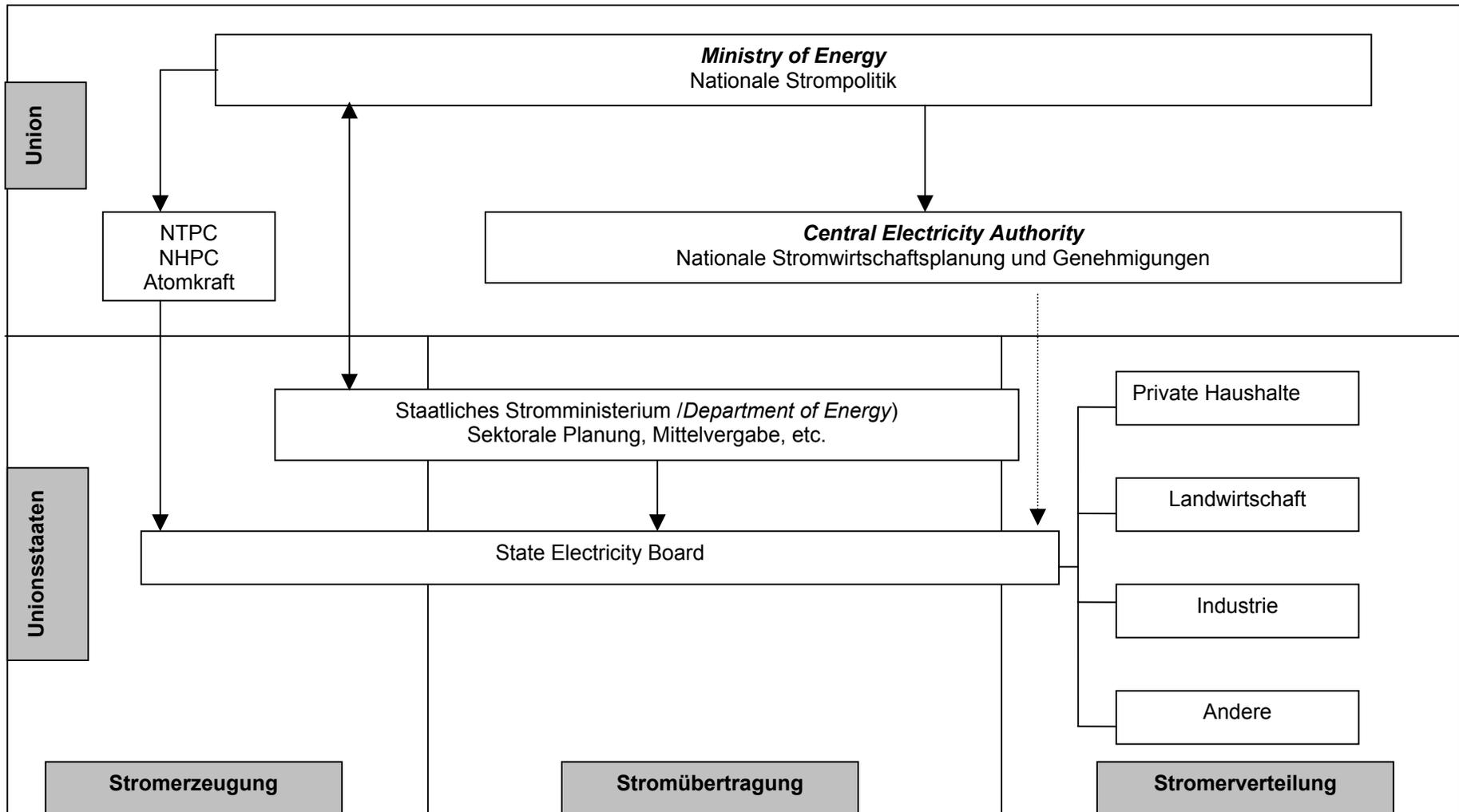
- Development Programs*. Boulder, Colo.: Lynn Rienner Publishers.
- Wilke, Helmut. 1992. *Die Ironie des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- World Bank. 1979. *India. Economic Issues in the Power Sector*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
- World Bank. 1994. *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*. Oxford: OUP.
- World Bank. 1996a. *World Development Report 1996. From Plan to Market*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 1996b. *India : Five Years of Stabilization and the Challenges Ahead. A World Bank Country Study*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 1997a. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$60 Million Equivalent to India for the Haryana Power Sector Restructuring Project in Support of the First Phase of the Haryana Power Sector Restructuring and Development Program*, Report-No: 17234-IN, December 16, 1997. Washington: World Bank.
- World Bank. 1997b. *India: Andhra Pradesh: Agenda for Economic Reforms*, Januar 16. Washington: World Bank.
- World Bank. 1998a. *Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 179,4 (US\$ 241,9 Mio. Equivalent) and a proposed loan in the Amount of US\$ 301,3 mio. to India for an Andhra Pradesh Restructuring Program*. Washington: World Bank.
- World Bank. 1999a. "Fueling India's Growth and Development : World Bank Support for India's Energy Sector". *Sector Briefs*, Juli. Washington: The World Bank Group.
- World Bank. 1999b. "South Asia Brief. India". *Country Brief*, September. Washington: The World Bank Group.
- World Bank. 1999c. "World Bank Approves first Adaptable Program Loan to India for Haryana Power Sector Restructuring Project". *Press Release*, No. 98/1612/SAS. Washington: The World Bank Group.
- World Bank. 1999d. *Meeting India's Energy Needs (1978-1999): A Country Sector Review*. Report-No: 19972. Washington: World Bank.
- World Bank. 2000a. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$150 Million to the Government of India for the UP Power Sector Restructuring Project*, Report No: 20250-IN, 24. März. Washington: World Bank.
- World Bank. 2000b. *India. A Country Framework Report for Private Participation in Infrastructure*. Washington: World Bank.
- Yarrow, George. 1999. "A Theory of Privatization, or Why Bureaucrats are Still in Business". In: *World Development*, 27, (1): 157-168.
- Yergin, Daniel und Joseph Stanislaw. 1998. *The Commanding Heights of the Economy. The Battle between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*. New York: Touchstone.
- Yergin, Daniel. 1992. *The Prize. The Epic Quest for Oil, Money and Power*. New York: Touchstone.

Schaubild A.1: Der indische Stromsektor nach der Unabhängigkeit



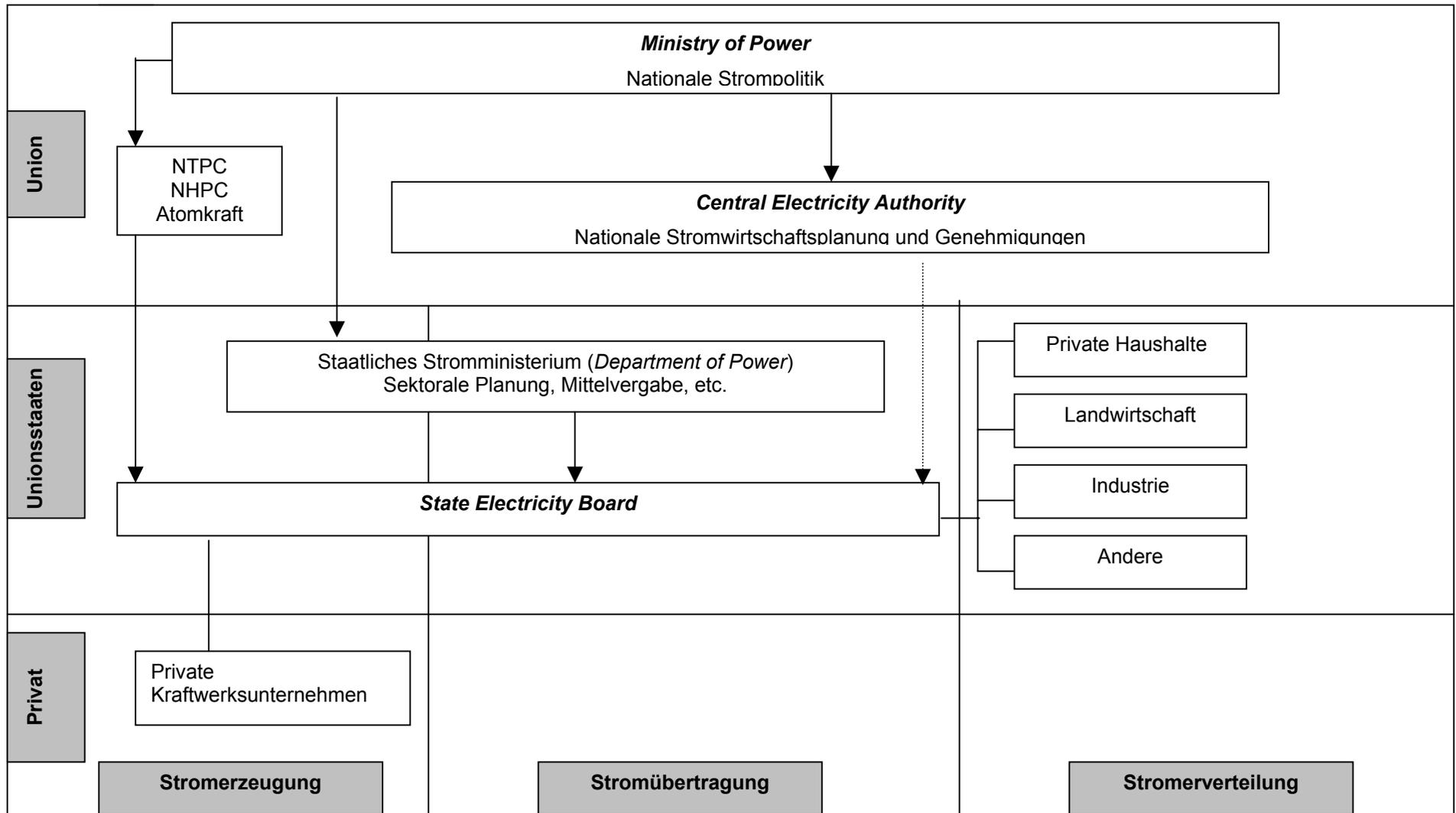
Quelle : eigener Entwurf

Schaubild A.2: Der indische Stromsektor in den achtziger Jahren



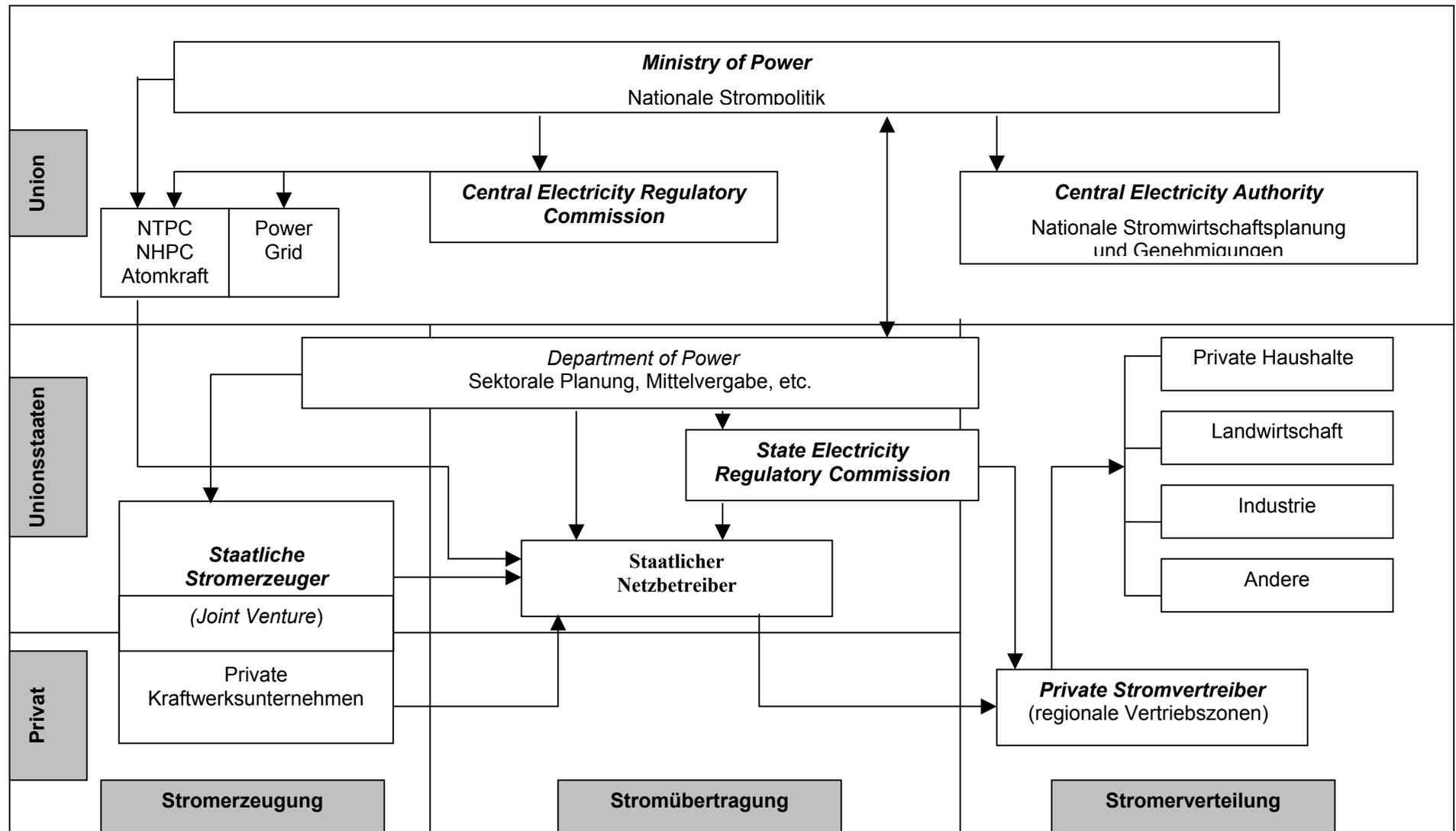
Quelle: eigener Entwurf

Schaubild A.3: Stromssektor nach den Reformen von 1991



Quelle: eigener Entwurf

Schaubild A.4: Stromwirtschaft nach Restrukturierung (idealtypisch)



Quelle: eigener Entwurf

Appendix 5: Liste der wichtigsten Interview- und Gesprächspartner

Arun K.Srivastava, Director & CEO, Essar Power

Ashok Rao, Convenor, National Working Group on Power; President, National Confederation of Officers Associations of Central Public Sector Undertakings

Bharna Bhatia, Energy Economist, World Bank, New Delhi

C.A. Colaco, Consultant, Reliance Industries, Mumbai

Dr. Erich Strijek, Büroleiter Indien, Kreditanstalt für Wiederaufbau

Dr. Krüger, Leiter, Deutsch-Indische Handelskammer, Mumbai

Harry Dhaul, Director, Association of Independent Power Producers of India, New Delhi

Kari Nyman, Energy Group, South Asia, World Bank, Washington D.C.

Mohinder Gulati, Energy Group, South Asia, World Bank, Washington D.C.

P.Abraham, IAS (Retd.), ehemals: Secretary of Power, Government of India, sowie Chairman, Maharashtra State Electricity Board

Pramod Deo, Secretary (Energy and Environment), Government of Maharashtra

R. Kumaramangalam, Minister of Power, Government of India

R.N. Srivastava, Chairman, Central Electricity Authority; Member, Central Electricity Regulatory Commission

R.V. Shahi, Chairman & Managing Director, BSES Ltd.

Rajendra Singh, Chairman, National Thermal Power Corporation

S.N. Roy, ehemals Chairman, Central Electricity Authority

S.V. Tankhiwale, Deputy Chief Engineer, Corporate Planning, Maharashtra State Electricity Board

Sompal, Member, Planning Commission; ehemals: Minister of Agriculture, Government of India

Sunil Mathrani, Energy Economist

T. Middleton, Managing Director, National Power (U.K.), India

V.S. Parthasarathi, Manager, Structured Finance, Deutsche Morgan Grenfell,
New Delhi

Vandana Saxena, Energy Correspondent, Financial Express, Mumbai