

Power to the Private Sector?

Die Rolle von Public-Private-Partnerships im afrikanischen Energiesektor

Nadja Frercksen und Christian Kramer

Für soziale und wirtschaftliche Entwicklung braucht es Energie. Doch mehr als eine Milliarde Menschen leiden unter Energiearmut, das heißt, sie haben keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu Energie. Dies beeinträchtigt die Lebensqualität, Bildungschancen und Einkommensmöglichkeiten und stellt somit ein Entwicklungshemmnis dar. Der Aufbau einer umfassenden Energieversorgung, insbesondere durch erneuerbare Energien ist daher auch in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen im Nachhaltigkeitsziel 7 (SDG 7) „Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern“ verankert. Um einen universellen Zugang zu Energie zu ermöglichen, fehlt es allerdings vor allem in Ländern Afrikas südlich der Sahara an Investitionen für den notwendigen Infrastrukturaufbau. Kooperationen staatlicher und privatwirtschaftlicher Akteure, sogenannte Public Private Partnerships (PPPs), sind daher ein oft genutztes Mittel, um die Finanzierungslücke zu schließen. Allerdings ist dieses Modell umstritten, da befürchtet wird, dass privatwirtschaftliche über nationale Interessen gestellt werden könnten. Aufgrund der häufig fehlenden staatlichen Finanzmittel, ist es nötig, den Privatsektor im Rahmen verschiedener bewährter Modelle einzubeziehen. Dies schließt auch gemeindebasierte Eigeninitiativen ein, die einer Dominanz von privaten Interessen entgegenwirken.

Schlagerworte: *Public-Private-Partnerships, Öffentlich-Private Partnerschaften, Afrika, erneuerbare Energie, sozial inklusives Wachstum, Agenda 2030, SDG 7*

Wirtschaftliche Entwicklung setzt Zugang zu Energie voraus. Bis heute haben jedoch nur rund 40% der Privathaushalte in Afrika südlich der Sahara Zugang zu Strom, (Weltbank 2016). Dabei verfügen diese Länder über ein enormes Potenzial, insbesondere für den Ausbau und die Nutzung erneuerbarer Energieträger wie Wasserkraft und Solarenergie. Wenn man dieses Potenzial nutzen würde, könnte die soziale und wirtschaftliche Entwicklung die Lebensqualität von Menschen deutlich verbessert werden. Um eine flächendeckende Energieversorgung in Afrika südlich der Sahara zu realisieren, fehlen allerdings jährliche Investitionen von 32,5 Milli-

arden US-Dollar (USD) (VN 2018). Und derzeit wird nur ein Bruchteil dieser Summe in den Ausbau von erneuerbaren Energien investiert. Dies spiegelt sich auch in dem gegenwärtigen Energiemix wider (siehe Bild 1) - fast drei Viertel der Strom-

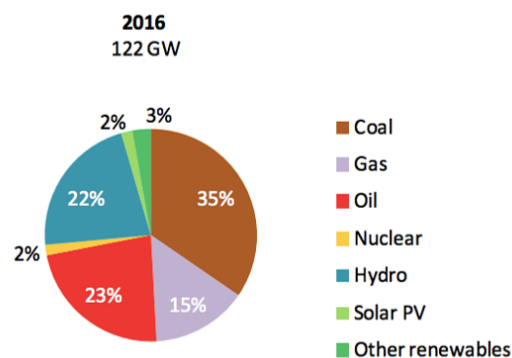


Bild 1: Installierte Kraftwerkskapazitäten in Afrika südlich der Sahara. OECD/IEA (2017)

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

SLE Briefing Paper

Bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und Internationalen Zusammenarbeit auf.

Dieses und andere Briefing Paper sind verfügbar auf www.sle-berlin.de

ISSN: 2197-8042

Globale Ziele für nachhaltige Entwicklung, Ziel 7: „Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern“

- Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu bezahlbaren, verlässlichen und modernen Energiedienstleistungen sichern.
- Bis 2030 den Anteil erneuerbarer Energie am globalen Energiemix deutlich erhöhen.
- Bis 2030 die weltweite Steigerungsrate der Energieeffizienz verdoppeln.
- Bis 2030 die internationale Zusammenarbeit verstärken, um den Zugang zur Forschung und Technologie im Bereich saubere Energie zu erleichtern, und Investitionen in die Energieinfrastruktur und saubere Energietechnologien fördern.
- Bis 2030 die Infrastruktur ausbauen und die Technologie modernisieren, um in den Entwicklungsländern im Einklang mit ihren jeweiligen Unterstützungsprogrammen moderne und nachhaltige Energiedienstleistungen für Alle bereitzustellen.

7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY



erzeugung basiert bis heute selbst in den sonnenreichen Ländern Afrikas auf fossilen Energieträgern.

Herausforderungen für den Energiesektor Afrikas südlich der Sahara

Der Energiesektor steht vor komplexen Herausforderungen. Afrika ist der Kontinent mit den geringsten Erzeugungskapazitäten (OECD/IEA 2017). In den meisten afrikanischen Ländern ist der Energiesektor in staatlicher Hand. Ineffizienz, Korruption, schwache staatliche Institutionen und mangelhafte Transparenz stellen hier Probleme dar. Seit der Liberalisierung der Strommärkte in den 1990er Jahren wurden die sogenannten Public Private Partnerships (PPPs) ein von Geberländern und Finanzinstituten wie der Weltbankgruppe stark beworbener Lösungsansatz (Gondard 2018).

Public Private Partnerships im afrikanischen Energiesektor

Der Begriff Public Private Partnerships, deckt eine Vielzahl von Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Akteuren in der Umsetzung von Projekten ab. Es gibt daher keine einheitliche Nutzung des Begriffes. Grundsätzlich werden Projekte als PPP bezeichnet, wenn ihnen ein langfristiger Vertrag zwischen einem privaten Akteur und einer Regierungsinstanz zugrunde liegt. Diese

Form der Zusammenarbeit wird insbesondere für große Infrastrukturmaßnahmen genutzt bei denen die Finanzierung und der Betrieb unter beiden Vertragsparteien aufgeteilt wird.

Im afrikanischen Energiesektor gibt es eine Vielzahl solcher PPPs wie zum Beispiel das Wasserkraftprojekt Grand Ethiopian Renaissance Damm. Ob PPPs ein geeignetes Mittel sind, um sozial verträgliche und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu fördern, ist allerdings umstritten. Kritiker befürchten, dass die Interessen privater Akteure ausschließlich auf der Gewinnmaximierung liegen und nicht mit dem öffentlichen Interesse, der Bereitstellung von umfassender, günstiger Infrastruktur vereinbar sind. Sie sehen so in PPPs eher ein Hemmnis für nachhaltige Entwicklung. Gleichzeitig bemängeln zivilgesellschaftliche Akteure wie Eurodad und WEED e.V., dass PPP-Verträge zwischen Ländern mit schwachen Regierungsstrukturen und multinationalen Konzernen nicht auf Augenhöhe verhandelt werden. Das kann in der Durchführung zu einem Ungleichgewicht führen, in welchem die Risiken stärker zu Lasten des Staates und die Gewinne zu Gunsten des Unternehmens gelenkt werden. Gerade Großprojekte, so die Kritik, können zu einer hohen Staatsverschuldung führen, ohne das gewährleistet ist, dass die gesamte Bevölkerung von den neuen Stromkapazitäten profitiert. Oft wird der Bujagali Damm in Uganda hier als Beispiel herangezogen. Die Kosten des Damms überstiegen die anvisierten 800 Mio. um 500 Mio. USD. Dies führte dazu, dass Uganda zeitweise die höchsten Stromkosten auf dem ganzen Kontinent hatte und dennoch viele Menschen keinen Zugang zu Elektrizität. Die Energieproduktion blieb hinter den Erwartungen zurück, denn der Fokus in der Ausführung der Partnerschaft lag auf

kurzfristigen Unternehmensgewinnen (Mdone 2015). Die Befürchtung, dass PPPs vor allem privatwirtschaftlichen Interessen dienen, scheint in diesem Fall bestätigt.

China im afrikanischen Energiesektor

In der Vergangenheit gingen PPPs meist von Entwicklungsbanken aus dem globalen Norden aus (Eurodad 2018). Mittlerweile nutzt allerdings auch China immer mehr PPPs als Vehikel, um in Afrika Projekte im Energiebereich umzusetzen. Anders als andere Geber, sieht China die Verbindung von wirtschaftlichen Interessen und Entwicklung weniger als Mittel zum Zweck, sondern als grundlegend miteinander verbunden. Was private Investitionen in erneuerbare Energien in Afrika betrifft, ist China mittlerweile Vorreiter, denn europäische und amerikanische Unternehmen sind weniger bereit, die mit PPPs verbundenen Risiken zu tragen (Quitow 2017). Dennoch fließt der Großteil der Investitionen noch in fossile Energien und auch der Bau von Nuklearkraftwerken wird nicht ausgeschlossen (Kamp 2018). Die Vorgehensweisen von chinesischen Unternehmen sind aufgrund teilweiser Intransparenz und Nichteinhaltung der Umweltstandards umstritten (Quitow 2017). Dies liegt auch daran, dass China in afrikanischen Ländern nicht nur Entwicklungspotential sieht, sondern auch Absatzmärkte, die mithilfe von PPPs gesichert werden sollen. Chinas Rolle ist daher kontrovers zu beurteilen. Es ist allerdings klar, dass diese Rolle im afrikanischen Energiesektor weiter an Bedeutung gewinnt und so die Pluralität an Akteuren ebenfalls zunehmen wird.

Vielfältige Ansätze für nachhaltige Infrastruktur

Trotz vieler Kritikpunkte bringen private Akteure im afrikanischen Energiesektor auch innovative Möglichkeiten der Infra-

strukturgestaltung mit. Die Bereitstellung neuer Stromerzeugungskapazitäten ist in vielen Ländern besonders durch das PPP-Modell der unabhängigen Stromerzeuger (independent power producers, IPP) gelungen. Typischerweise verkaufen IPP im Rahmen eines Power Purchase Agreement (PPA) die Energie an staatliche oder private Versorgungsunternehmen (Delmon 2009). Ein Beispiel für ein solches IPP ist das Wärmekraftwerk Cenpower Kpone IPP der Firma Cenpower in Ghana. Dieses gilt dank ausgiebiger Vertragsverhandlungen und einer Finanzierungsfazilität, beispielsweise für Preisschwankungen, als Good Practice Beispiel für erfolgreiche Umsetzung einer PPP (Gavin 2018).

Neben diesem Ansatz für Großprojekte, beziehen sich viele interessante Ansätze auf die Meso- und Mikroebene. Die Rede ist von „mini- und micro grids“, dezentralen Stromnetzen und kleinen Kraftwerken. Diese sind gerade in ländlichen Gemeinden attraktiv, denn sie können auch abgelegene Gebiete mit Strom versorgen und lokale Arbeitsplätze schaffen. Aufgrund der sinkenden Preise für Solarenergie und Biogasanlagen können heute zunehmend auch kleinere Unternehmen solche Technologien nutzen, um vor Ort Energie zu erzeugen und verkaufen. Durch diese Micro-Grid-Systeme ergeben sich Ausgestaltungsmöglichkeiten von PPP, die durch geringere Kosten weniger risikobehaftet sind. Solche innovativen Energieprojekte werden auch durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert. Das BMZ-Vorhaben „Grüne Bürgerenergie für Afrika“ hat beispielsweise zum Ziel, Mittelstand- und Kleingewerbe in die Energiegewinnung mit einzubeziehen, um das SDG 7 zu erreichen und Perspektiven für kommunale Unternehmen zu bieten. Dieser bottom-up Ansatz

Quellen:

Weltbank (2016): Access to Electricity.
<https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=ZF>

OECD/IEA (2017): Energy Access Outlook 2017 : From Poverty to Prosperity.

IEA (2016): Boosting the Power Sector in Sub-Saharan Africa - China's Involvement. IEA/OECD.

Mdone (2015): Bujagali: How Not to Build a Dam Through a Public-Private Partnership
<https://www.internationalrivers.org/blogs/430-8>

Essop (2017): The African Renewable Energy Initiative: Promoting People-Centred Energy Solutions. Heinrich Böll Stiftung.

Gavin (2018): Case Study: Cenpower Kpone IPP, Ghana. In African Business, Number 454.

Delmon (2009): Private Sector Investment in Infrastructure: PPP Finance, PPP Projects and Risk. Washington D.C.: World Bank Group.

Kamp (2018): Der große Sprung zur grünen Energie?
https://www.kas.de/documents/259121/4443066/DE_kas_ai_04-2018_kamp_web.pdf

Vereinte Nationen (VN) (2018): Policy Brief 18: Achieving SDG 7 in Africa.
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17565PB18.pdf>

Gondard (2018): History RePPeated: Warum öffentlich-private Partnerschaften kein Erfolgsmittel sind.
<https://eurodad.org/files/pdf/1546965-history-repppeated-german.pdf>

findet sich auch in lokalen Initiativen sogenannter gemeindebasierter Systeme wieder. Ein Beispiel dafür ist die *Energy Democracy Initiative South Africa*, in der die Bevölkerung durch gemeindeeigene Micro-Grid-Systeme zum Produzenten der eigenen Energie wird. Die Gemeinden entscheiden, welche Technologien und welches Finanzierungsmodell sie nutzen wollen und an wen die Überschüsse verkauft werden. Dieses Modell befindet sich momentan in verschiedenen Gemeinden Südafrikas in der Pilotphase. Für solche Initiativen bedarf es politischen Willen, die geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen sowie Zeit und Geld zu investieren. Neben der staatlichen Förderung erneuerbarer Energiesysteme im Gemeindebesitz, kann auch die Anerkennung solcher Ansätze seitens internationaler Geber zur Reduktion von Energiearmut führen. Diese Ansätze können eine sinnvolle Ergänzung zu PPPs darstellen oder selbst als PPP gestaltet werden. Beide Möglichkeiten bieten eine Erweiterung zu einer rein staatlichen Energieversorgung.

Ausblick

Während der Anteil der Menschen mit Zugang zu Strom steigt, bleibt unsicher, ob bis 2030 ein universeller Zugang realisierbar ist. Der hohe Energiebedarf in Ländern südlich der Sahara stellt eine Herausforderung dar, wird aber von

privaten Akteuren als Chance gesehen, insbesondere in erneuerbare Energien zu investieren. Da diese kostengünstiger, verlässlicher und effizienter werden, sind sie für privatwirtschaftliche Akteure zunehmend attraktiver. Ein Beispiel dafür ist das deutsche Start-Up Mobisol, welches in Afrika Komplettpakete für Elektrifizierung durch Solarenergie bietet (Kamp 2018), und große Projekte in chinesischer Hand, wie die Solarfarm in Bui, Ghana oder die De Aar Windfarm in Cape Town, Südafrika.

Um SDG 7 zu erreichen, wird eine Pluralität an Ansätzen und Akteuren benötigt. Wie dargelegt, spielt der Privatsektor bereits eine tragende Rolle, es fehlt jedoch oft an regulierenden Mechanismen. Die Internationale Zusammenarbeit wird hier bedeutsam, da sie afrikanische Staaten dabei unterstützen kann, Verträge auszuhandeln und gemeinsam an ökologisch nachhaltigen und sozial inklusiven Lösungen zu arbeiten. Nicht zuletzt ist auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen China, Europa und Afrika essentiell, da alle Akteure SDG 7 erreichen wollen. Wichtig bleibt, dass PPP-Verträge dafür eine faire Aufteilung von Profiten und Risiken gewährleisten und das langfristige, saubere Lösungen über kurzfristiger Gewinnmaximierung stehen.

Dieses Briefing Paper entstand auf Grundlage der Podiumsdiskussion am 22. Mai 2019 im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage (EPDT), die das SLE gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. jährlich veranstaltet. Es diskutierten:

Alexander Demissie
The China Africa Advisory

Verick Schick
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Markus Henn
WEED e.V. (World Economy, Ecology & Development)

Dr. Rainer Quitzow
Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. (IASS)

Tasneem Essop (Video Interview)
Climate Action Network International