



„Die Plünderung ist vorbei“

Bolivians Nationalisierung der Öl- und Gasindustrie

Thomas Fritz

September 2006

Thomas Fritz
„Die Plünderung ist vorbei“

Bolivians Nationalisierung der Öl- und Gasindustrie

Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika - FDCL

Berlin, September 2006

ISBN-13: 978-3-923020-32-4

ISBN-10: 3-923020-32-5

Impressum

© FDCL, Berlin, September 2006
Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL)
Gneisenastr. 2a
10961 Berlin
Tel: 030/693 40 29
Fax: 030/692 65 90
Email: info@fdcl.org
Internet: www.fdcl.org

Inhalt

1. EINFÜHRUNG	4
2. VON DER NATIONALISIERUNG ZUR PRIVATISIERUNG	6
2.1. Der Weg zum ‚Rentenstaat‘	6
2.2. Neoliberale Schocktherapie	7
2.3. Die ‚Kapitalisierung‘ und ihre Folgen	9
2.3.1. Zerschlagung von YPFB	9
2.3.2. Enteignung des Staates	10
2.3.3. Reklassifizierung der Rohstoffvorkommen	11
2.3.4. Einnahmeverluste	13
2.3.5. Das private Oligopol	14
2.3.6. Fortgesetzter interner Energiemangel	15
2.3.7. Rentenreform und Staatsverschuldung	16
2.3.8. Verlust der wirtschaftlichen Steuerung	19
3. KAMPF UM WIEDERANEIGNUNG	21
3.1. Das geplatzte Flüssiggasgeschäft	21
3.2. Der ‚Gaskrieg‘	22
3.3. Präsidenten kommen und gehen	24
3.4. Das Kohlenwasserstoffgesetz von 2005	26
3.4.1. Begrenzte Wiedergewinnung der Öl- und Gasvorkommen	26
3.4.2. Neugründung von YPFB – ohne hinreichende Ressourcen	26
3.4.3. Verteilungskonflikte um Abgaben und Steuern	27
3.4.4. Regionalisierung, Dezentralisierung und Ungleichheit	28
3.4.5. Drohungen der Petrofirmen	31
3.5. ‚Helden des Chaco‘ – Nationalisierung nach MAS	31
3.5.1. Betrug oder Schritt in die richtige Richtung?	33
4. DIE NATIONALISIERUNG UND IHRE FEINDE	35
4.1. ‚Eine unfreundliche Geste‘	35
4.2. Furcht vor ‚Ressourcennationalismus‘	37

4.3. Drohung mit internationalen Tribunalen	38
4.3.1. Proliferation bilateraler Investitionsabkommen	39
4.3.2. Weiter Enteignungsbegriff und hohe Entschädigungen	41
4.3.3. Petrobras und das ‚treaty shopping‘	43
4.3.4. Gescheiterte Klage gegen Boliviens ‚BITS‘	45
5. JENSEITS VON GAS	47
5.1. Die Schattenseiten des Rohstoffbooms	47
5.2. Ein anderes Entwicklungsmodell	49
5.2.1. ‚Andin-amazonischer Kapitalismus‘	51
6. EINE NEUE ETAPPE	53

1. Einführung

Am 1. Mai 2006 machte die bolivianische Regierung international Schlagzeilen. Symbolträchtig verkündete Präsident Evo Morales die Nationalisierung der Öl- und Gasindustrie. „Die Plünderung der natürlichen Ressourcen durch die transnationalen Konzerne ist vorbei“, rief er auf dem Gasfeld San Alberto im Süden Boliviens. Im Hintergrund zierten Banner die Förderanlagen. „Nationalisiert. Eigentum der Bolivianer“, war auf ihnen zu lesen. Während auf den Maiveranstaltungen im ganzen Lande dieser Akt bejubelt wurde, gab sich die internationale Gemeinschaft besorgt. Die Demokratie sei in Gefahr, die Rechtssicherheit ohnehin, und das Land könne nur verlieren, so der Tenor. Da die Mehrheit der betroffenen Konzerne aus der Europäischen Union stammt, war das Lamento hier besonders laut. Manche Politiker fühlten sich gar von Evo Morales „gedemütigt“. Die internationale Presse wiederum sorgte sich um die weltweit steigenden Energiepreise. Ihre bange Frage: Ist die Energieversorgung noch sicher, wenn in immer mehr Lieferländern der Staat auf die Produktionsstätten zugreift? Die Presse stellte Bolivien in eine Reihe mit Russland, Venezuela und anderen Ölstaaten, in denen gleichfalls Nationalisierungsschritte unternommen werden. Und wie zur Bestätigung kündigte Ekuador nur wenige Tage später einen Fördervertrag des US-Multis Occidental Petroleum.

Über die Hintergründe, die zur bolivianischen Nationalisierung führten, gab es jedoch wenig zu erfahren. Weder wurde die Vorgeschichte noch die Reichweite dieses Schritts deutlich. Unklar blieb, dass die Regierung erst damit begonnen hat, die Öl- und Gasproduktion in staatliche Hand zu überführen. Über die Hindernisse, die sich ihr dabei zwangsläufig in den Weg legen mussten, war gleichfalls wenig zu lesen. Jüngste Ereignisse in Bolivien, wie der Rücktritt des Energieministers Andrés Solíz Rada, lassen aber die enormen Widerstände erahnen, mit denen sich die Regierung konfrontiert sieht.

Einige der vielen Facetten der bolivianischen Nationalisierung werden im folgenden Text beleuchtet. Hierzu gehört zunächst die Rekonstruktion ihrer Vorgeschichte: die früheren Verstaatlichungen in den Jahren 1937 und 1969, die Privatisierung der Öl- und Gasindustrie in den 1990er Jahren, die seit dem Jahrtausendwechsel entstandene Widerstandsbewegung gegen die Rohstoffexporte sowie die halbherzigen Versuche der Vorgänger von Evo Morales, die Nationalisierungsforderungen der rebellierenden Bevölkerung mit einem modifizierten Rechtsrahmen aufzufangen. Erst diese Rekonstruktion ermöglicht eine Einschätzung des Dekrets vom 1. Mai. An dessen Analyse schließt sich eine Darstellung der Hindernisse auf dem Weg der Nationalisierung an. Neben dem Druck, den internationale Organisationen, Entwicklungsagenturen und verschiedene Regierungen auf Bolivien ausüben, lassen auch die Petrofirmen die Muskeln spielen. Dabei drohen sie nicht nur mit Investitionsstopp und Rückzug, sondern auch mit Klagen vor internationalen Tribunalen, die in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen haben. Die Analyse dieser privaten Schiedsinstanzen zeigt, dass die teils immensen Entschädigungsforderungen ein nicht zu unterschätzendes Druckmittel sind. Dieser Druck ist besonders hoch, wenn – wie es Bolivien drohen könnte – eine größere Zahl von Firmen auf Kompensationen klagt.

Abschließend kommen die nicht zu vernachlässigenden Schattenseiten der Öl- und Gasproduktion in den Blick. Vor allem lokale Gemeinschaften, die in der Nähe der Fördergebiete und Pipelines leben, setzen sich gegen die Kontamination der Umwelt und die Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen zur Wehr. Auch in den beiden sogenannten „Gaskriegen“ 2003 und 2005 erteilte die Bevölkerung einem Rohstoffexport um jeden Preis eine klare Absage. Insofern stellt sich mit der Nationalisierung gerade dieses Wirtschaftssektors die Frage nach einem Entwicklungsmodell „jenseits von Gas“. Die Erfolgchancen nicht nur der Nationalisierung, sondern auch der Befreiung aus der fortdauernden Rohstoffabhängigkeit, hängen daher wesentlich von der Mobilisierungskraft der sozialen Bewegungen ab. Mit der jetzigen Regierung sind die Aussichten, ein gutes Stück auf diesem Weg voranzukommen, aber zweifellos besser als unter den neoliberalen Vorgängerregierungen.

2. Von der Nationalisierung zur Privatisierung

„Helden des Chaco“ – so betitelte die bolivianische Regierung ihr am 1. Mai 2006 verkündetes Dekret zur Nationalisierung der Öl- und Gas-Industrie. Mit dem Verweis auf den Chaco-Krieg erinnert das Dekret an die zahlreichen Kämpfe, die zu der nunmehr dritten Verstaatlichung in der Geschichte Boliviens führten.

2.1. Der Weg zum ,Rentenstaat‘

Am Anfang der ersten Nationalisierung stand der im Jahr 1932 begonnene Krieg Boliviens gegen Paraguay. Damals bohrte die US-amerikanische Standard Oil Company im bolivianischen Chaco nach Öl und auch in den benachbarten Gebieten Paraguays wurden weitere Vorkommen vermutet. Als es zu kleineren Grenzkonflikten zwischen den beiden Ländern kam, bauschte der bolivianische Präsident Daniel Salamanca diese zur größten militärischen Konfrontation der bolivianischen Geschichte auf. Mehr als 50.000 Soldaten, in der Mehrheit Indígenas aus ländlichen Gebieten und städtisches Proletariat, ließen ihr Leben in den drei Jahre andauernden Gefechten. Indígenas stellten jedoch nicht nur die Mehrheit der Soldaten, sondern versorgten das Heer auch mit Lebensmitteln und anderen Gütern. Die enormen Opfer, die sie damals für die Verteidigung der Rohstoffvorkommen brachten, spielen heute eine wichtige Rolle bei ihrem Anspruch, diese für die Allgemeinheit zurückzugewinnen und über ihre Verwendung mitzuentcheiden.¹

Nach dem Krieg, in dem Bolivien große Teile des Chaco verlor, jedoch die Ölfelder verteidigte, weigerten sich die desillusionierten Kriegsheimkehrer, in die ländliche Sklaverei des Hazienda-Systems zurückzukehren. Stattdessen gingen sie vielfach in die Städte, gründeten Gewerkschaften und trugen wesentlich zur Radikalisierung der in den Folgejahren aufflammenden Klassenkämpfe bei. Ihrem Druck nachgebend, nationalisierte die Regierung 1937 die verhasste Standard Oil Company. Dem Ölmulti wurde die Sabotage der Landesverteidigung durch heimliche Treibstofflieferungen an Paraguay vorgeworfen. Seine Produktionsanlagen gliederte die Regierung dem wenige Monate zuvor gegründeten Staatsunternehmen YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) ein. Auf Druck der USA billigte Bolivien Standard Oil allerdings eine Entschädigung in Höhe von 1,75 Millionen \$ zu.

Nach der bolivianischen Revolution vom April 1952, in der die nationalrevolutionäre Bewegung MNR (Movimiento Revolucionario Nacionalista) die Regierungsmacht eroberte, weitete Präsident Paz Estenssoro zunächst erfolgreich die Öl- und Erdgasproduktion von YPFB aus. 1954 erreichte Bolivien die Selbstversorgung mit Brennstoffen und wandelte sich vom Ölimporteur zum -exporteur. In die Revolutions-Ära fällt auch die Verstaatlichung der Minengesellschaften und die erste Agrarreform. Beide Maßnahmen kamen jedoch nur auf

¹ Ausführlicher dazu Álvaro García Linera, ‘La sublevación indígena popular en Bolivia’, in: Chiapas, No. 16, 2004, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Druck sozialer Bewegungen zustande. Während die kampferprobten Mineros und der Gewerkschaftsdachverband COB (Central Obrera Boliviana) die Enteignung der Minen durchsetzten, führten erst die Landbesetzungen militanter Campesinos zur überfälligen Agrarreform.

Die Politik der MNR-Regierung blieb in den Folgejahren widersprüchlich. Nach dem Einbruch des Zinnmarktes – einer der wichtigsten bolivianischen Devisenquellen jener Zeit – ließ sich Estenssoro's Nachfolger, Siles Zuazo, 1956 auf ein IWF-Programm ein, das die Wirtschaft liberalisierte und den Staatseinfluss zurückdrängte. Damit gerieten Exploration und Vermarktung der strategischen Rohstoffe zunehmend in die Hände transnationaler Konzerne, etwa der US-amerikanischen Gulf Oil Company, die mehrere Förderkonzessionen ergattete.

In der Ära der Militärregierungen vollzog sich 1969-71 ein kurzzeitiger Linksruck unter den antiimperialistischen Generälen Ovando und Torres, der Bolivien die zweite Verstaatlichung bescherte. Nachdem die Gulf Oil Company sich der Nachverhandlung ihrer an den Staat abzuführenden Lizenzabgaben verweigerte, ließ die Regierung im Oktober 1969 deren Büros, Ölfelder und Raffinerien durch die Armee besetzen und enteignete das Unternehmen. Abermals jedoch gab Bolivien dem US-Druck nach und gewährte Gulf Oil eine stattliche Entschädigung von 80 Millionen \$.²

Von den Segnungen des hohen Weltmarktpreises für Öl und andere Rohstoffe in den 70er Jahren blieb die breite Masse der Bevölkerung aber ausgeschlossen. Vielmehr entwickelte sich Bolivien unter der Diktatur des Generals Hugo Banzer zum klassischen „Rentenstaat“. Die Gewinne von YPFB und des ebenfalls staatlichen Minenunternehmens COMIBOL flossen nicht in produktive Investitionen, sondern in die Taschen der Klientel des Diktators. Vor allem das Militär, die aufgeblähte Bürokratie und die Agraroligarchie des bolivianischen Ostens profitierten davon. Der Boom der östlichen Metropole Santa Cruz verdankt sich zum guten Teil den „Ölrenten“, die Banzer in seine Heimat lenkte.

2.2. Neoliberale Schocktherapie

Mit der Rückkehr zur Demokratie 1982 läuteten zugleich die Totenglocken für YPFB, COMIBOL und andere Staatsunternehmen. Wie viele Länder der Peripherie durchlitt auch Bolivien Anfang der 80er Jahre eine schwere Wirtschaftskrise.³ Der erneut eingebrochene Zinnpreis, die galoppierende Inflation und die untragbaren Schuldenberge ließen die Regierung zu drastischen Maßnahmen greifen. In ihrem Auftrag entwarf der damals 30jährige Harvard-Professor und Erfinder neoliberaler „Schocktherapien“, Jeffrey Sachs, ein Anpassungsprogramm, welches in das berühmte Dekret 21060 gegossen wurde.

² Zur Geschichte der Nationalisierung siehe Magdalena Cajías, ‘El petróleo boliviano en el siglo XX. Una historia de saqueos’, in: Soberanía, Nueva Época, No. 3, Mai 2006, S. 4f.

³ Für eine Darstellung dieser bis heute folgeschweren ‘Umschaltkrise’ siehe: Thomas Fritz, ‘Globale Produktion, Polarisierung und Protest’, in: Thomas Fritz/Cícero Gontijo/Christian Russau, ‘Produktion der Abhängigkeit: Wertschöpfungsketten. Investitionen. Patente’, FDCL, Berlin, Oktober 2005, S. 7-52.

Subventionen für Grundnahrungsmittel und Treibstoff wurden gestrichen, Löhne eingefroren, Importschranken beseitigt und der Weg für die Privatisierung der Staatsunternehmen geebnet. Als infolge der Importfluten Tausende ihre Arbeitsplätze verloren und die Ärmsten wegen steigender Lebensmittelpreise ums Überleben kämpften, war der Professor aus Harvard bereits ans Krankenbett anderer siecher Ökonomien weitergeeilt, denen er ähnliche Therapien verordnete. Später bekannte Sachs, er habe nur die Theorie im Gepäck gehabt, als er nach Bolivien kam.⁴ Nicht nur für ihn, auch für viele weitere ÖkonomInnen und die internationalen Hilfsagenturen entwickelte sich das Land in der Folge zu einem der beliebtesten Experimentierfelder neoliberaler Strukturanpassung.

YPFB spielte für die Finanzierung der Schocktherapie eine wichtige Rolle. Das Dekret 21060 bestimmte, dass das Unternehmen 65% seiner Einnahmen an den Staat abführen musste. Damit trug YPFB einerseits erheblich zur Sanierung des Haushalts bei, andererseits verminderten sich die Mittel, die in die Erschließung neuer Quellen oder die Industrialisierung der Rohstoffe investiert werden konnten. Von 1985 bis 1996 überwies YPFB jährlich rund 370 Millionen Dollar an den Fiskus, während die Modernisierung des Unternehmens auf der Strecke blieb. Wie ein Kritiker resümierte, wurde das Huhn gefressen, das goldene Eier legte.⁵

Seit 1993 trieb Präsident Gonzalo Sánchez de Lozada die Privatisierung der Staatsbetriebe voran, die er fortan „Kapitalisierung“ nannte. Hierzu wurden eine Reihe neuer Gesetze verabschiedet und weitgehend zahnlose Regulierungsbehörden für den Elektrizitäts-, Telekommunikations-, Verkehrs-, Wasser- und Brennstoffsektor geschaffen. In einer ersten Privatisierungswelle verkaufte die Regierung einen großen Teil der Staatsbetriebe je zur Hälfte an private Investoren, während ein anderer Teil später vollständig abgestoßen wurde.

Vor der „Kapitalisierung“ befand sich der gesamte Brennstoffsektor unter Kontrolle von YPFB. Als vertikal integriertes Monopolunternehmen beherrschte es sowohl die „upstream“-Aktivitäten der Exploration und Förderung von Öl und Gas, als auch die „downstream“-Aktivitäten wie Raffinierung, Transport und Handel. In begrenztem Maße gab es private Beteiligung an der Exploration und Förderung in Form von Joint Ventures mit dem Staatsunternehmen.

Ziel der Kapitalisierung war es, YPFB aus der Produktion von Erdöl und Erdgas zu verdrängen und die Verfügungsrechte transnationaler Konzerne zu erhöhen. Dazu verabschiedete die Regierung einen gänzlich neuen Rechtsrahmen. Neben dem Kapitalisierungsgesetz von 1994 deregulierten drei Gesetze aus dem Jahr 1996 den Brennstoffsektor: Das Gesetz 1689 über die Kohlenwasserstoffe (Ley de Hidrocarburos), das Gesetz 843 über die Abgabenreform (Ley de la Reforma Tributaria) und das Gesetz 1731 zur Modifizierung der Abgabengesetze (Ley de Modificaciones de las Leyes Tributarias y de Hidrocarburos).

⁴ Uwe Jean Heuser, ‘Die Wandlung des Jeffrey Sachs’, in: Die Zeit, 11.9.2003, Nr. 38.

⁵ Mario Ronald Duran Chuquimia, ‘Bolivia: Reflexiones sobre la Nacionalización’, in: Bolpress, 7.5.2005.

2.3. Die ‚Kapitalisierung‘ und ihre Folgen

Die YPFB-Privatisierung mitsamt dem neuen Gesetzesrahmen wurde minutiös durch das Weltbank-Energieprogramm ESMAP (Energy Sector Management Assistance Programme) vorbereitet und supervisiert sowie mit Krediten finanziert. Wie Weltbank-Dokumenten zu entnehmen ist, kooperierte ESMAP nicht nur eng mit der Regierung und dem YPFB-Management, sondern auch mit privaten Beratungsfirmen und transnationalen Ölkonzernen.⁶ Aus mehreren Weltbank-Missionen nach Bolivien im Jahre 1994 gingen ESMAP-Studien hervor, die die Zerschlagung von YPFB konzeptionierten. Auf Grundlage dieser Studien entwarf die Unternehmensberatung „Booz Allen & Hamilton/Houston Associates“ eine Privatisierungsstrategie für YPFB, die sie im Dezember 1994 der bolivianischen Regierung vorlegte.

Ein wichtiger Schwerpunkt der ESMAP-Studien war die Ermittlung der lukrativsten Öl- und Gasfelder, deren Ausbeutung international ausgeschrieben werden sollte. Nur marginale Felder wollten die Weltbank-Experten zwei YPFB-Nachfolgefirmen überlassen. Daneben entwickelte ESMAP ein neues System für die Lizenzabgaben. Das Kohlenwasserstoffgesetz sollte deren drastische Senkung ermöglichen, um die Investitionen multinationaler Ölfirmen in bolivianischen Fördergebieten zu stimulieren. Willig setzte die Regierung Sánchez de Lozada in der Folge diese Weltbank-Konzepte um. Was aber waren ihre Ergebnisse?

2.3.1. Zerschlagung von YPFB

Zunächst kam es 1997 unter dem Banner der „Kapitalisierung“ zur Zerschlagung des Staatsbetriebs YPFB und der Gründung dreier neuer Firmen: Andina, Chaco und Transredes. Diese gingen jeweils zur Hälfte in den Besitz transnationaler Konzerne über, darunter Repsol YPF, British Petroleum und Shell, denen zugleich die Geschäftsführung übertragen wurde. Die andere Hälfte der Aktienpakete wurde zum größeren Teil den BolivianerInnen überschrieben und zwei privaten Pensionsfonds zur Verwaltung übertragen, den sogenannten AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones). Ein kleinerer Teil ging an die ArbeiterInnen der drei „kapitalisierten“ Betriebe (siehe Tabelle 1). Während Andina und Chaco in der Exploration und Förderung tätig sind, übernahm Transredes das 3.500 km lange Pipeline-Netz zum Transport von Öl und Gas.

⁶ Siehe ‘Preparation of Capitalization of the Hydrocarbon Sector’, Volume I and II, Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP), The World Bank, Dezember 1996, Washington DC.

Tabelle 1: Kapitalisierung im Öl- und Gassektor 1997				
Aus YPFB hervorgegangene Unternehmen	Anteilseigner	Privater Anteil, in %	Von AFPs verwalteter Anteil, in %	Anteil der ArbeiterInnen, in %
Chaco S.A.	Amoco (heute: 30% British Petroleum, 20% Bidas Corp)	50	48,96	1,04
Andina S.A.	YPF, Pérez Compac, Plus Petrol (heute: 50% Repsol YPF)	50	48,92	1,08
Transredes S.A.	Shell, Enron (heute: 25% Shell Gas, 25% Prisma Energy)	50	33,55	16,45

In einer zweiten Welle kam es 1999/2000 zur vollständigen Privatisierung wichtiger Raffinerien und Mineralöllager. So verschaukelte die Regierung die beiden YPFB-Raffinerien mit der größten Kapazität Gualberto Villarroel (Cochabamba) und Guillermo Elber Bell (Santa Cruz) zum Spottpreis von 102 Millionen \$ an die Empresa Boliviana de Refinación (EBR), ein Tochterunternehmen der brasilianischen Petrobras.

Ebenso durfte sich das deutsche Unternehmen Oiltanking⁷ aus dem YPFB-Nachlass bedienen. Mit dem deutsch-peruanischen Konsortium CLHB (Compañía Logística de Hidrocarburos Boliviana) erhielt Oiltanking eine 40-jährige Lizenz für die Mineralöllagerung und den Pipelinetransport.

Allerdings entfiel auf die beiden teilprivatisierten Unternehmen Andina und Chaco, an denen die BolivianerInnen immerhin noch beteiligt sind, nur der kleinste Teil der Öl- und Gasförderung. Der Großteil befindet sich seither vollständig in der Hand privater Firmen, denen per Ausschreibung die Förderrechte an den besonders lukrativen Feldern übertragen wurden. Heute sind insgesamt 21 Petromultis in der Exploration und Förderung in Bolivien tätig.

2.3.2. Enteignung des Staates

Das Gesetz 1689 über die Kohlenwasserstoffe modifizierte das in der Verfassung verankerte staatliche Eigentum an den fossilen Energieträgern. Nach der bolivianischen Verfassung (Artikel 139, Constitución Política del Estado) sind die Rohstoffquellen in allen Formen unveräußerliches Eigentum des Staates. Ihm obliegen Exploration, Förderung, Handel und

⁷ Die Oiltanking GmbH ist ein Tochterunternehmen des Hamburger Mineralölkonzerns Marquard & Bahls AG.

Transport der Kohlenwasserstoffe und ihrer Derivate. Das Gesetz 1689 hingegen behandelte die Rohstoffe nur solange als staatliches Eigentum, wie sie sich unter der Erde befanden. Sobald sie an die Oberfläche befördert wurden, gingen sie in das Eigentum von Konzernen über, die mit YPFB spezielle Verträge unterzeichneten, die sogenannten „Contratos de Riesgo Compartido“ (Verträge mit geteiltem Risiko).

Ferner durften die Konzerne frei über die Preise, die Vermarktung, den Transport, die Belieferung des Binnenmarktes, den Export und die Weiterverarbeitung der von ihnen geförderten Energieträger entscheiden. So gab es keine Verpflichtung, zunächst die Versorgung des Binnenmarkts sicherzustellen, bevor Brennstoffe exportiert wurden. Die Kompetenzen von YPFB beschränkten sich seit dem Gesetz 1689 weitgehend auf die Verwaltung der Verträge mit den transnationalen Konzernen. Die 21 Öl- und Gasfirmen, die Ende 2005 in Bolivien operierten, unterzeichneten 71 „Contratos de Riesgo Compartido“ mit YPFB.⁸ Aufgrund dieses Verlustes an Eigentum und Kontrolle über die natürlichen Rohstoffe betrachteten viele KritikerInnen das Gesetz 1689 als Verstoß gegen die bolivianische Verfassung.⁹

2.3.3. Reklassifizierung der Rohstoffvorkommen

In den letzten Jahren wurden beträchtliche neue Erdöl- und vor allem Erdgas-Lagerstätten in Bolivien entdeckt. Während sich die Erdölreserven zwischen 1997 und 2003 von 116 auf 486 Millionen Barrel vergrößerten, machten die Erdgasreserven einen Sprung von 3,75 auf 28,69 TCF¹⁰ (vgl. Grafiken 1 und 2). Nach Venezuela verfügt Bolivien damit über die zweitgrößten Erdgasreserven Lateinamerikas.¹¹ Ihr Wert wird auf 100 Milliarden US-Dollar taxiert.

⁸ YPFB, ‘Resumen de la actividad de la VPACF en la gestión 2005’, Vicepresidencia de Administración Contratos y Fiscalización (VPACF).

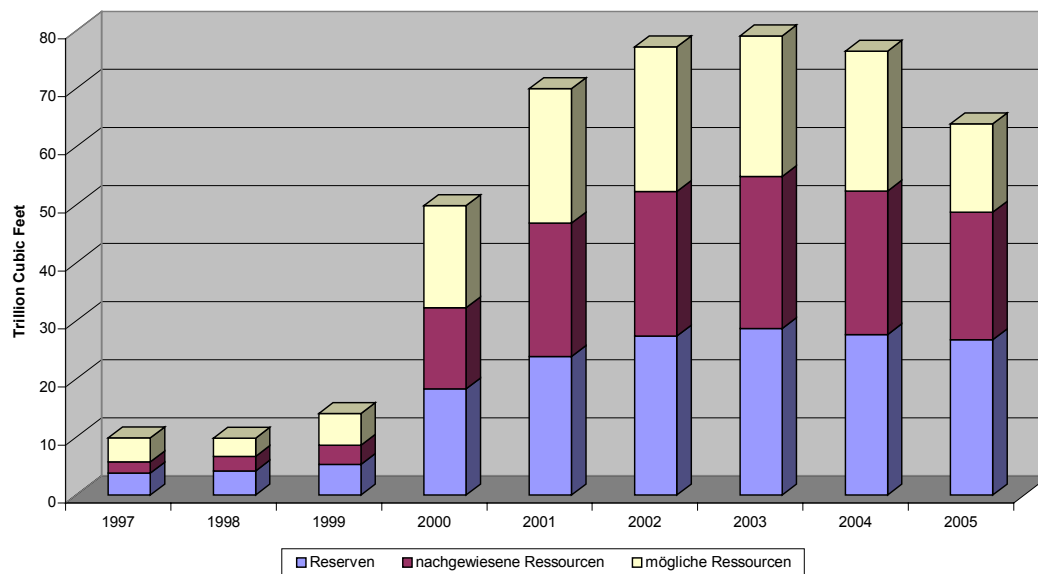
⁹ Carlos Villegas, ‘Privatización de la Industria Petrolera en Bolivia, Trayectoria y Efectos Tributarios’, in: FOBOMADE (Hg.), ‘Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil’, La Paz, 2004, S. 17-23.

¹⁰ In den bolivianischen Veröffentlichungen wird häufig die anglo-amerikanische Einheit Cubic Feet (Kubikfuß) verwendet. TCF steht für Trillion Cubic Feet. Umrechnung: 1000 cubic feet = 28,32 m³.

¹¹ Nach der in Deutschland üblichen Begrifflichkeit sind *Reserven* zu heutigen Preisen und mit heutiger Technik wirtschaftlich gewinnbare Mengen einer Energierohstoff-Lagerstätte. *Ressourcen* sind nachgewiesene, aber zur Zeit technisch und/oder wirtschaftlich nicht gewinnbare sowie nicht nachgewiesene, aber geologisch mögliche, künftig gewinnbare Mengen an Energierohstoffen (für Definitionen siehe: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, ‘Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen 2004’, Kurzstudie, Hannover.)

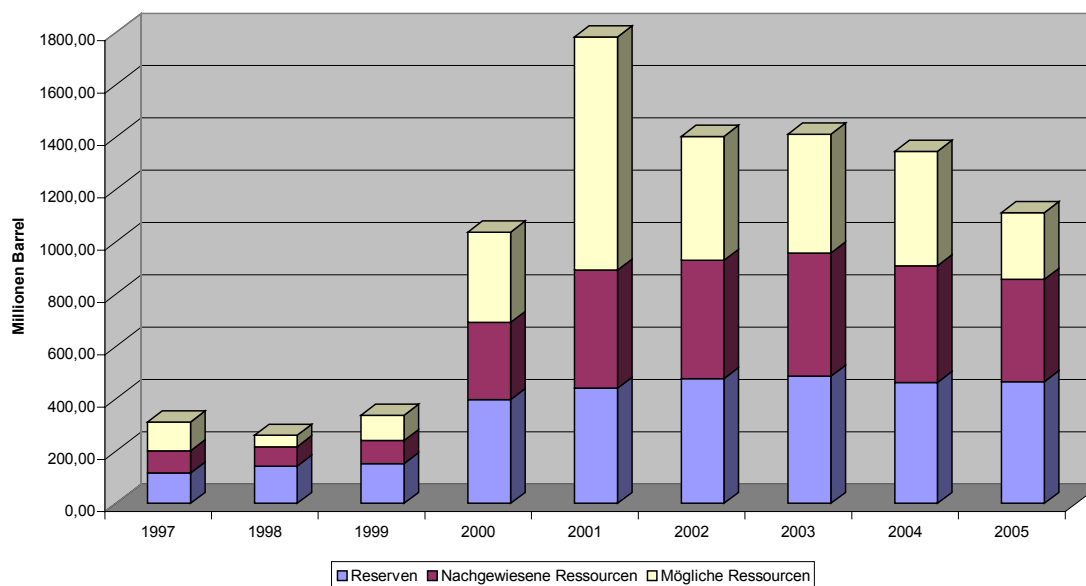
Grafik 1: Entwicklung der bolivianischen Erdgasvorräte

Quelle: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Juli 2005



Grafik 2: Entwicklung der Erdölvorräte

Quelle: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Juli 2005



Ganz im Sinne der Weltbank-Vorschläge führte die Regierung eine Unterscheidung in „existierende“ und „neue“ Rohstoffvorkommen in das Gesetz 1689 ein. Alle nach der Verabschiedung des Gesetzes (1996) entdeckten Quellen galten seither als „neu“. Diese Differenzierung wurde zur Grundlage des neuen Abgabensystems. Während die an das Staatssäckel abzuführenden Abgaben (sog. „regalías“¹²) bei den „existierenden“ Quellen 50% des Produktionswerts betrugen, waren bei Ausbeutung der „neuen“ Vorkommen nur noch

¹² In angelsächsischen und manchen deutschen Publikationen wird hierfür der Begriff „royalties“ verwendet. Wir bleiben im Folgenden beim spanischen „regalías“.

18% zu berappen. Damit erhob Bolivien die niedrigsten Abgaben des amerikanischen Kontinents.

Zur Freude der Multis deklarierte das Abgabengesetz 1731 schließlich rund 95% der Lagerstätten als „neu“.¹³ Darunter fallen vor allem die offiziell erst nach 1996 entdeckten und besonders lukrativen vier Mega-Gasfelder San Alberto, San Antonio, Margarita und Itaú. Diese vier Felder befinden sich im südlichen Departement Tarija und repräsentieren 85% der bolivianischen Erdgas-Reserven. Sie werden von der brasilianischen Petrobras, der spanisch-argentinischen Repsol YPF und der französischen Total ausgebeutet. KritikerInnen machten aber darauf aufmerksam, dass die als „neu“ deklarierten Vorkommen de facto bereits vor der Reklassifizierung bekannt waren.¹⁴ Dies bestätigen auch die Dokumente des Weltbank-Energieprogramms ESMAP, welches bereits 1994 die lukrativsten Quellen ermittelte und zur Ausschreibung empfahl.¹⁵

2.3.4. Einnahmeverluste

Die neu erschlossenen Quellen sprudelten nicht in erster Linie zugunsten Boliviens. Während die Erdgasproduktion im Zeitraum 1997 bis 2005 fast um das Dreifache anstieg und die Exporte seit der Inbetriebnahme einer neuen Pipeline nach Brasilien 1999 einen gewaltigen Aufwärtssprung machten (siehe Grafik 3), sanken die Staatseinnahmen gegenüber den Jahren vor der Privatisierung wegen der äußerst niedrigen Abgaben deutlich ab. Summierten sich die jährlichen Einkünfte aus der Öl- und Erdgasförderung im Zeitraum 1990-1996 auf rund 327 Millionen Dollar, erreichten sie in den Jahren nach der Privatisierung (1997-2004) lediglich durchschnittliche 204 Millionen Dollar (siehe Grafik 4). Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung schätzte den Einnahmeausfall des Staates durch die Reklassifizierung für die Periode 1996-2006 auf über 3 Milliarden Dollar.¹⁶ Für diese fiskalischen Verluste ist die Weltbank ebenfalls mitverantwortlich. Ihre Studien empfahlen, mittels des neuen Abgabensystems die Investitionstätigkeit der Petromultis weiter zu erleichtern.

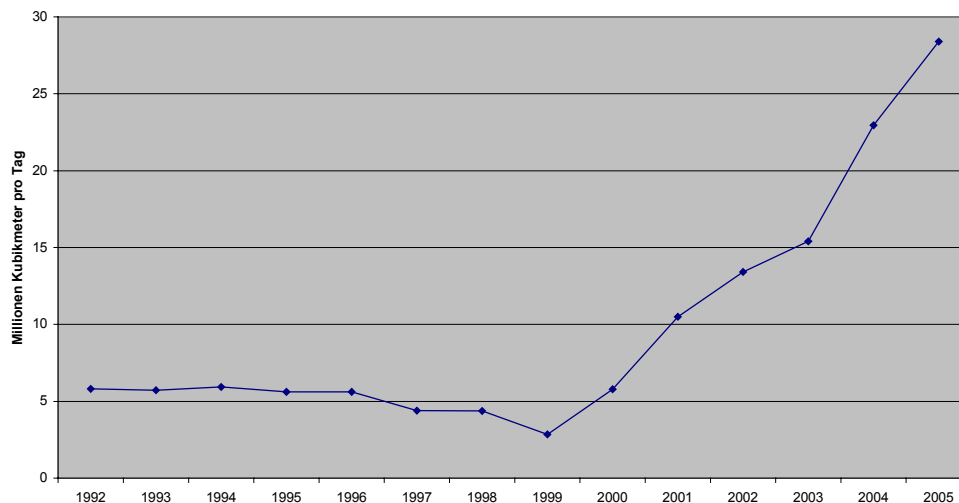
¹³ Vgl. Carlos Villegas, FN 9.

¹⁴ Vgl. Enrique Mariaqua, ‘Historia de los Descubrimientos de Gas y los Contratos de Exportación como Marco de la Propuesta de una nueva Ley de Hidrocarburos’, in: FOBOMADE (Hg.), ‘Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil’, La Paz, 2004, S. 3-16.

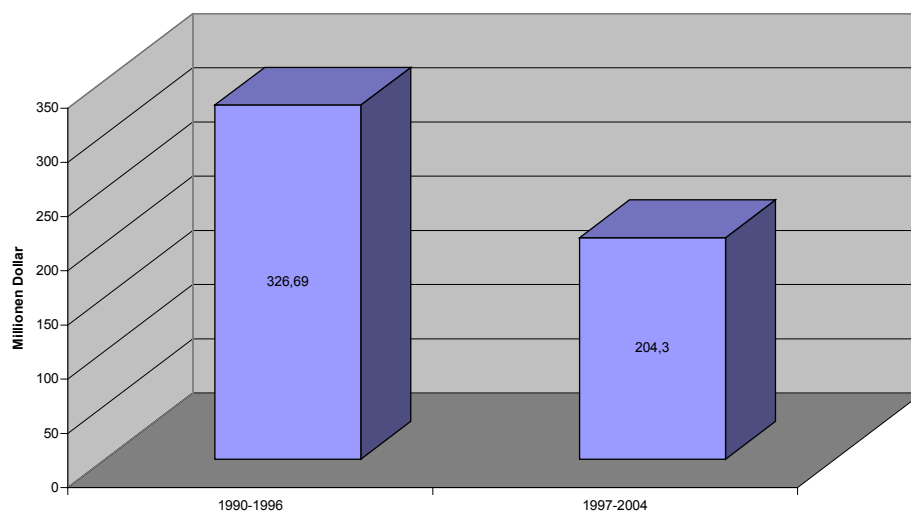
¹⁵ Siehe FN 6.

¹⁶ Zitiert in: Intermón Oxfam, ‘Repsol YPF en Bolivia: una isla de prosperidad en medio de la pobreza’, Mai 2004, S. 23f.

Grafik 3: Gasexporte 1992-2005
Quelle: UDAPE, 2006



Grafik 4: Abgaben vor und nach der Brennstoffprivatisierung
Quelle: CEDLA, 2005



2.3.5. Das private Oligopol

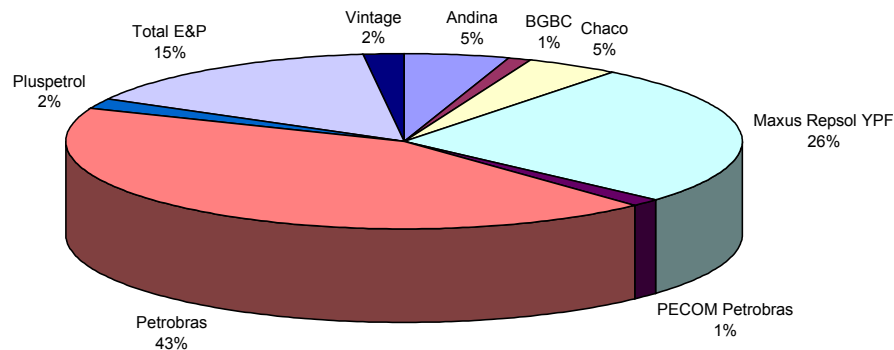
Entgegen den liberalen Lehrbuchweisheiten führte die Privatisierung des Öl- und Gassektors nicht zu funktionierendem Wettbewerb. Stattdessen trat an die Stelle des staatlichen Monopols ein privates Oligopol. Grafik 6 verdeutlicht, dass die drei Konzerne Petrobras, Repsol YPF und Total 85 bis 90% der Erdgasvorkommen kontrollieren.¹⁷ Allein Petrobras sicherte sich den Zugriff auf 45% der Erdgaslagerstätten. Auffällig ist auch, dass die beiden aus YPFB hervorgegangenen „kapitalisierten“ Unternehmen Andina und Chaco, an denen die BolivianerInnen über Pensionsfonds jeweils zur Hälfte beteiligt sind, nur noch über 10% der

¹⁷ Repsol YPF kontrolliert nicht nur direkt über die Tochter Maxus 26% der Gasvorkommen, sondern auch über die Beteiligungen an Andina (50% der Aktien), Petrobrás (25%) sowie Pluspetrol (66%) (vgl. Intermón Oxfam 2004, FN 16).

Erdgasreserven verfügen. Auch dies ist ein Ergebnis der von dem Weltbank-Programm ESMAP durchgeführten Ermittlung marginaler und lukrativer Felder und der anschließenden Vergabe der lukrativsten Quellen an die Petrofirmen.

Grafik 5: Kontrolle der bolivianischen Gasvorkommen 2004

Quelle: Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Juli 2005



Aber nicht nur in der Exploration und Förderung ist die Konzentration überaus hoch, sondern auch auf anderen Wertschöpfungsstufen. So kontrolliert Petrobras über den Besitz der strategisch wichtigen Raffinerien Gualberto Villarroel und Guillermo Elber Bell den Binnenmarkt für Benzin und Dieselöl. Diese beiden Anlagen vereinigen 95% der bolivianischen Raffineriekapazitäten.¹⁸ Daneben ist das brasilianische Unternehmen im Großhandel und Vertrieb tätig, besitzt ein Viertel der Tankstellen und betreibt Gas-Pipelines für den innerbolivianischen Transport und für den Export nach Brasilien. Repsol YPF wiederum verfügt nicht nur über ein Viertel der bolivianischen Erdgasvorkommen, sondern konzentriert annähernd die Hälfte des innerbolivianischen Handels mit Flaschengas.¹⁹ Ebenso wickeln Petrobras und Repsol YPF den Löwenanteil der Gasexporte nach Brasilien und Argentinien ab, ein kleinerer Teil entfällt auf British Gas.²⁰

2.3.6. Fortgesetzter interner Energiemangel

Trotz der hohen Vorkommen fossiler Brennstoffe herrscht in weiten Teilen des Landes Energiemangel. Auch kommt es regelmäßig zu Versorgungsengpässen. Die Ölvorräte werden hauptsächlich im Inland verbraucht, decken jedoch nicht vollständig den bolivianischen Bedarf. Rund 20% der Treibstoffe (hauptsächlich Dieselöl) muss das Land importieren.

¹⁸ Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

¹⁹ Vgl. Intermón Oxfam 2004, FN 16.

²⁰ UDAPE, Statistik 'Volumen de Exportación de Gas Natural por Contrato', 2006.

Anders beim Erdgas: Während der Binnenmarkt wegen des sehr kleinen Versorgungsnetzes unterentwickelt ist, wird nahezu 80% des geförderten Erdgases über Pipelines exportiert, zum Großteil nach Brasilien, in geringeren Mengen nach Argentinien.

Besonders ausgeprägt ist der Energiemangel in den ländlichen Regionen. Hier kommt nur weniger als ein Viertel der Bevölkerung in den Genuss der Stromversorgung. Ein Großteil ländlicher Gemeinden deckt den Energiebedarf nach wie vor mit Brennholz. Gerade im dichter bevölkerten andinen Hochland dezimiert der Holzeinschlag jedoch die natürlichen Bestände. Aber auch im tropischen Tiefland zeichnet der Energiebedarf für einen Teil der fortschreitenden Entwaldung verantwortlich.²¹

Auch die Preisentwicklung trägt zur Mangelversorgung bei. Mit der Privatisierung legte die Regierung die Preisfestsetzung weitgehend in die Hände der Petrofirmen. So erlaubte sie, dass die Brennstoffpreise auf dem Binnenmarkt nicht an die günstigen Produktionskosten im Inland, sondern an Weltmarktpreise gekoppelt wurden. Trotz der eigenen Reserven waren die BolivianerInnen daher von den volatilen und in den letzten Jahren stark angestiegenen Energiepreisen betroffen. Um diesen Effekt zumindest abzumildern, subventionierte die Regierung seit dem Jahr 2000 Benzin, Dieselöl und Flaschengas. Praktisch erfolgte diese Subventionierung durch die Senkung der Sondersteuer auf Kohlenwasserstoffe und ihre Derivate (Impuesto Específico a Hidrocarburos y Derivados), eine indirekte Steuer, die auf die Verbraucherpreise draufgeschlagen wurde. Folglich minderten sich die Staatseinnahmen abermals, während die privaten Gewinnspannen unangetastet blieben.²² Als die Regierung in Reaktion auf Einsparvorgaben des IWF die Subventionierung der Treibstoffe Ende 2004 reduzierte, kam es zu heftigen Protesten der Bevölkerung (der sogenannte „gasolinazo“).

Da die Petrofirmen nicht verpflichtet sind, die Versorgung des Binnenmarkts sicherzustellen, kommt es zu zyklisch wiederkehrenden Engpässen bei Dieselöl und Flaschengas. Diese wiederum lassen den Brennstoffschmuggel aufblühen, dem die staatliche Zollbehörde völlig machtlos gegenüber steht. Daneben wird vermutet, dass die Konzerne mitunter bewusst das Angebot drosseln, um die Regierung unter Druck zu setzen. So kam es beispielsweise nach der Verkündung des Nationalisierungsdekrets am 1. Mai 2006 in mehreren Städten zu Treibstoffmangel. Regierungsvertreter meinten darauf hin, dass die Multis aus Protest gegen die Nationalisierung die Einfuhr von Diesel boykottieren.²³

2.3.7. Rentenreform und Staatsverschuldung

Die Kapitalisierung der Staatsbetriebe, so auch die von YPFB, wurde eng mit der Privatisierung des bolivianischen Rentensystems verknüpft. Diese Verbindung führte zu einer drastischen Erhöhung der öffentlichen Verschuldung und zur Destabilisierung des Rentensystems.

²¹ Vgl. CEPAL, ‘Perspectivas de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina’, Santiago de Chile, März 2005, S. 15ff.

²² Carlos Arze, ‘El Referéndum del Gas y la Nacionalización’, CEDLA, La Paz, Juni 2004.

²³ ‘Falta diesel en La Paz y El Alto, el gobierno ve un boicot de las petroleras’, Bolpress, 26. Juni 2006.

Nach der Verabschiedung der Rentenreform 1996 mussten ArbeiterInnen und Angestellte verpflichtend individuelle Altersvorsorge bei zwei privaten Pensionsfonds betreiben, den sogenannten AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones). Diese Pensionsfonds wiederum befinden sich in Händen transnationaler Konzerne: Hinter dem AFP Previsión steckt die spanische Großbank Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), während der AFP Futuro de Bolivia zum Versicherungskonzern Zurich Financial Services gehört.

Um in den Genuss einer Rente zu kommen, führen die Beschäftigten seither monatlich 10 Prozent ihres Einkommens an die von den AFPs verwalteten „Fonds zur *individuellen* Kapitalbildung“ ab. Während im Zuge der Kapitalisierung eine Hälfte der Aktienanteile an den Staatsbetrieben an Private verkauft wurde, floss ein Großteil der anderen Hälfte (rund 47%) in „Fonds zur *kollektiven* Kapitalbildung“, die ebenfalls von den beiden AFPs verwaltet wurden. Aus den Dividenden dieser Aktienpakete sollten die individuellen Altersvorsorgepläne der BolivianerInnen unterstützt und ein jährlicher Bonus von umgerechnet 250 \$ für alle Personen über 65 Jahren gezahlt werden, der sogenannte „bonosol“. Dieser Prozess betraf die Staatsbetriebe im Telekommunikations-, Elektrizitäts-, Transport- und Brennstoffsektor (für die aus YPFB hervorgegangenen Firmen siehe Tabelle 1).

Die von den AFPs verwalteten „Fonds zur *kollektiven* Kapitalbildung“ befinden sich jedoch in einem permanenten Defizit, da die Konzerne sich arm rechnen können und die erwarteten Dividenden weit unter den Erwartungen blieben. Daraufhin wurde die Auszahlung des „bonosols“ an die PensionärInnen zeitweilig gesenkt oder ganz eingestellt. Um die Auszahlung in der ursprünglichen Höhe von 250 \$ zu ermöglichen, griff die Regierung schließlich auf die „Fonds zur *individuellen* Kapitalbildung“ bei den AFPs zu. Auf diese Weise wurden die ausbleibenden Dividenden der privatisierten Staatsbetriebe durch individuelle Sparguthaben der ArbeiterInnen ersetzt.

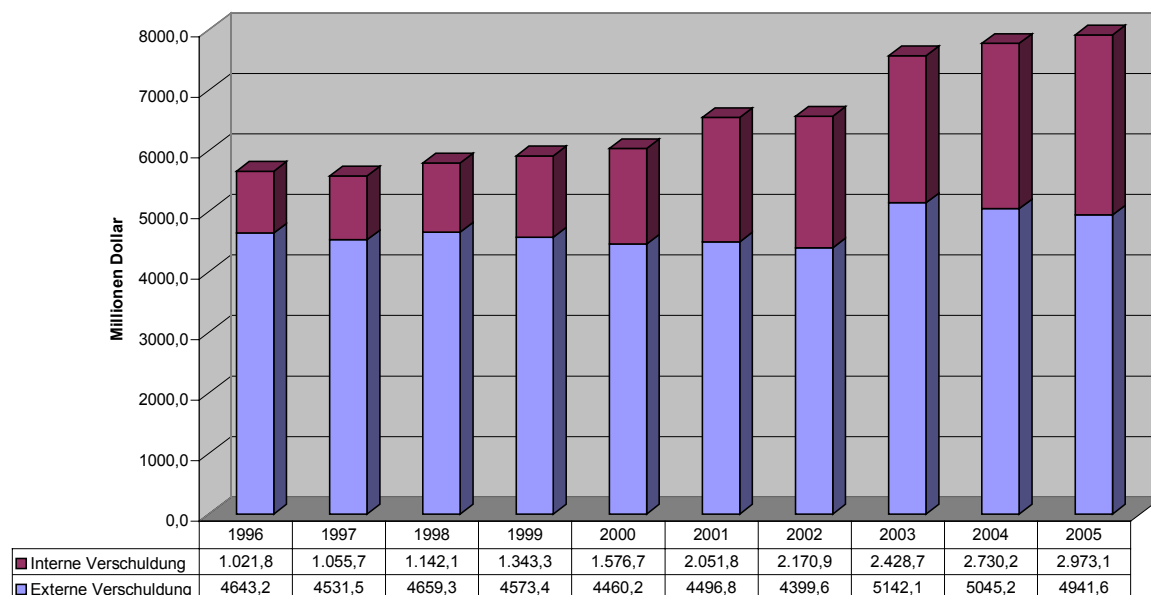
Schlimmer noch: Zu den Einnahmeausfällen aus der Privatisierung der Staatsbetriebe addierten sich unerwartet hohe Kosten der Rentenreform. Entgegen der Erwartung, die Rentenprivatisierung würde zur Entlastung der öffentlichen Kassen beitragen, trieb sie aufgrund von Fehlkalkulationen das Haushaltsdefizit erheblich in die Höhe. Zwischen 1998 und 2003 verdoppelte sich das Defizit von 4,7% auf 9% des Bruttoinlandsprodukts, was fast ausschließlich auf die gestiegenen Rentenzahlungen zurückging. Um die privatisierungsbedingten Einnahmeausfälle und die Kostenexplosion durch die Rentenreform aufzufangen, verpflichtete die Regierung Sánchez de Lozada 1997 die beiden Pensionsfonds (AFPs) dazu, die individuellen Sparguthaben der ArbeitnehmerInnen in staatliche Schuldverschreibungen mit einer Laufzeit von 15 Jahren zu investieren.

Seither wächst die interne Verschuldung Boliviens beständig an, wobei die AFPs innerhalb weniger Jahre zu den größten internen Kreditgebern des Staates avancierten. Während sich die Auslandsschulden zwischen 1996 und 2005 nur geringfügig auf knapp 5 Milliarden Dollar vergrößerten, verdreifachten sich die internen Schulden und kletterten auf rund 3 Milliarden Dollar (siehe Grafiken 6 und 7). Da allerdings die Verzinsung der internen Schulden

marktnah erfolgt, ist sie weit höher als die der Auslandsschulden.²⁴ Allein den beiden Pensionsfonds zahlte der Staat in den ersten Jahren 8% Zinsen auf die Staatspapiere. Infolgedessen übersteigen die Zinszahlungen zur Bedienung der Binnenschulden mittlerweile diejenigen der Auslandsschulden (siehe Grafik 8).

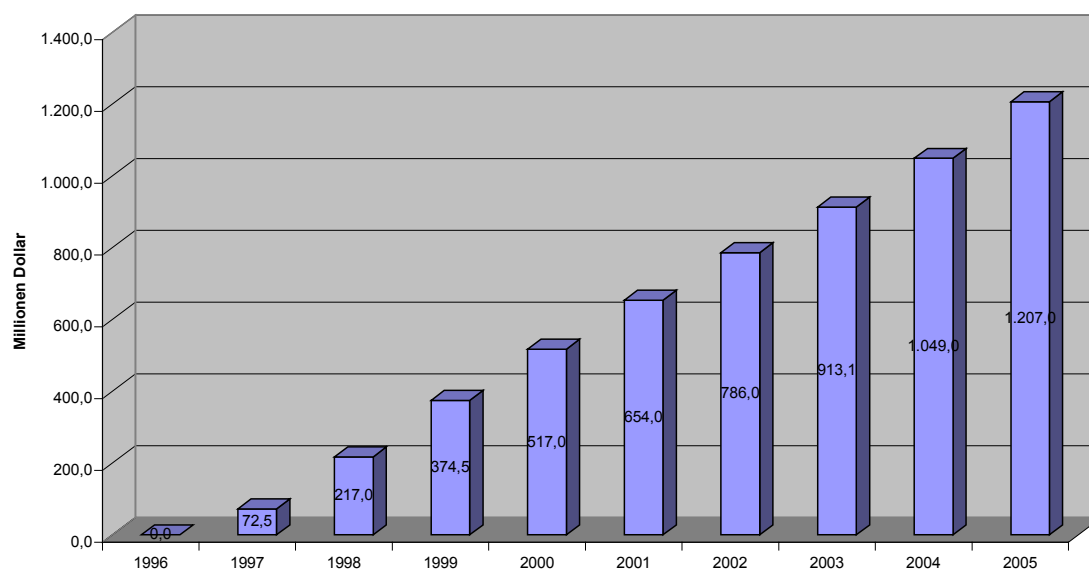
Grafik 6: Interne und externe Verschuldung 1996-2005

Quelle: Ministerio de Hacienda / Banco Central de Bolivia, 2006



Grafik 7: Summe der von AFPs gehaltenen Obligationen

Quelle: Ministerio de Hacienda, 2006

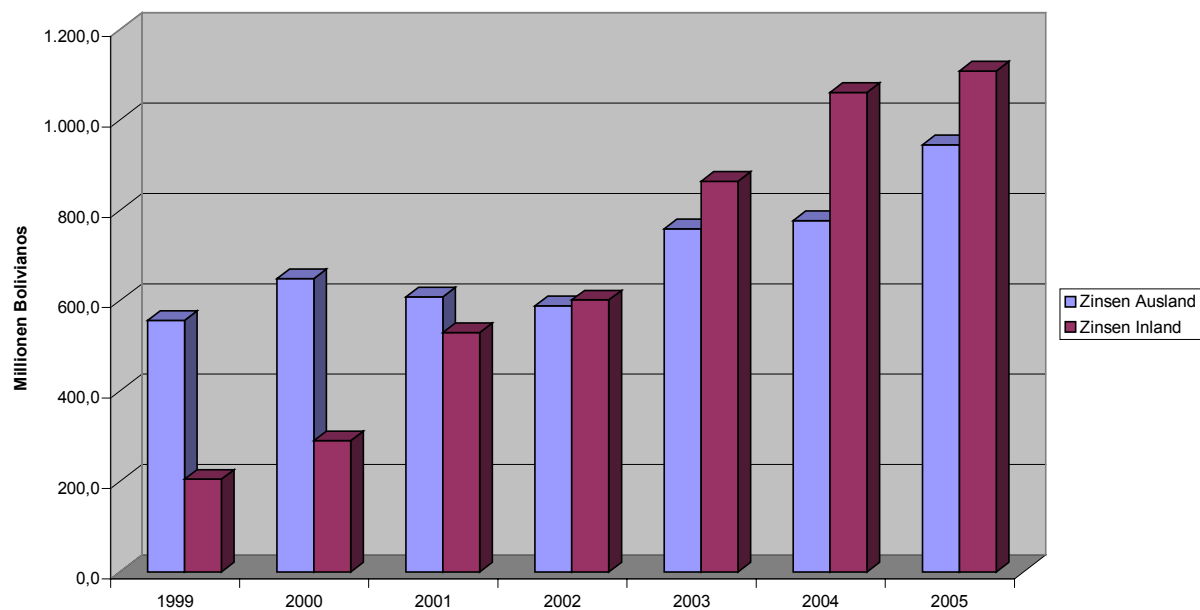


²⁴ Das Finanzministerium (Ministerio de Hacienda) ging beispielsweise für 2002 davon aus, dass der kalkulatorische Zins der Auslandsschuld u.a. aufgrund konzessionärer Kredite bei 1,4% lag, während die Verzinsung der Binnenschuld 5,5% betrug. Die inländische Kreditaufnahme war in Bolivien mithin erheblich teurer als die ausländische. Ausführlicher dazu: ProPACS/Fundación Jubileo, 'Ende der

Die steigende Abhängigkeit der öffentlichen Finanzen von den Pensionsfonds kann sich besonders negativ für die zukünftigen RentnerInnen auswirken. Falls der Staat seine wachsenden Schulden bei den AFPs nicht mehr bedienen kann, könnten diese zahlungsunfähig werden. Dieses Risiko nimmt ab dem Jahr 2012 noch weiter zu, weil die Regierung dann mit der Rückzahlung der 15jährigen Schuldverschreibungen beginnen muss. Die privatisierungsbedingten Haushaltslöcher stopften die neoliberalen Regierungen seit Sánchez de Lozada auf verantwortungslose Weise mit den Rentenguthaben der ArbeiterInnen und Angestellten.

Grafik 8: Zinszahlungen auf interne und externe Schulden

Quelle: Ministerio de Hacienda, 2006



2.3.8. Verlust der wirtschaftlichen Steuerung

Mit der Privatisierung der Staatsunternehmen und dem Einzug ausländischer Investoren verlor der Staat weitgehend seine Möglichkeiten, steuernd in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen. Aufgrund der Monopolstellung transnationaler Konzerne über die gesamte Wertschöpfungskette im Öl- und Gassektor vermochte der Staat weder die Generierung noch die Verteilung der Gewinne zu kontrollieren. Da die Preisfestsetzung ebenfalls in Firmenhände überging, verlor er auch den Einfluss auf den Binnenmarkt, etwa für Treibstoffe und Flaschengas. Die Regulierungsbehörden waren nicht in der Lage, die produzierten Mengen, die Einnahmen, den Gewinntransfer ins Ausland oder die getätigten Investitionen zu verifizieren. Schamlos nutzten die Unternehmen diese Regulierungslücken aus. Viele rechneten sich arm, um ihre Steuerschuld zu mindern. Andere schmuggelten sogar Öl und

Gas ins Ausland, um sich einem Teil der Lizenzabgaben zu entziehen. So ermittelte die bolivianische Zollbehörde im vergangenen Jahr gegen Repsol YPF wegen des Schmuggels von 230.000 Barrel Rohöl im Wert von 9 Millionen Dollar. Die Staatsanwaltschaft leitete ein Strafverfahren ein und erließ Haftbefehl gegen zwei Manager des spanischen Konzerns.²⁵

Wegen des mangelnden Zugriffs auf die Konzernprofite und der dramatisch gestiegenen Binnenschuld schwanden die Mittel für eine eigenständige Wirtschaftspolitik. Parallel zur Transnationalisierung der Volkswirtschaft wurden die staatlichen Investitionen fast vollständig aus dem Produktivsektor abgezogen. Flossen die öffentlichen Investitionen 1987 noch zu 70% in die Produktion, konzentrierten sie sich Ende der 90er Jahre zu über 70% auf Sozialausgaben und Infrastruktur. Während ausländische Direktinvestitionen die Führungsrolle in der nationalen Investitionstätigkeit übernahmen, verlor der Staat diese wichtige Lenkungsfunktion.²⁶

²⁵ ‘Emiten mandamiento de aprehensión contra alto ejecutivo de Andina/Repsol’, in: Bolpress 30. Mai 2005.

²⁶ Vgl. ProPACS/Fundación Jubileo, FN 24.

3. Kampf um Wiederaneignung

Seit Ende der 1990er Jahre mehrte sich der Widerstand der Bevölkerung gegen die andauernde Plünderung des Landes. Der sogenannte „Wasserkrieg“ von Cochabamba im Jahr 2000, der nach wochenlangen Protesten die Kündigung eines Konzessionsvertrags mit dem Wasserversorger Bechtel erzwang, steht für den Aufbruch der sozialen Bewegungen nach Jahrzehnten autoritärer Herrschaft.²⁷ Im Zuge dieses neu erwachten Selbstbewusstseins der marginalisierten und mehrheitlich indigenen Bevölkerung kam es im Oktober 2003 zum Aufstand gegen den geplanten Erdgasexport via Chile in die USA. Dieses Projekt verkörperte geradezu in Reinkultur die Reduktion des Landes auf ein billiges Rohstofflager des transnationalen Kapitals.

3.1. Das geplatzte Flüssiggasgeschäft

Aus der Entdeckung der großen neuen Erdgasvorkommen leitete die bolivianische Regierung die Notwendigkeit einer Diversifizierung der Exportmärkte ab. Der Brennstoff sollte nicht mehr nur per Pipeline nach Brasilien und Argentinien transportiert, sondern verflüssigt und über einen chilenischen Hafen angeblich nach Nordamerika verschifft werden. Präsident Sánchez de Lozada ließ wiederholt verlauten, dass es „keinen wichtigeren Markt gibt, als den von Mexiko und Kalifornien“.²⁸ Die Verflüssigung von Erdgas (Liquid Natural Gas – LNG) für die Verschiffung über große Entfernungen ist international noch nicht sehr verbreitet. Bisher dominiert regionale Erdgasversorgung über Pipelinenetze. Um ihre Energieversorgungssicherheit zu erhöhen und einen globalen Erdgasmarkt aufzubauen, fördern Industrienationen allerdings in starkem Maße LNG-Projekte.

In Bolivien gründeten British Gas, Panamerican Energy und Repsol YPF zu diesem Zweck im Juli 2001 das Konsortium Pacific LNG. Mit Rückendeckung der bolivianischen Regierung plante dieses Konsortium die Extraktion von Erdgas des „neuen“ Megafeldes Margarita im Departement Tarija, den Bau einer Pipeline zu einem chilenischen Hafen, die dortige Errichtung einer Verflüssigungsanlage, den Transport mit Spezialtankern nach Nordamerika, den Bau einer Regasifizierungsanlage und die Einspeisung ins kalifornische und mexikanische Gasnetz. Mit dem kalifornischen Energieunternehmen SEMPRA unterzeichnete Pacific LNG einen Vorvertrag über die Erdgaslieferungen.

In der Folge stellte sich jedoch heraus, dass dieses Geschäft überaus ungünstig für Bolivien ausgefallen wäre. Bei einem Verkaufspreis in den USA von 3,47 Dollar für eine Million

²⁷ Eine Darstellung der Konflikte um die Wasserprivatisierung in Bolivien und die Rolle deutscher Entwicklungsagenturen findet sich in: Thomas Fritz, 'Schleichende Privatisierung. Kritik der deutschen und internationalen Entwicklungshilfe im Wassersektor', FDCL-BLUE 21, Berlin, April 2006, S. 52f.

²⁸ Zitiert in: Carlos Delgado Miranda, 'Proveedores y Demandantes de Hidrocarburos en Sudamérica', in: FOBOMADE (Hg.), 'Geopolítica de los Recursos Naturales y Acuerdos Comerciales en Sudamérica', La Paz, April 2005, S. 125-131.

Kubikfuß Gas im Jahr 2002, hätte Bolivien aufgrund der hohen Transportkosten nur noch einen Exportpreis von 70 Cents veranschlagen können. Dies wäre weniger als die Hälfte des Preises für die Gasexporte nach Brasilien und Argentinien gewesen, der im Jahr 2002 bei 1,50 Dollar für eine Million Kubikfuß lag. Daneben wären noch die hohen Investitionskosten des LNG-Projekts hinzugekommen, die auf über 6 Milliarden Dollar geschätzt wurden. Zudem gilt der US-Markt als überaus volatil und durch starke Spekulation geprägt, was in der kalifornischen Energiekrise im Jahr 2000 seinen drastischen Niederschlag fand. Aufgrund hoher eigener Erdgasreserven, zu denen die Flüssiggasimporte noch hinzukommen, prognostizierte man für die USA überdies einen perspektivisch sinkenden Preis. In diesem Fall wären die bolivianischen Einnahmen noch stärker geschrumpft: auf nur noch 45 Cents.²⁹

In Bolivien kamen daher Spekulationen auf, die Erdgasexporte hätten gar nicht das Ziel USA, sondern würden möglicherweise in Chile verbleiben und dort zur Produktion von Strom, Dünger, Plastik und anderen Produkten eingesetzt. Damit berührte das Pacific LNG-Projekt das überaus sensible Thema der chilenisch-bolivianischen Beziehungen. Der Verlust des bolivianischen Küstenstreifens an Chile im sogenannten „Salpeter-Krieg“ (1879-1883) stellt bis heute ein nationales Trauma in Bolivien dar. Die Wiedererlangung des Zugangs zum Meer gehört zu einer weit geteilten Forderung der bolivianischen Außenpolitik. Viele BolivianerInnen betrachten Erdgaslieferungen an das Nachbarland ohne chilenische Zugeständnisse in der Frage des Meereszugangs als Verletzung nationaler Interessen.

3.2. Der ‚Gaskrieg‘

Mit dem Gasgeschäft hatten die Regierenden in La Paz den Bogen überspannt. Die miserablen Konditionen dieses Deals, der Ausverkauf des offenbar bedeutendsten nationalen Rohstoffs an transnationale Unternehmen sowie die realistische Befürchtung der Bevölkerung, abermals leer auszugehen, führte im Oktober 2003 zu den seit Jahrzehnten heftigsten Protesten.

Der „Gaskrieg“ (Guerra del Gas) war im Kern ein Aufstand der Indígenas. Als dessen treibende Kräfte erwiesen sich vor allem Aymaras, neben den Quechuas eine der beiden großen indigenen Gruppen Boliviens. Der Einsatz der Sicherheitskräfte gegen die Aufständischen, der 80 Tote und Hunderte von Verletzten hinterließ, raubte dem als rassistisch wahrgenommenen Staat die letzte Legitimität. Die angebotene Aussetzung des LNG-Projekts sollte Präsident Sánchez de Lozada nichts mehr nützen. Das Volk forderte nicht nur seine Absetzung, sondern auch die Nationalisierung der natürlichen Rohstoffe und die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung.

Der Gaskrieg stellt den entscheidenden Wendepunkt der jüngeren Geschichte Boliviens dar. Er war vor allem eine Manifestation der Indígenas, die nicht länger bereit waren, ihre andauernde Diskriminierung hinzunehmen. Ihrem Aufstand ging ein bereits länger währender Prozess indigener Selbstorganisation voraus, ohne den der kollektive Widerstand im Oktober 2003 nicht möglich gewesen wäre. Gestützt durch einen neuen Diskurs indigener Identität

²⁹ Vgl. Enrique Mariaqua, FN 14, sowie Carlos Delgado Miranda, FN 28.

entwickelten sich in immer mehr Gemeinden des bolivianischen Hochlands autonome Formen der Selbstverwaltung jenseits von Parteien und staatlichen Institutionen. Es blieb aber nicht nur bei der Wiederbelebung traditioneller Selbstverwaltungsstrukturen wie den „usos y costumbres“ oder der Wiederentdeckung eigener Symbole wie der „wiphala“, der Flagge der indigenen Bewegungen. Auch das staatliche Gewaltmonopol wurde durch den Aufbau eigener Selbstverteidigungsstrukturen in Frage gestellt. So formierte sich im Juli 2001 in der Region Omasuyus das „Cuartel Indígena de Qalachaca“, ein kommunitäres militärisches Bündnis, dem sich über 40.000 Aymaras aus mehreren lokalen Gemeinschaften anschlossen.³⁰

Auf dem Land nahm auch der Gaskrieg seinen Ausgang. Als im September 2003 BewohnerInnen der beiden Ortschaften Sorata und Warisata von dem Exportgeschäft hörten, errichteten sie aus Protest Straßenblockaden und legten den Verkehr lahm. Davon waren auch Hunderte von Touristen betroffen, die den beliebten Ausflugsort Sorata in den Anden nördlich von La Paz besuchten. Mit der offiziellen Begründung, „die Touristen zu befreien“, setzte die Regierung eine Militäroperation in Gang, in deren Verlauf die Armee sechs Indigenas in Warisata tötete. Die staatliche Repression führte jedoch nicht zum Rückzug der Aufständischen, sondern zur Ausweitung und Radikalisierung der Proteste. In vielen umliegenden Provinzen wurden gleichfalls Straßenblockaden errichtet.

Schließlich sprang der Funke nach El Alto über, der aufgrund anhaltender Landflucht rasant wachsenden, bitterarmen Nachbarstadt von La Paz. Wegen vieler familiärer Bindungen mit ihren Heimatdörfern solidarisierten sich die Indígenas in den Barrios von El Alto mit der Aymara-Rebellion auf dem Lande. Am 8. Oktober begannen in El Alto die Streikaktivitäten und dehnten sich rasch auf das im benachbarten Talkessel gelegene La Paz aus. Demonstrationen, Straßenblockaden und Belagerungen von Regierungsgebäuden legten das öffentliche Leben weitgehend lahm.

Die Staatsgewalt reagierte mit unerbittlicher Härte. Das Militär marschierte in El Alto auf und versuchte, wichtige Straßenverbindungen wiederherzustellen. Eine heftige Auseinandersetzung tobte um das Mineralöllager in Senkata³¹, das AnwohnerInnen belagerten und damit die Treibstoffversorgung der Hauptstadt kappten. Die steigende Zahl von Toten und Verletzten auf Seiten der Aufständischen erwies sich für die Regierung als Bumerang. Sie führte nicht zur erhofften Einschüchterung der Bevölkerung. Vielmehr half die wachsende Empörung, die Angst zu überwinden und den Widerstand zu stärken. Eine wichtige Basis der Rebellion bildeten die auf Stadtteilebene organisierten Nachbarschaftsräte El Altos, die seit 1979 in der FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales) zusammengeschlossen sind. Selbstorganisiert und durch Druck auf die Stadtverwaltung stellen die Nachbarschaftsräte einen großen Teil der Basisinfrastruktur sicher: Wasser- und Stromversorgung, Instandhaltung von Wegen und Kanälen, Abfallbeseitigung oder die medizinische Versorgung.

³⁰ Diese Darstellung des Gaskriegs verdankt sich der ausführlichen Analyse von Álvaro García Linera, siehe FN 1.

³¹ In Senkata befinden sich Treibstofftanks des Konsortiums CLHB, an dem die deutsche Oiltanking GmbH beteiligt ist.

Angesichts der staatlichen Repression verwandelten sich die Nachbarschaftsräte in ein Herzstück der sozialen Mobilisierung. Ohne dass es irgendeines zentralen Kommandos bedurfte, bildeten sie unzählige Widerstandskomitees. Um ihre Verteidigung zu stärken, zogen die Familien einer Nachbarschaft selbst die Reservisten ein, die einst ihren Militärdienst in der bolivianischen Armee leisteten. So entstanden in den Stadtvierteln eine Vielzahl autonomer, aber untereinander vernetzter lokaler Streitkräfte. Diese bauten Barrikaden, besetzten wichtige Plätze und stellten sich der staatlichen Soldateska entgegen. Ihre hauptsächlichen Waffen waren Steine, Knüppel und die Dynamitstangen der sich solidarisierenden Mineros.

Den politischen Zielen des Aufstands – Verhinderung des Erdgasgeschäfts und Nationalisierung der Kohlenwasserstoffe – konnten sich weite Teile der Bevölkerung anschließen. In diesen Forderungen drückte sich ein Basisprinzip indigener Kultur aus, nämlich die kollektive Verfügung über die natürlichen Reichtümer. Deren Nutzung für menschliche Bedürfnisse ist zwar keineswegs ausgeschlossen, bedarf aber eines „ausgehandelten“ Verhältnisses zwischen der Gemeinschaft und den Kräften der Natur.

Darüber hinaus appellierte die Nationalisierungsforderung auch an die urbane Bevölkerung, weckte Erinnerungen an die Verstaatlichungen von 1937 und 1969. Daher schlossen sich auch Gewerkschaften, FabrikarbeiterInnen, Bergbau-Kooperativen, Straßenhändler, StudentInnen und die städtische Mittelschicht den Protesten an. Aber diejenigen, die letztlich die Stärke der Mobilisierung, die Methoden des Kampfes und den Diskurs der Erhebung prägten, waren die Indígenas. Sie hatten am Ende auch die Toten zu beklagen.³²

Unter dem Druck der anhaltenden Proteste trat Gonzalo Sánchez de Lozada schließlich am 17. Oktober 2003 zurück, stahl sich durch die Hintertür des Regierungspalasts davon und setzte sich in seine zweite Heimat, die USA, ab. Sein Vizepräsident, Carlos Mesa, übernahm die Amtsgeschäfte. Das umstrittene Gasexportgeschäft platzte. Dennoch sollte auch Mesa über die Nationalisierungsforderung zu Fall kommen.

3.3. Präsidenten kommen und gehen

Präsident Mesa wollte die Bevölkerung mit einem Referendum und einem neuen Gesetz über die Kohlenwasserstoffe beschwichtigen. Zum Ärger der sozialen Bewegungen ließ sein Gesetzentwurf vom April 2004 die existierenden Verträge mit den Petrofirmen aber unangetastet. Entsprechend diente auch das Referendum vom Juli 2004 lediglich dazu, sich Rückendeckung für eine vermeintliche Nationalisierung geben zu lassen, de facto aber den Status quo zu erhalten.

Dieses Täuschungsmanöver gelang auch zum Teil. So fand die Frage des Referendums nach der Zurückgewinnung des Eigentums an den Kohlenwasserstoffen eine deutliche Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Wie Mesas Gesetzentwurf aber verdeutlichte, betraf diese Frage nur etwaige neue Öl- und Gasfunde. All die bestehenden Förderverträge wären unverändert

³² Vgl. Álvaro García Linera, FN 1.

geblieben. Ähnlich hielt sich Mesa eine Hintertür für den umstrittenen Gasexport offen. Bauernschlau fragte das Referendum: „Sind Sie mit der Politik des Präsidenten Carlos Mesa einverstanden, das Gas als strategische Ressource zu nutzen, um einen souveränen Zugang zum Pazifik zu erhalten?“ Auch auf diese Frage antwortete eine – wenn auch knappe – Mehrheit der WählerInnen mit ‚ja‘. Damit erhielt Mesa faktisch einen Freibrief für den Erdgasexport nach oder über Chile. Er hätte ein entsprechendes Geschäft lediglich als Einsatz in den Verhandlungen um einen Meereszugang darstellen müssen.³³

Der bolivianische Kongress³⁴ diskutierte fast zehn Monate, wie das Ergebnis des Referendums in ein neues Gesetz zu gießen sei. Mit seinem ursprünglichen Gesetzentwurf konnte sich Mesa dabei nicht durchsetzen. Der Kongress nahm einige Modifikationen vor und einigte sich schließlich Anfang Mai 2005 auf das neue Gesetz 3058 über die Kohlenwasserstoffe (Ley de Hidrocarburos). Während dieser neue Rechtsrahmen deutlich hinter den Forderungen der sozialen Bewegungen zurückblieb, ging er den Petrofirmen und Präsident Mesa bereits zu weit. Mesa malte das Gespenst der Abschreckung von Investoren an die Wand und weigerte sich, das Gesetz zu erlassen. Jedoch sprach er kein Veto dagegen aus, sondern optierte für dessen „automatischen Erlass“ durch das Parlament, welcher im Anschluss auch erfolgte. Zwar beteuerte Mesa, er würde das Gesetz respektieren, mit seiner Ablehnung war er jedoch unglaublich geworden.

Währenddessen gingen die Menschen abermals auf die Straße, um gegen das Gesetz und für die Nationalisierung zu demonstrieren. Zehntausende folgten den Aufrufen des Gewerkschaftsdachverbands COB (Central Obrera Boliviana), der Landarbeitergewerkschaft CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) und der FEJUVE zur Blockade von La Paz. Eine ähnliche Explosion der Gewalt wie im Oktober 2003 konnte jedoch abgewendet werden. Am 6. Juni 2005 erklärte Präsident Mesa seinen Rücktritt.

Nach turbulenten Tagen wählte der Kongress den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, Eduardo Rodríguez, zum Übergangspräsidenten. Dessen wichtigste Aufgabe bestand darin, das Land zu Neuwahlen zu führen, die schließlich im Dezember 2005 abgehalten wurden. Aus diesem Urnengang ging die Partei von Evo Morales, Movimiento al Socialismo (MAS), mit einer absoluten Mehrheit von 54% der Stimmen als Siegerin hervor. Im Januar 2006 fand die Vereidigung von Präsident Morales, seines Vizepräsidenten Álvaro García Linera und seines Kabinetts statt. Zu dem wichtigsten Wahlversprechen von Morales gehörte die Erfüllung der Forderungen aus dem Gaskrieg (die sogenannte „Oktoberagenda“): Nationalisierung des Brennstoffsektors, Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung sowie ein Prozess gegen Sánchez de Lozada wegen der Verbrechen vom Oktober 2003.³⁵

³³ Eine Analyse der Fragen des Referendums findet sich bei Carlos Arze, siehe FN 22. Eine Kritik der Ergebnisse veröffentlichte CEDIB: ‘El Referendum fue un Tramparendum’, Centro de Información y Documentación Bolivia (CEDIB), Cochabamba, 2005.

³⁴ Der bolivianische Kongress besteht aus den zwei Kammern Abgeordnetenhaus und Senat.

³⁵ Letzteres setzt voraus, zunächst eine Auslieferung des in die USA geflüchteten Ex-Präsidenten nach Bolivien zu erwirken. Da Sánchez de Lozada neben der bolivianischen auch die US-amerikanische Staatsbürgerschaft besitzt, dürfte sich dies aber als kaum realisierbar erweisen.

3.4. Das Kohlenwasserstoffgesetz von 2005

Das umstrittene Gesetz 3058³⁶ blieb trotz der Proteste im Mai und Juni 2005 bis heute in Kraft. Es stellt die nach wie vor gültige Rechtsgrundlage für den Öl- und Gassektor Boliviens dar. Auch das von Evo Morales am 1. Mai 2006 erlassene Dekret „Helden des Chaco“ bewegt sich zum großen Teil im Rahmen dieses Gesetzes. Im Folgenden skizzieren wir daher zunächst wichtige Elemente des Gesetzes 3058 vom Mai 2005 und anschließend das Nationalisierungsdekret der Morales-Regierung vom Mai 2006. Es wird sich dabei zeigen, dass die Nationalisierung nur in einzelnen Punkten über den bereits vorhandenen Rechtsrahmen hinausgeht. Was sind die wichtigsten Neuerungen des Gesetzes 3058?

3.4.1. Begrenzte Wiedergewinnung der Öl- und Gasvorkommen

Zwar behauptet das Gesetz, das Eigentum an den Kohlenwasserstoffen würde gemäß dem Referendum zurückgewonnen, dies bezieht sich aber nur auf die Phase von der Förderung bis zum sogenannten „punto de fiscalización“. Dies ist der Punkt, an dem die für den Transport aufbereiteten Öl- und Erdgasmengen zum Zweck der Abgabeberechnung gemessen werden. Hierfür müssen die Petrofirmen die gesamte Öl- und Gasproduktion an den Staat abtreten, der dann Abgaben und Steuern sowie die Vergütung der Firmen berechnet. Die Rohstoffe befinden sich nur bis zum Zeitpunkt der Messung der Fördermengen in staatlichem Eigentum – und dies auch nur formal, da private Firmen weiterhin die Förderung innehaben. In allen auf die Messung folgenden Phasen (Weiterverarbeitung, Handel und Transport) verfügen die Lizenznehmer über die Rohstoffe. Es findet mithin keine Nationalisierung im Sinne eines staatlichen Monopols über die gesamte Wertschöpfungskette der Kohlenwasserstoffe statt.³⁷

3.4.2. Neugründung von YPFB – ohne hinreichende Ressourcen

Das Gesetz sieht eine Neugründung des Staatsbetriebs YPFB vor, die in ihrer Reichweite jedoch beschränkt bleibt. Hierfür sollen die auf die BolivianerInnen überschriebenen und von den beiden Pensionsfonds verwalteten Aktienpakete der „kapitalisierten“ Unternehmen Andina, Chaco und Transredes an YPFB übertragen werden (siehe Tabelle 1). Durch die Minderheitsbeteiligung an diesen drei Unternehmen würden sich die YPFB-Aktivitäten nicht mehr auf die Verwaltung der Verträge mit den transnationalen Konzernen beschränken, sondern wieder auf die Exploration, die Förderung und den Transport erstrecken. Da die kapitalisierten Betriebe jedoch nur noch über einen kleinen Anteil an den Öl- und Gasreserven verfügen, bleibt der Effekt dieser Maßnahme begrenzt. So erhielt YPFB mit den Andina- und Chaco-Anteilen einen Zugriff auf lediglich 10% der Erdgasvorkommen (siehe

³⁶ Ley 3058, Ley de Hidrocarburos, 17. Mai 2005.

³⁷ Für eine ausführlichere Analyse des Gesetzes und seiner Genese siehe: Carlos Arze und Pablo Poveda, ‘La Nueva Ley de Hidrocarburos’, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA, Mai 2005, La Paz.

Grafik 5). Ein weiteres Handicap für YPFB ist, dass der Staatsbetrieb nunmehr die Auszahlung des „bonosol“ garantieren muss, was seine Investitionsmittel schmälert.

3.4.3. Verteilungskonflikte um Abgaben und Steuern

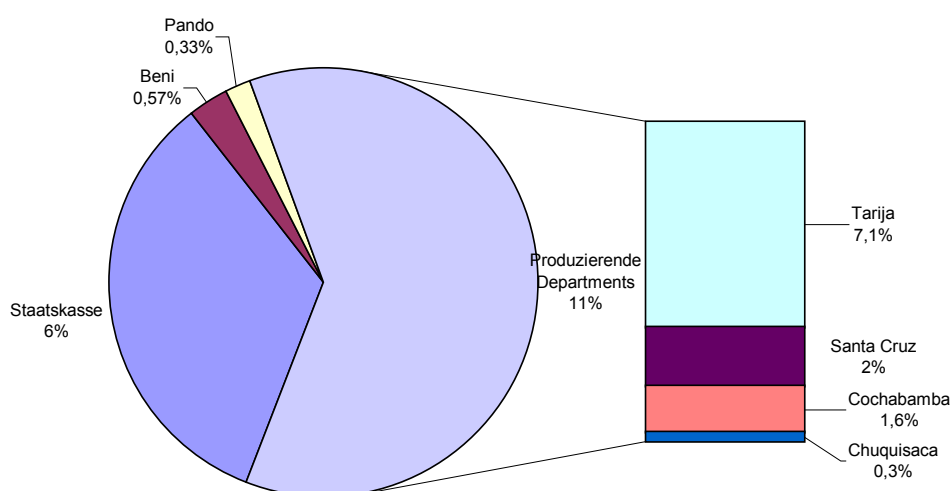
Neben den bisher schon erhobenen Lizenzabgaben (regalías) von 18% der gemessenen Produktion wurde mit der IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) eine neue Steuer geschaffen, die zur Abführung weiterer 32% der Produktion an den Staat verpflichtet. Die Summe aus „regalías“ und IDH soll in keinem Fall weniger als 50% betragen. Allerdings räumt das Gesetz für nicht näher spezifizierte „marginale“ und „kleine“ Felder Ausnahmen ein.

Die in dem Gesetz 3058 vorgesehene Verteilung der Staatseinnahmen aus den „regalías“ und der Steuer IDH spiegelt die gesellschaftlichen Konflikte Boliviens wider. Von besonderer Bedeutung ist hier der andauernde Streit zwischen den nach größerer Autonomie strebenden Departments Santa Cruz und Tarija und der Zentralregierung in La Paz. Die beiden im Südwesten des Landes gelegenen Departments verfügen über große Rohstoffvorkommen und widersetzen sich der zentralstaatlichen Umverteilung diesbezüglicher Einnahmen – und das auch mit gewissem Erfolg, wie der unveränderte Verteilungsschlüssel der „regalías“ verdeutlicht.

Tabelle 2 und Grafik 9 zeigt die Schätzung des Finanzministeriums für die Verteilung der Lizenzeinnahmen im Zeitraum Mai 2005 bis Mai 2006. Die gesamte Öl- und Gasproduktion beläuft sich in dieser Zeit auf geschätzte 1,3 Milliarden Dollar, die an den Staat abzuführenden 18-prozentigen „regalías“ betragen 234 Millionen Dollar. 11% dieser Abgaben entfallen auf die vier Departments, in denen Öl- und Erdgas gefördert wird, 1% kommt den beiden benachteiligten Departments Beni und Pando zugute (eine Art regionale Ausgleichszahlung). Nur 6% aber fließen in die Staatskasse (Tesoro General de la Nación). Damit entfallen knapp zwei Drittel der Lizenzeinnahmen auf vier der neun bolivianischen Departments, während der Zentralregierung nur ein Drittel für die gesamtgesellschaftliche Umverteilung zufließt. Allein das Department Tarija bekommt mit 7,1% (bzw. 92,3 Millionen Dollar) mehr als ein Drittel der „regalía“, da hier 64% der nationalen Öl- und Erdgasmengen produziert werden.

Tabelle 2: Verteilung der Regalías, Mai 2005-Mai 2006 (Schätzung) Angaben in Prozent und in Millionen Dollar		
	In Prozent	In Millionen Dollar
Öl- und Gasproduktion Mai 2005-Mai 2006	100%	1.303,0
Regalías insgesamt:	18%	234,5
Produzierende Departments:	11%	143,3
Tarija (64% der nationalen Produktion)	7,1%	92,3
Santa Cruz (18,1% der nationalen Produktion)	2%	25,9
Cochabamba (14,7% der nationalen Produktion)	1,6%	21,1
Chuquisaca (2,8% der nationalen Produktion)	0,3%	4
Regalía zur nationalen Kompensation	1%	13
Beni	0,57%	8,7
Pando	0,33%	4,3
Staatskasse (Tesoro General de la Nación)	6%	78,2

Grafik 9: Verteilung der 18-prozentigen Lizenzabgabe (Regalía)
Schätzung des Finanzministeriums für Mai 2005 bis Mai 2006

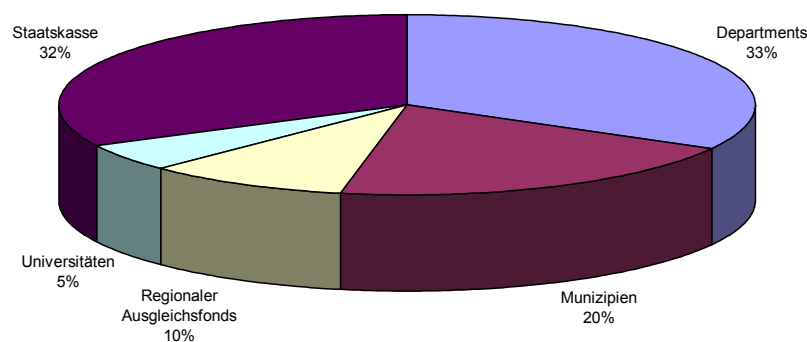


3.4.4. Regionalisierung, Dezentralisierung und Ungleichheit

Besonders manifest wurden die Verteilungskonflikte um die neue Steuer auf die Kohlenwasserstoffe IDH von 32%. Bei der vom Finanzministerium geschätzten Öl- und Erdgasproduktion von 1,3 Milliarden Dollar im Zeitraum Mai 2005 bis Mai 2006 bringt diese

Steuer 417 Millionen Dollar ein. Nach Angaben des Ministeriums für Entwicklungsplanung spülte die IDH bereits von Juni bis Dezember 2005 die Summe von 288 Millionen Dollar in die öffentlichen Kassen. Dies entspräche 3% des bolivianischen Bruttoinlandsprodukts.³⁸ Gemäß dem Gesetz 3058 sollten ursprünglich 4% dieser Einnahmen auf die vier öl- und gasproduzierenden Departments entfallen (wobei Tarija mit 2,8% auch hier privilegiert bleibt) sowie 10% auf die fünf nicht-produzierenden Departments. Rund die Hälfte der Steuereinnahmen wären an die Staatskasse geflossen. Um die Verteilung der IDH entbrannten jedoch heftige Auseinandersetzungen. Vor allem die Munizipien (d.h. Städte und Gemeinden) sowie die Universitäten forderten eine höhere Beteiligung an den Einnahmen. Nach schwierigen Verhandlungen schmolz der zentralstaatliche Anteil schließlich auf nur noch ein Drittel, während die Departments insgesamt 63% (einschließlich des Anteils der Munizipien und eines regionalen Ausgleichsfonds) sowie die Universitäten 5% erhalten (siehe Grafik 10).

Grafik 10: Verteilung der Steuer IDH
Quelle: CEDLA 2006



In dem geringen Anteil der Staatskasse im Vergleich zu den Departments und Munizipien kam die institutionelle Schwäche der bolivianischen Regierung und die geringe Legitimität des Kongresses zum Ausdruck. Jedoch bedeutet die Kanalisierung eines zunehmenden Teils der Öl- und Gasrente in die Departments keineswegs, dass damit die wirtschaftliche Entwicklung befördert oder die soziale Ungleichheit bekämpft würde. Ganz im Gegenteil: Zu wesentlichen Nutznießern gehört unverändert die nationale Oligarchie, die wichtige Bastionen in den Präfekturen der Departments innehat und ihre Interessen zunehmend über städtische „Bürgerkomitees“ durchsetzt.³⁹ Das Institut für Arbeits- und Agrarentwicklung CEDLA

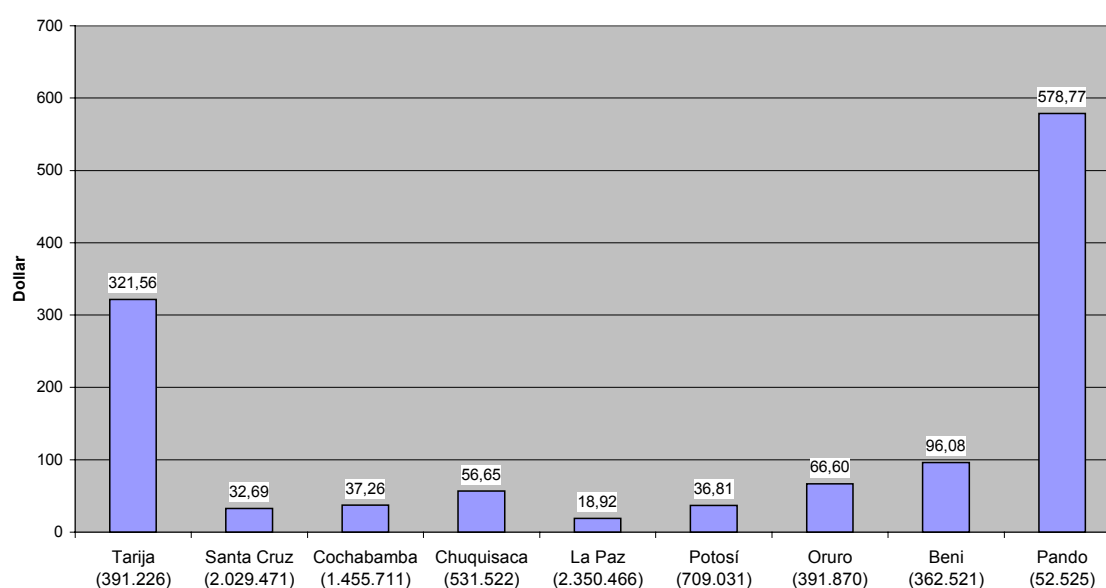
³⁸ Vgl. Ministerio de Planificación del Desarrollo, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), ‘Informe Económico y Social 2005 y Perspectivas 2006’, März 2006, La Paz.

³⁹ Als besonders berüchtigt gilt das Comité Cívico von Santa Cruz, das die Interessen wohlhabender Großgrundbesitzer und Unternehmer gegenüber der Regierung in La Paz durchzusetzen versucht. Das Comité Cívico ist lautstarker Verfechter der Autonomie von Santa Cruz und widersetzt sich zentralstaatlichen Umverteilungsvorhaben.

kritisierte überdies, dass bei den Verhandlungen über die Verteilung der IDH „niemals die Möglichkeit erwähnt wurde, einen Prozentsatz für die Finanzierung der Aktivitäten von YPFB zu reservieren. Nie wurde an die notwendige Liquidität des Staatsbetriebs gedacht, um eine gewichtigere Rolle in der Wertschöpfungskette der fossilen Brennstoffe spielen zu können“.⁴⁰

Dass die Bevölkerung Leidtragende einer fortgesetzten Schwächung der zentralstaatlichen Umverteilungsfunktion zugunsten der Regionen sein würde, zeigt sich auch an den Pro-Kopf-Anteilen der Departments an den „regalías“ und der Steuer IDH. Da die Bevölkerungsanteile beim Verteilungsschlüssel unberücksichtigt blieben, kommt es zu einer deutlichen regionalen Ungleichverteilung (siehe Grafik 11). Während im rohstoffreichen Tarija auf einen der 390.000 Einwohner theoretisch rund 390 Dollar entfallen, erhält das bevölkerungsreiche Department von La Paz nur 18,91 Dollar pro EinwohnerIn. Aufgrund der geringen Einwohnerzahl von 52.000 kommt das Department Pando sogar noch besser davon als Tarija. Andere denkbare Kriterien wie beispielsweise die regionale Armutsverteilung blieben bei den Verhandlungen ebenfalls unberücksichtigt.

Grafik 11: Pro-Kopf-Anteil der Departments an Regalías und IDH
(in Klammern: Einwohnerzahl)



Nicht zuletzt erhöhte sich der Einfluss der lokalen Eliten durch die Dezentralisierung von YPFB. Das Gesetz 3058 legte fest, dass das Unternehmen im Zuge der Neugründung von verschiedenen Sitzen im Lande aus operieren soll: La Paz, Tarija, Santa Cruz, Camiri, Cochabamba und Sucre. Abgesehen von den unnötigen Kosten birgt diese Dezentralisierung das Risiko aufgeblähter Bürokratie, der Beeinflussbarkeit durch lokale Interessengruppen und der Korruption angelegt.

⁴⁰ ‘Ley de Hidrocarburos No. 3058. Regalías y Participaciones’, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA, 2006, La Paz.

3.4.5. Drohungen der Petrofirmen

Schließlich setzte das Gesetz 3058 den Petrofirmen eine Frist von 180 Tagen, innerhalb derer sie ihre gültigen Verträge mit YPFB, d.h. die „Contratos de Riesgo Compartido“, in neue Verträge umwandeln sollten. Ferner sollten sie ihre gesamte Produktion an YPFB übergeben. Aufgabe des Staatsunternehmens war es dann, auf Grundlage der jeweiligen Vertragskonditionen die Abgaben und Steuern sowie den verbleibenden Anteil der privaten Förderunternehmen zu berechnen.

Obwohl das Gesetz 3058 weit von den Forderungen der Bevölkerung nach einer Nationalisierung der Öl- und Gasindustrie entfernt blieb, opponierten die Petrofirmen gegen diesen neuen Rechtsrahmen. Gleich nach der Verkündung des Gesetzes durch den Kongress gaben die in der „Cámara Boliviana de Hidrocarburos“ (CBH) zusammengeschlossenen Produzenten bekannt, dass sie ihre Investitionen einfrieren würden. Das Gesetz komme einer Konfiszierung gleich und verstoße gegen nationales und internationales Recht. Während manche Firmen vor allem Anstoß an der neuen Steuer IDH nahmen, kritisierten andere den Zwang, ihre bestehenden Verträge umzuwandeln und ihre gesamte Produktion an YPFB abzutreten. Acht Firmen drohten im August 2005 damit, im Falle des Scheiterns von Verhandlungen über eine einvernehmliche Lösung Bolivien vor internationalen Tribunalen zu verklagen. Ferner enthielt das Gesetz 3058 keinerlei Sanktionen für den Fall, dass die Firmen sich auch nach Ablauf der 180-Tage-Frist weigern, ihre bestehenden Verträge umzuwandeln. Wenig überraschend verstrich diese Frist im November vergangenen Jahres, ohne dass ein einziger neuer Vertrag ausgehandelt wurde.

Übergangspräsident Rodríguez überließ es der aus den Wahlen vom Dezember hervorgegangenen Regierung von Evo Morales, die Auseinandersetzung mit den Konzernen fortzusetzen. Derweil informierten diese, dass sie die Verhandlungen mit der Regierung um sechs Monate verlängern, bevor sie gegebenenfalls vor internationale Tribunale ziehen. Mit dem Nationalisierungsdekret vom 1. Mai 2006 modifizierte die MAS-Regierung jedoch nochmal die Rahmenbedingungen für die Verhandlungen und legte einen neuen Fahrplan fest.

3.5. ‚Helden des Chaco‘ – Nationalisierung nach MAS

Mit dem von Evo Morales am ersten Mai 2006 verkündeten Dekret „Helden des Chaco“⁴¹ löste die MAS ein Wahlversprechen ein, dessen wesentliche Bausteine bereits in ihrem Wahlprogramm dargelegt wurden. Zudem bewegt sich das Dekret im Rahmen des bereits existierenden Gesetzes 3058. Es greift Maßnahmen auf, die dort bereits vorgesehen waren, bisher aber nicht umgesetzt wurden. Ferner schließt es einzelne Lücken des Gesetzes und weist nur teilweise über den bisherigen Rechtsrahmen hinaus. Auch kam das Dekret keineswegs überraschend. Nach der Amtseinführung im Januar 2006 wurde es wiederholt angekündigt. De facto war es auch von den multinationalen Konzernen erwartet worden. Der internationale Aufschrei nach seiner Verkündung, die zur Schau gestellte Überraschung

⁴¹ Decreto Supremo No. 28701, ‘Héroes del Chaco’, 1.5.2006.

mancher Regierungen und das Lamento der Petrofirmen ist daher zum großen Teil Heuchelei. Diese Reaktionen sind dem Motiv geschuldet, die neue Regierung zu diskreditieren und ihre Verhandlungsposition gegenüber den Multis zu schwächen.

Obwohl der erste Artikel des Dekrets behauptet, der Staat erlange das Eigentum und die „absolute und totale Kontrolle“ über die Kohlenwasserstoffe, verdeutlichen die nachfolgenden Artikel, dass es sich bei der Nationalisierung eher um einen langfristigen Prozess handelt. Ob an dessen Ende, tatsächlich die „absolute und totale“ Kontrolle über die Energierohstoffe steht, bleibt abzuwarten. Ähnlich dem geltenden Gesetz 3058 verlangt Artikel 2, Absatz 1 des Dekrets, dass die Petrofirmen ihre gesamte Öl- und Erdgasproduktion an den Staatsbetrieb YPFB übergeben. Der zweite Absatz dieses Artikels geht jedoch über den bisherigen Rechtsrahmen hinaus und erweitert die Kompetenzen von YPFB. Demnach kontrolliert das Unternehmen auch die Kommerzialisierung der Brennstoffe. Es definiert Mengen und Preise sowohl für den Binnenmarkt als auch für die Weiterverarbeitung und den Export. Ähnlich verfügt Artikel 5, dass der Staat die Kontrolle über die gesamte Wertschöpfungskette der Kohlenwasserstoffe übernimmt, einschließlich Produktion, Transport, Raffinierung, Lagerung, Verteilung, Vermarktung und der Industrialisierung.

Artikel 3 setzt den Petrofirmen eine erneute Frist von 180 Tagen (d.h. bis Ende Oktober 2006) für die Aushandlung neuer Verträge. Anders als das Gesetz 3058 sieht das Nationalisierungsdekret aber auch eine Sanktion vor: „Am Ende dieser Frist können diejenigen Firmen, die keine Verträge unterzeichnet haben, nicht mehr weiter im Land operieren“ (Artikel 3, Absatz 1).

Artikel 4 erhöht zunächst für die Übergangsfrist bis Ende Oktober die Abgaben bei Gasfeldern mit großer Fördermenge (mehr als 100 Millionen Kubikfuß pro Tag) von 50% auf 82%. Die zusätzlichen 32% sollen YPFB zukommen. Bei kleineren Feldern bleibt die bisherige Abgabenstruktur erhalten, d.h. 18% entfallen auf Lizenzabgaben („regalías“) und 32% auf die Steuer IDH. Die erhöhte Abgabe von 82% betrifft die beiden großen Gasfelder San Antonio und San Alberto im Department Tarija. San Antonio wird in einem Joint Venture von Petrobras und Repsol YPF (je 50%) ausgebeutet. Die Produktion in San Alberto verteilt sich auf Repsol YPF (50%), Petrobras (35%) und Total (15%). Regierungsvertreter meinten, die für YPFB bestimmte zusätzliche Abgabe von 32% würde in einem Jahr zusätzlich 300 Millionen Dollar einbringen. Diese Abgabenstruktur gilt aber nur für die Verhandlungsphase bis Ende Oktober. Der endgültige Firmen-Anteil an der Öl- und Gasproduktion bestimmt sich erst auf Grundlage von Gutachten, die für jede einzelne Quelle durchzuführen sind.

Artikel 6 verfügt die Übertragung der Aktienpakete der BolivianerInnen an den „kapitalisierten“ Unternehmen Andina, Chaco und Transredes an YPFB. Diese Pakete wurden von den beiden Pensionsfonds AFP Previsión und AFP Futuro de Bolivia lediglich treuhänderisch verwaltet, befanden sich nicht in deren Eigentum. Zudem sah diese Maßnahme bereits das Gesetz 3058 vor. Sie war bis dahin aber nicht umgesetzt worden. Durch diesen Aktientransfer wird YPFB allerdings nur Minderheitsaktionär der drei kapitalisierten Unternehmen (vergleiche Tabelle 1). Daher geht Artikel 7 des Dekrets über das Gesetz 3058 hinaus und bestimmt die Nationalisierung zusätzlicher Aktien, damit YPFB mindestens Anteile von 50% plus 1 an diesen drei Unternehmen erhält und die Mehrheit in den

Direktorien stellen kann. Demnach müssten auch private Investoren kleinere Aktienanteile an YPFB abtreten.

Daneben soll YPFB Anteile von 50% plus 1 an zwei weiteren Firmen übernehmen, die aus der Privatisierung des Staatsbetriebs hervorgingen: Petrobrás Bolivia Refinación SA⁴² und Compañía Logística de Hidrocarburos Boliviana SA (CLHB). Damit würde der Staat die Kontrolle über die beiden wichtigen Petrobras-Raffinerien, Gualberto Villarroel und Guillermo Elber Bell, sowie über die Mineralöllager des deutsch-peruanischen Konsortiums CLHB zurückgewinnen. Damit gäbe es die Möglichkeit, die ständigen Versorgungsengpässe mit Brennstoffen effektiver zu bekämpfen. Da es an diesen Unternehmen aber keine öffentliche Beteiligung gibt, ist hier ein vollständiger Anteilstransfer der 50% plus 1 von den ausländischen Privatinvestoren erforderlich – diese Maßnahme dürfte insofern eine der sensibelsten des Dekrets sein.

Unklar bleibt allerdings, wie die Anteilsübertragung von den Investoren auf YPFB vonstattengehen soll. Sowohl bei den drei kapitalisierten Unternehmen als auch bei den beiden privaten Unternehmen ist ein solcher Transfer nötig, damit YPFB Mehrheitseigentümer werden kann. Aus dem Dekret geht aber nicht hervor, ob die Anteile gekauft oder möglicherweise beschlagnahmt würden. Zwar gab Evo Morales wiederholt gegenüber der Presse zu verstehen, dass kein Unternehmen enteignet werde und somit auch keine Entschädigungen zu erwarten seien, das Dekret schließt diese Option jedoch nicht aus. Diese überaus sensible Frage wird sich also auch erst im Laufe der aktuellen Verhandlungen klären.

3.5.1. Betrug oder Schritt in die richtige Richtung?

Die Nachricht von der Nationalisierung der Öl- und Gasvorkommen löste in der Bevölkerung Begeisterung aus. Nachdem Evo Morales symbolträchtig auf dem Gasfeld San Alberto das Ende der „Plünderung durch die transnationalen Konzerne“ verkündete, verwandelten sich die 1. Mai-Demonstrationen in La Paz und anderen Städten zu ausgelassenen Volksfesten. Dagegen nahmen sich die Stellungnahmen langjähriger Beobachter der bolivianischen Ressourcenpolitik nüchterner aus. Das Dokumentationszentrum CEDIB in Cochabamba kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass das Dekret hinter den Nationalisierungsvorstellungen vieler BolivianerInnen zurückbleibt. Es handele sich „nicht um eine Nationalisierung im strikten Sinne“.⁴³ Dennoch sei es eine wichtige Maßnahme, „die einen signifikanten Fortschritt in der Ausübung des staatlichen Eigentumsrechts über die Kohlenwasserstoffe zum Ausdruck bringt“. Die vorgesehenen Maßnahmen hätten vielfach zwar nur einen transitorischen Charakter, aber bereits diese würden auf interne und externe Widerstände stoßen.

⁴² Ehemals Empresa Boliviana de Refinación (EBR).

⁴³ Bolivia Press 2006, Edición Especial, 7. Mai, Centro de Información y Documentación Bolivia (CEDIB), Cochabamba 2006.

Etwas kritischer fällt das Urteil des Studienzentrums CEDLA aus. In seiner Stellungnahme über die ersten 100 Tagen der MAS-Regierung meint CEDLA, dass das Dekret nichts mit den sozialen Forderungen aus dem Gaskrieg nach einer „entschädigungslosen Enteignung der Aktiva und der Investitionen der transnationalen Konzerne“ zu tun habe. Hinter einem „betrügerischen Diskurs“ der Regierung entpuppe sich die Nationalisierung lediglich als Instrument, um neue Verträge mit den Petrofirmen auszuhandeln. Mit der Übernahme der Mehrheitsanteile an den Raffinerien und Tanklagern vergrößere der Staat zwar durchaus seinen Handlungsspielraum, jedoch verbleibe „die Produktion und der Export von rund 90% der Kohlenwasserstoffe unter der Kontrolle der transnationalen Konzerne“.⁴⁴

Die Feststellung der KritikerInnen, die Regierung Morales habe keine entschädigungslose Enteignung sämtlicher Förderanlagen vorgenommen, ist zwar zutreffend, jedoch hatte die MAS in ihrem Wahlkampf niemals einen solchen Schritt versprochen. Allerdings räumen auch die kritischeren Stimmen ein, dass mit dem Dekret versucht werde, die Verfügungsgewalt über das Öl- und Gasgeschäft zurückzugewinnen und die Rolle des Staates zu stärken. Zudem geht die Regierung sehr wohl über den bisherigen Status quo hinaus. So sieht das Dekret nicht unbeträchtliche Eigentumsübertragungen von Aktienpaketen der Raffinerien und Lager und in geringerem Umfang auch der kapitalisierten Unternehmen Andina, Chaco und Transredes vor. Daher sind die Warnungen des CEDIB vor den Widerständen gegen diese Maßnahmen durchaus begründet.

⁴⁴ ‘Legitimando el Orden Neoliberal. 100 Días de Gobierno de Evo Morales’, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), La Paz 2006.

4. Die Nationalisierung und ihre Feinde

Die internationalen Reaktionen lassen nur erahnen, welchem Druck die Regierung künftig ausgesetzt ist. Dieser wird nicht nur lautstark und über die Presse ausgeübt, sondern auch auf verborgeneren Wegen. Das Spektrum umfasst diplomatischen Druck, die androhte Kappung von Entwicklungshilfe und Krediten, Klagen vor nationalen und internationalen Gerichten und die Mobilisierung der konservativen Opposition.

4.1. „Eine unfreundliche Geste“

Während US-Präsident Bush eine „Erosion der Demokratie“ in Bolivien konstatierte und die „Respektierung von Eigentumsrechten“ in der amerikanischen Hemisphäre einforderte⁴⁵, warnte der deutsche Außenminister Steinmeier, die Nationalisierung könne sich negativ auf die Wirtschaftsbeziehungen mit Europa auswirken.⁴⁶ Da ein Großteil der in Bolivien aktiven Petrofirmen aus Europa kommt, meldete sich auch die Europäische Kommission zu Wort. Sie rügte, dass die Nationalisierung ohne vorherige Konsultationen erfolgte, und warnte: „Wir hoffen, dass vor einer endgültigen Entscheidung jeder Vorschlag diskutiert wird.“⁴⁷

Die sozialistische spanische Regierung tat gleichfalls ihre „sehr tiefe Besorgnis“ kund.⁴⁸ Zu den unmittelbar betroffenen spanischen Unternehmen gehört nicht nur der Petrokonzern Repsol YPF, sondern auch die spanische Großbank BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria). Nachdem der BBVA-Pensionsfonds AFP Previsión durch das Nationalisierungsdekret verpflichtet wurde, die treuhänderisch verwalteten Aktienpakete der BolivianerInnen an YPFB zu übertragen, trat der spanische Wirtschaftsminister, Pedro Solbes, auf den Plan.⁴⁹ Diese Entscheidung der bolivianischen Regierung sei „inakzeptabel“, da sie „keinerlei Kompensation“ für BBVA vorsehe, so der Minister. Derweil gefiel sich der Führer der konservativen Partei Partido Popular, Mariano Rajoy, in Stimmungsmache. „Spanien wurde von der bolivianischen Regierung gedemütigt“, klagte er und forderte die Regierung auf, die spanischen Interessen zu verteidigen.⁵⁰

Letztlich beugte sich BBVA aber, ebenso wie der Pensionsfonds der Zurich Financial Services (AFP Futuro de Bolivia), und überschrieb die Aktien auf ein Konto von YPFB. Seither verfügt YPFB über ca. 49% der Aktien der teilprivatisierten Unternehmen Andina und Chaco sowie 33% der Aktien von Transredes. Deren Wert beläuft sich insgesamt auf 720

⁴⁵ ‘Bush Warns of ‘Erosion of Democracy’ in Venezuela, Bolivia’, Bloomberg, 22. Mai 2006.

⁴⁶ ‘Bolivien verstaatlicht Mineralölwirtschaft’, Deutschlandradio, 2. Mai 2006.

⁴⁷ ‘EU: Bolivia’s nationalization of gas fields could hurt world energy markets’, AP, 2. Mai 2006.

⁴⁸ ‘España preocupada por decreto nacionalización gas en Bolivia’, Reuters, 1. Mai 2006.

⁴⁹ In Ergänzung zum Nationalisierungsdekret 28701 (Helden des Chaco) vom 1. Mai erließ die Regierung am 16. Mai das Dekret 28711, welches Details des Aktientransfers von den beiden Pensionsfonds Previsión und Futuro de Bolivia an YPFB regelte.

⁵⁰ ‘Ministro Economía cree que Bolivia debe compensar al banco BBVA’, EFE, 16. Mai 2006.

Millionen Dollar. Allerdings kündigte BBVA eine Klage an, um die Verfassungsmäßigkeit des Dekrets prüfen zu lassen, das dem Aktientransfer zugrundeliegt.⁵¹

Auch in Brasilien gab man sich verschnipft. Als „unfreundliche Geste“ bezeichnete das brasilianische Ministerium für Bergbau und Energie die Nationalisierung.⁵² Mit geschätzten 1,5 Milliarden Dollar ist das brasilianische Staatsunternehmen Petrobras größter Investor im bolivianischen Öl- und Gassektor, gefolgt von Repsol YPF, British Gas, British Petroleum und Total. Gleich in mehrfacher Hinsicht sind die Brasilianer von den neuen Bestimmungen betroffen: als Konzessionär auf den großen Gasfeldern San Alberto und San Antonio, als Exporteur von Erdgas, als Besitzer der beiden wichtigsten bolivianischen Raffinerien und als Betreiber von Tankstellen. Petrobras muss voraussichtlich

- die neue 32-prozentige Abgabe auf die Produktion zahlen,
- den von Bolivien geforderten höheren Exportpreis für Erdgas berappen,
- sich den Preisvorgaben für Mineralöl auf dem bolivianischen Binnenmarkt beugen und
- einen Mehrheitsanteil der Aktien seiner beiden Raffinerien an YPFB abtreten.

Da rund die Hälfte des brasilianischen Erdgas-Verbrauchs aus Bolivien stammt, bat Brasiliens Präsident Luiz Inácio Lula da Silva umgehend um ein Krisentreffen. An dem Gipfel im argentinischen Grenzort Puerto Iguazú am 4. Mai nahmen neben Lula da Silva und Evo Morales auch die Präsidenten Argentiniens und Venezuelas, Néstor Kirchner und Hugo Chávez, teil. Das Treffen diene im Wesentlichen als vertrauensbildende Maßnahme. Die Präsidenten anerkannten das Recht Boliviens, „souveräne Entscheidungen über seine natürlichen Ressourcen“ zu treffen. Meinungsverschiedenheiten über den künftigen Gasexportpreis würden in bilateralen Verhandlungen Boliviens mit Argentinien und Brasilien beigelegt. Ferner erging an Bolivien die Einladung, sich an der geplanten Mega-Gaspipeline von Venezuela via Brasilien nach Argentinien zu beteiligen.⁵³ Während mit Argentinien mittlerweile die Einigung auf einen neuen Exportpreis gelang, werden sich die weit konfliktiveren Verhandlungen mit Brasilien bis nach den brasilianischen Präsidentschaftswahlen im Oktober hinziehen.⁵⁴ Präsident Lula, der aufgrund seiner

⁵¹ ‘AFPs acceden a transferir acciones, pero hay protesta por la medida’, Los Tiempos, 16. Mai 2006; ‘AFP Previsión presenta un recurso contra el DS 28711’, Bolpress, 19. Mai 2006.

⁵² ‘Brasil considera acto no amistoso nacionalización en Bolivia’, Finanzas.com/EFE, 1. Mai 2006.

⁵³ ‘Declaración de Puerto Iguazú’, 4. Mai 2006; ‘Leaders back Bolivia gas nationalization’, Debora Rey, AP, 5. Mai 2006.

⁵⁴ Die den bolivianischen Gasexporten nach Argentinien und Brasilien zugrundeliegenden Verträge sind nur indirekt Gegenstand des Nationalisierungsdekrets, indem YPFB die Kompetenz zur Bestimmung der Exportpreise übertragen wird. Unabhängig vom Nationalisierungsdekret beabsichtigte die Regierung Morales, die Exportverträge mit dem Ziel höherer Preise nachzuverhandeln. Der nun unterzeichnete Vertrag mit Argentinien hat eine Laufzeit von 20 Jahren. Zunächst steigt der Preis der Gasexporte nach Argentinien bis Ende des Jahres von 3,55 Dollar auf 5 Dollar für eine Million BTU (British Thermal Unit). In den Folgejahren wird er, u.a. in Abhängigkeit von der internationalen Preisentwicklung, angepasst. Siehe: ‘Se selló el acuerdo por el gas entre Buenos Aires y La Paz’, Pablo Rames, APM, 3. Juli 2006; ‘Gas: la negociación con Brasil se ampliará por lo menos hasta octubre’, Bolpress, 11. Juli 2006.

konzilianten Haltung gegenüber Bolivien von der brasilianischen Rechten stark gescholten wurde, möchte keine Anlässe für weitere Angriffe liefern.

Institutionen der internationalen Entwicklungshilfe reagierten ebenfalls und zogen sich bereits aus Hilfsprogrammen für Bolivien zurück, so die Agenturen Frankreichs und der USA. Wenig verwunderlich ist, dass auch die Weltbank den Nationalisierungskurs missbilligt. Als wesentliche Promotorin der YPFB-Zerschlagung scheint sie gleichfalls Hilfszahlungen einfrieren zu wollen.⁵⁵ Die Austrocknung von Hilfgeldern kann im Fall Boliviens ein durchaus empfindliches Druckmittel sein, da die Entwicklungshilfe rund 9% des bolivianischen Bruttoinlandsprodukts repräsentiert. In manchen sozialen Sektoren (Bildung, Gesundheit, Wasser/Abwasser) stammen fast die gesamten Investitionsmittel von Entwicklungsagenturen.⁵⁶

Auch der Internationale Währungsfonds IWF, an dessen Urteilen sich internationale Investoren orientieren, kritisierte die bolivianische Maßnahme. Sie habe „potenziell weitreichende wirtschaftliche Konsequenzen“ und könne sich auf die benötigten Investitionen im Rohstoffsektor niederschlagen. Daher müssten die anstehenden Verhandlungen Boliviens mit den Petrofirmen und einzelnen Regierungen „Kompensationen des nationalisierten Vermögens“ beinhalten.⁵⁷ Dem IWF dürfte allerdings bewusst sein, dass er mit seinen Äußerungen selbst dazu beiträgt, die bolivianische Kreditwürdigkeit zu beschädigen und Investitionen zu gefährden. Als Richter über gute oder schlechte Regierungspolitik sorgt sich der IWF um Investitionsflüsse, die er mit seinen Urteilen effektiv behindern kann.

4.2. Furcht vor ‚Ressourcennationalismus‘

Allerdings wird die Notwendigkeit privater Investitionen im Öl- und Gassektor nicht nur mit den vermeintlich segensreichen Wirkungen für die Empfängerländer begründet. Wirtschaftsblätter wie die „Financial Times“⁵⁸ oder der „Economist“⁵⁹ machten vielmehr an der bolivianischen Nationalisierung einen Trend zum „Ressourcennationalismus“ fest, der mitverantwortlich für die Verknappung des Ölangebots und steigende Rohstoffpreise sei. Die Stärkung des staatlichen Zugriffs auf die Öl- und Gasproduktion in Ländern wie Russland oder Venezuela führe stets zu Produktionseinbußen: Einerseits würden private Investitionen

⁵⁵ Siehe: Wolfram Klein/Philipp Knill, ‘Budgethilfe und politische Instabilität’, in: E+Z, Jg. 47, Nr. 7, Juli 2006, S. 288-291.

⁵⁶ Dies geht aus einem Weltbank-Strukturanpassungsprogramm für den sozialen Sektor hervor. Siehe ‘Program Document for a Proposed Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit in the Amount of US\$ 25 Million to the Republic of Bolivia’, World Bank, Report No. 28275-BO, 17. Mai 2004, S. 36.

⁵⁷ Press Briefing by Masood Ahmed, Director of External Relations Department, International Monetary Fund, Washington DC, Donnerstag, 18. Mai 2006.

⁵⁸ ‘Oil wrestling: how nationalist politics has muscled back back into world energy’, Financial Times, 5. Mai 2006.

⁵⁹ ‘Oil and hauteur. Why resource nationalism is bad for you’, The Economist, 4. Mai 2006.

und die Anwendung des Know-hows der Petromultis behindert, andererseits die Einnahmen der Staatsbetriebe nicht in Produktionserweiterungen reinvestiert. Stattdessen flößen die Öl- und Gasrenten im günstigeren Fall in den Staatshaushalt, im ungünstigeren Fall auf Privatkonten korrupter Cliques.

Ins gleiche Horn blies die International Energy Agency. Der Aufstieg des Ressourcennationalismus gefährde die Öl- und Gasproduktion. Die Energiebehörde der OECD-Staaten warnte Bolivien davor, dem Beispiel Venezuelas zu folgen: „Wenn sie nicht die Interessen der Konzerne und des Staates ausbalancieren, wird das Land letztlich verlieren. Schauen wir uns doch die Produktionskapazität Venezuelas an: Sie ist dramatisch gesunken. Das ist der Preis.“⁶⁰ Die Internationale Energieagentur unterschlägt allerdings, dass die venezolanischen Produktionseinbußen auf den von der rechten Opposition 2002 initiierten Streik beim staatlichen Ölundternehmen PDVSA zurückzuführen sind, der zu zahlreichen Sabotageakten und einer zweimonatigen Lieferunterbrechung führte. Bis heute scheint das Unternehmen noch nicht wieder das Vor-Streik-Niveau der Förderung erreicht zu haben. Zudem geht die Warnung vor Venezuela ins Leere. Denn es ist gerade die venezolanische PDVSA, die Boliviens Nationalisierung finanziell und mit Beratungsleistungen unterstützt.⁶¹

Aber auch außerhalb der Petroindustrie kam Unruhe auf. Bergbauunternehmen fürchteten, die bolivianische Nationalisierung könne auch in ihrem Sektor Nachahmer finden. Zahlreiche Konzerne beuten die lateinamerikanischen metallischen Rohstoffe wie Kupfer, Eisenerz, Gold, Silber oder Zink aus. In dem Maße, in dem Nationalisierungen wieder auf die politische Agenda kommen, könnten auch ihre Produktionslizenzen ins Visier linker Regierungen geraten.

4.3. Drohung mit internationalen Tribunalen

Anwaltskanzleien prognostizierten, der Trend zum Ressourcennationalismus und die erzwungene Aushandlung neuer Verträge in Bolivien, Venezuela oder Russland, werde zu einem Anstieg von Schlichtungsverfahren vor internationalen Tribunalen führen. Tatsächlich drohen transnationale Konzerne permanent, gegen die bolivianische Ressourcenpolitik vor internationale Schiedsgerichte zu ziehen. Bereits gegen das Kohlenwasserstoffgesetz 3058 zogen die Multis zu Felde. Acht Petrofirmen informierten die Regierung im August 2005, dass sie ohne gütliche Einigung über die von ihnen abgelehnten neuen Verträge Bolivien vor

⁶⁰ ‘Watchdog warns of ‘dangerous’ trend on energy’, Financial Times, 4. Mai 2006.

⁶¹ Wenige Wochen nach der Nationalisierung, am 26. Mai 2006, unterzeichneten Venezuela und Bolivien eine Reihe von Abkommen über die energiepolitische Kooperation. Dazu gehören gemeinsame Explorationsprojekte von YPFB und PDVSA, der Bau zweier Anlagen zur Weiterverarbeitung von Gas, die Gründung des gemeinsamen Vertriebsunternehmens Petroandina (YPFB-Anteil 51%, PDVSA-Anteil 49%), das zunächst ein Tankstellennetz in Bolivien errichten wird, der Bau eines petrochemischen Komplexes zur Produktion von Dünger sowie gemeinsame Qualifizierungsprogramme. Vgl.: ‘Venezuela y Bolivia firman acuerdos en materia energética’, Ministerio de Energía y Petróleo, Gobierno Bolivariano de Venezuela, 26. Mai 2006.

internationalen Tribunalen verklagen werden. Zu diesen Firmen gehörten u.a. Repsol YPF, Total, British Gas und Exxon-Mobil.

Das Nationalisierungsdekret gab derartigen Drohungen weitere Nahrung. Während der brasilianische Präsident Lula da Silva diesen Schritt noch als „souveräne“ Entscheidung der bolivianischen Regierung akzeptierte, ließ das brasilianische Staatsunternehmen Petrobras die Muskeln spielen und kündigte per Pressemitteilung einen sofortigen Investitionsstopp in Bolivien an. Ferner werde es die Konzerninteressen nicht nur auf dem Verhandlungsweg, sondern auch „mit allen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln“ verteidigen, inklusive der Anrufung internationaler Streitschlichtungsmechanismen.⁶²

Mit der spanischen Repsol YPF nahmen die Spannungen seit der Nationalisierung ebenfalls zu. Der bolivianische Staatsbetrieb YPFB, der nunmehr die Exportpreise zu kontrollieren hat, beschuldigte die Repsol-Tochter Andina, einen Hedging-Vertrag mit Petrobras unterzeichnet zu haben, der verbilligte Gasexporte nach Brasilien ermöglichte. Der niedrigere Preis habe gegen die offiziellen Vorgaben verstoßen und für Bolivien zu Verlusten von 161 Millionen Dollar geführt. Nachdem Repsol YPF sich weigerte, diesbezügliche Dokumente herauszugeben, durchsuchte die Staatsanwaltschaft Büros des Konzerns in Santa Cruz und verhaftete kurzzeitig einen Mitarbeiter. Darauf kündigte Repsol YPF in Zeitungsanzeigen an, man werde sich gegen die „ungerechtfertigten“ Anschuldigungen „vor allen unabhängigen juristischen Foren, national und international“ verteidigen.⁶³

4.3.1. Proliferation bilateraler Investitionsabkommen

Der Gang vor internationale Tribunale ist eines der Mittel, mit denen transnationale Konzerne sich gegen Regierungsaufgaben aller Art zur Wehr setzen können. Seit einigen Jahren steigt die Zahl der Klagen vor Schiedsgerichten zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten beträchtlich an. Die Mehrheit derartiger Klagen wird beim Weltbank-Schiedsgericht ICSID (International Centre for the Settlement of Investment Disputes) eingereicht. Andere Organisationen, die die Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten anbieten, sind die UN-Commission on International Trade Law (UNCITRAL), die Handelskammer von Stockholm sowie die International Chamber of Commerce (ICC) in Paris.

Die zunehmende Zahl von Streitfällen steht in direktem Zusammenhang mit den seit den 1990er Jahren ansteigenden ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Sie ist ebenfalls eine Folge der in den letzten Jahren sprunghaft angestiegenen Zahl bilateraler Investitionsabkommen (Bilateral Investment Treaty – BIT), die vielfach anstelle von Verfahren vor nationalen Gerichten den Gang vor ein internationales Tribunal ermöglichen. Existierten 1989 lediglich 400 bilaterale Investitionsabkommen, kletterte ihre Zahl heute auf über 2400 Verträge. Das erste BIT unterzeichnete 1959 die

⁶² ‘Petrobras Updates Position on Recent Events in Bolivia’, Petrobras Press Release, Donnerstag, 4. Mai 2006.

⁶³ ‘Repsol advierte con una demanda contra Bolivia’, La Razón, 28. August 2006; ‘Repsol y Bolivia buscarán una solución a su conflicto en octubre’, Finanzas.com/Europa Press, 29. August 2006.

Bundesrepublik Deutschland mit Pakistan. Die frühen bilateralen Investitionsabkommen waren eine Reaktion der Industriestaaten auf die Welle von Verstaatlichungen, die in den 50er und 60er Jahren zahlreiche Länder der Peripherie erfasste. Daher stellen der Enteignungsschutz und Regelungen über Kompensationszahlungen das Herzstück aller BITs dar.

Waren in der Anfangsphase Industrieländer die treibenden Kräfte hinter den BITs, unterzeichneten in jüngerer Zeit auch immer mehr Entwicklungs- und Schwellenländer untereinander derartige Verträge. Bei über 45% der heutigen BITs ist keine der beiden Parteien ein klassisches Industrieland. Allerdings sind die BITs keine unabdingbare Voraussetzung, um ausländische Direktinvestitionen zu empfangen. Nur 7% der weltweiten Auslandsinvestitionen – der Großteil erfolgt zwischen den Industriestaaten – genießen den Schutz eines bilateralen Investitionsabkommens. Auch Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern sind lediglich zu 37% durch BITs geschützt.⁶⁴ Bolivien unterzeichnete bilaterale Investitionsabkommen mit 22 Ländern, darunter Frankreich, Deutschland, Niederlande, Spanien, Großbritannien und die USA.⁶⁵

Bis heute richtet sich die Mehrheit der vertragsbezogenen Klagen gegen Entwicklungs- und Schwellenländer.⁶⁶ Die genaue Zahl der Investitionsstreitfälle ist aber unbekannt, da nur ein Teil der Verfahren von den Streitparteien oder den Schiedsgerichten veröffentlicht wird. Verschiedene Schiedsgerichte geben weder die Existenz, noch das Urteil von Schlichtungsverfahren bekannt. Nach Recherchen der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) belief sich die Zahl der veröffentlichten Klagen, denen ein bilateraler Investitionsvertrag zugrundelag, bis Ende 2005 auf 219 Fälle. Zwei Drittel der Klagen erfolgten erst in den letzten dreieinhalb Jahren. Für den Streitfall sehen die meisten BITs zwei Optionen vor: Das sogenannte „State-to-State-Verfahren“ ermöglicht es einem Staat, ein Empfängerland ausländischer Investitionen auf Vertragsverletzung zu verklagen; dagegen eröffnet das „Investor-to-State-Verfahren“ auch Investoren die Möglichkeit, Staaten zu verklagen. Das rasante Wachstum von Streitfällen ist vor allem dem Investor-to-State-Verfahren geschuldet. Den Klagen müssen jedoch nicht unbedingt bilaterale

⁶⁴ Vgl. Jan Ceyssens/Nikola Sekler, ‘Bilaterale Investitionsabkommen (BITs) der Bundesrepublik Deutschland: Auswirkungen auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Regulierung in Zielländern und Modelle zur Verankerung der Verantwortung transnationaler Konzerne’, Universität Potsdam, o.J.

⁶⁵ Die gesamte Liste der bolivianischen BITs umfasst Verträge mit: Argentinien, Österreich, Belgien/Luxemburg, Chile, China, Costa Rica, Kuba, Dänemark, Ekuador, Frankreich, Deutschland, Italien, Republik Korea, Niederlande, Paraguay, Peru, Rumänien, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und USA (vgl. UNCTAD Datenbank: www.unctadxi.org).

⁶⁶ Mit 44 Streitfällen (Stand: Ende 2005) ist Argentinien das am häufigsten beklagte Land beim ICSID. Ein Großteil davon geht auf die schwere Wirtschaftskrise 2001/2002 zurück, als die Regierung die Dollarbindung und die Währungskonvertibilität einstellen musste. Mehrheitlich beziehen sich die Verfahren auf die extraktiven Industrien und die Infrastruktursektoren wie Energie- und Wasserversorgung. Ausführlicher dazu: Ricardo Ortiz, ‘Los tratados bilaterales de inversiones y las demandas en el CIADI: la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI’, Hrsg: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), Berlin 2006.

Investitionsabkommen zugrundeliegen. Grundlage können auch direkte Verträge zwischen Regierungen und Investoren sein.⁶⁷

Vor der formellen Initiierung eines Schlichtungsverfahrens müssen die Streitparteien üblicherweise eine Frist einhalten, in der sie über eine gütliche Einigung verhandeln. Viele Streitverfahren werden daher bereits vor oder kurz nach der formellen Initiierung des Verfahrens aufgrund einer außergerichtlichen Einigung eingestellt. Dieser Umstand verweist auf den großen Druck, der von den Tribunalen ausgehen kann. Dieser ist besonders hoch, wenn eine Vielzahl von Klagen gegen eine einzige Maßnahme erhoben wird, was bereits einige Male geschah.⁶⁸ Auch Bolivien läuft Gefahr, von einer größeren Zahl von Klagen überzogen zu werden, die sich auf eine einzige Regierungsmaßnahme – das Nationalisierungsdekret – beziehen. Da bereits acht Konzerne offen damit drohten, gegen das gültige Kohlenwasserstoffgesetz vorzugehen, kämen gegebenenfalls beträchtliche Schadensersatzforderungen auf die Regierung zu.

4.3.2. Weiter Enteignungsbegriff und hohe Entschädigungen

Die Tendenzen der Rechtsprechung der internationalen Tribunalen eröffnen den Klägern die Aussicht auf teils erhebliche Entschädigungssummen. Deren Höhe hängt mit dem weiten Enteignungsbegriff des internationalen Rechts zusammen. Üblicherweise unterscheiden bilaterale Investitionsabkommen direkte und indirekte Formen der Enteignung bzw. des Eigentumsentzugs.

- *Direkter Eigentumsentzug*: Dieser kann zum einen durch „Nationalisierung“ erfolgen, d.h. durch die Überführung aller ausländischen Vermögensgegenstände eines gesamten Wirtschaftssektors in staatlichen Besitz, zum anderen durch die Beschlagnahme nur einzelner Vermögensgegenstände.
- *Indirekter Eigentumsentzug*: Diese Maßnahmen entziehen nicht direkt das Eigentum, beschränken aber für die Besitzer den Nutzen ihres Vermögens. Hier werden ebenfalls zwei Formen unterschieden: die schleichende und die regulatorische Enteignung. *Schleichende Enteignung* meint eine Serie von staatlichen Maßnahmen, die auf die Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Werts des Eigentums abzielt. In diesem Fall käme eine einzelne staatliche Maßnahme noch keiner Enteignung gleich. *Regulatorische Enteignung* bezieht sich auf Maßnahmen, die zum Zweck staatlicher Regulierung ergriffen werden (z.B. Steuern, Abgaben, Arbeits- oder Umweltschutz), jedoch ebenfalls den wirtschaftlichen Wert des Eigentums beeinträchtigen und daher gleichfalls als Enteignung betrachtet werden.

⁶⁷ UNCTAD, ‘Investor-State Disputes arising from Investment Treaties: A Review’, United Nations Conference on Trade and Development, New York/Genf 2005.

⁶⁸ So sah sich Indien beispielsweise mit neun Klagen im Zusammenhang des umstrittenen ‘Dabhol’-Energieprojekts konfrontiert; zwei von ihnen stammten von den das Projekt durchführenden Firmen, sieben weitere von Kreditgebern. Mexiko wurde gleich von Dutzenden individuellen Investoren beklagt, als es zum Streit um Grundstücke für ein Tourismusprojekt kam (vgl. UNCTAD 2005, FN 67).

Dieser weite Eigentumsbegriff findet sich auch in den BITs, die Bolivien unterzeichnete.⁶⁹ Mögliche Klagegründe könnten daher nicht nur die im Nationalisierungsdekret vorgesehenen Übertragungen von Aktienpaketen ausländischer Investoren an YPFB sein (als direkte Form der Enteignung), sondern bereits die Erhebung der zusätzlichen Steuer von 32%. Diese ließe sich als „regulatorische Enteignung“ darstellen. Zudem zeigt die Praxis, dass Kläger in die geforderten Kompensationen nicht nur ihre getätigten Investitionen, sondern auch die ihnen zukünftig entgehenden Gewinne einberechnen. Dies ist besonders relevant bei allen Formen von Lizenz- oder Konzessionsverträgen mit mehrjährigen Laufzeiten. Die Lizenzverträge zur Ausbeutung der bolivianischen Öl- und Gasquellen (Contratos de Riesgo Compartido) haben laut Gesetz eine Laufzeit von bis zu 40 Jahren. Wird weit vor dem fixierten Ende solcher Verträge „enteignet“, akkumulieren sich die entgangenen Gewinne mitunter zu Summen, die um ein Vielfaches über den ursprünglichen Investitionen liegen.

Mit dieser Praxis konnte Bolivien bereits Bekanntheit machen. Der US-Multi Bechtel klagte beim Weltbank-Schiedsgericht ICSID auf Entschädigung, nachdem die Regierung seinen auf 40 Jahre ausgelegten Konzessionsvertrag zur Wasserversorgung in Cochabamba im April 2000 nach nur wenigen Monaten kündigte. Zu diesem Schritt wurde sie gezwungen, nachdem die BewohnerInnen der Stadt aufgrund exorbitanter Preissteigerungen wochenlang gegen die Wasserprivatisierung auf die Straße gingen. Einschließlich seiner zukünftig entgangenen Gewinne verlangte Bechtel eine Kompensation von 25 Millionen Dollar, obwohl der Konzern kaum 6 Monate in der Stadt tätig war. Beobachter schätzten, dass der Wert seiner Investitionen zum Zeitpunkt der Vertragskündigung womöglich nur 500.000 Dollar betragen habe.⁷⁰

Im Bereich der Öl- und Gasindustrie könnten die Entschädigungssummen indes weit höher ausfallen. Die Investitionen der in Bolivien tätigen Multis werden insgesamt auf 3,5 Milliarden Dollar geschätzt, zu denen die künftig erwarteten Gewinne aufgrund der langen Förderverträge noch hinzukämen. Petrobras soll 1,5 Milliarden Dollar investiert haben, Repsol YPF rund eine Milliarde Dollar.⁷¹ Welche Größenordnung die verlangten Kompensationen im Energiesektor erreichen können, war vergangenes Jahr in Russland zu begutachten. Nach der Nationalisierung des privaten russischen Ölkonzerns Yukos verklagten ehemalige Anteilseigner die Regierung der Russischen Föderation auf Entschädigung in Höhe

⁶⁹ In Artikel III, Absatz 1 des Investitionsvertrags zwischen den USA und Bolivien heißt es beispielsweise: „Neither Party shall expropriate or nationalize a covered investment either directly or indirectly through measures tantamount to expropriation or nationalization (“expropriation”) except for a public purpose; in a non-discriminatory manner; upon payment of prompt, adequate and effective compensation; and in accordance with due process of law ...”; ‘Treaty between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Bolivia concerning the encouragement and reciprocal protection of investment’, US Government Printing Office, Washington 2000.

⁷⁰ Vgl. Carlos Crespo/Omar Fernandez, ‘Estado, Movimientos Sociales y Recursos Hídricos. Presión Social y Negociación luego da la Guerra del Agua de Cochabamba. Informe Final. Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor San Simon (CESU-UMSS), Cochabamba 2004, S. 303.

⁷¹ ‘A look at Bolivia’s gas resources and key foreign companies’, AP, 1. Mai 2006; ‘Presidents to meet over gas crisis in Bolivia’, Financial Times, 2. Mai 2005.

von 28,3 Milliarden Dollar – die bisher größte bekannt gewordene Forderung in der Geschichte der internationalen Investitionsverträge.⁷²

Allerdings gibt es gerade über die geforderten Entschädigungssummen kaum verlässliche Informationen. Sowohl Schiedsgerichte als auch Investoren hüllen sich darüber in Schweigen. Zudem müssen die Kläger ihre Forderungen erst in einem sehr späten Stadium der Schlichtungsverfahren quantifizieren. Dabei kann bereits die Verteidigung gegen eine Klage überaus kostspielig sein, im Durchschnitt liegt sie bei 1 bis 2 Millionen Dollar. In einzelnen Fällen mussten Regierungen aber auch 10 Millionen Dollar und mehr ausgeben. Diese Unkosten addieren sich gegebenenfalls zur Kompensationszahlung, die zudem verzinst erfolgen muss.

4.3.3. Petrobras und das ‚treaty shopping‘

Hinzu kommen weitere Probleme der internationalen Tribunale. Transnationale Konzerne können sich mitunter sowohl den für sie günstigsten bilateralen Investitionsvertrag als auch das günstigste Schiedsverfahren aussuchen. Hat ein Empfängerland ausländischer Direktinvestitionen mehrere BITs unterzeichnet, kann sich ein Konzern durch Gründung von Briefkastenfirmen das für ihn günstigste „Heimatland“ wählen, von dem aus er seine Investition tätigt. Auf diese Weise kann auch Investitionsschutz in Anspruch genommen werden, falls zwischen dem realen Sitzland des Konzerns und dem Gastland gar kein bilateraler Investitionsvertrag existiert. Mit diesem sogenannten „treaty shopping“ machte Bolivien ebenfalls bereits Bekanntschaft. Der Mischkonzern Bechtel wickelte seine Investition in die Wasserversorgung von Cochabamba zunächst über eine Briefkastenfirma auf den karibischen Caiman Islands ab und verschob diese später auf eine Scheinfirma in den Niederlanden. Dadurch konnte Bechtel seine Klage vor dem ICSID auf das bestehende Investitionsabkommen zwischen Bolivien und den Niederlanden stützen.⁷³

Der brasilianische Energiekonzern Petrobras bedient sich gleichfalls des „treaty shoppings“. Im Jahr 2002 leitete der Konzern eine Restrukturierung seiner internationalen Sparte ein und gründete die Briefkastenfirma Petrobras International Braspetro BV (PIB BV), ebenfalls mit Sitz in den Niederlanden. Den größten Teil seiner internationalen Tochterfirmen, die im Bereich Exploration und Förderung von Öl und Gas tätig sind, verschob Petrobras unter das Dach von PIB BV. Hierzu gehört neben Aktivitäten in Ländern wie Angola, Nigeria oder Kolumbien auch das gesamte bolivianische Geschäft.⁷⁴ In Reaktion auf das Nationalisierungsdekret ließ Petrobras nun verlauten, dass es „die Anwendung des bilateralen Vertrags zwischen Bolivien und den Niederlanden“ prüfe, „da Petrobras sein Vermögen in

⁷² Vgl. Luke Eric Peterson, ‘Menatep’s Yukos claim is largest in investment treaty history. Others in offing?’, in: International Institute for Sustainable Development (Hg.): Investment Law and Policy News Bulletin, 22. Februar 2005.

⁷³ Siehe Carlos Crespo/Omar Fernandez, FN 70, Seite 302f.

⁷⁴ ‘Changes to the Structure of the International Division’, Petrobras Pressemitteilung, Rio de Janeiro, 9. Dezember 2002.

Bolivien über die Tochter PIB BV mit registrierten Büros in den Niederlanden kontrolliert“.⁷⁵ Wie bereits im Fall Bechtel geschehen, ermöglicht der bolivianisch-niederländische Vertrag den Gang vor das Weltbank-Schiedsgericht ICSID.

Mittels der niederländischen Briefkastenfirma schlägt Petrobras zwei Fliegen mit einer Klappe: Einerseits spart der Konzern Steuern, andererseits verschafft er sich Investitionsschutz, den er von Brasilien aus nicht in Anspruch nehmen könnte, da es keinen bilateralen Investitionsvertrag zwischen Brasilien und Bolivien gibt. Brasilien stellt dabei einen Sonderfall dar. Zwar unterzeichneten brasilianische Regierungen in den 1990er Jahren 14 bilaterale Investitionsverträge, diese scheiterten jedoch sämtlich im Ratifizierungsprozess. Die Mehrheit im zustimmungspflichtigen brasilianischen Abgeordnetenhaus (Câmara dos Deputados) verweigerte die Unterschrift. Die Abgeordneten kritisierten die BITs zum einen wegen der Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Investoren, da nur Letzteren der internationale Klageweg offen stehe, zum anderen wegen des Investor-to-State-Verfahrens, das den Verfassungsgrundsatz der staatlichen Souveränität verletze.⁷⁶

Petrobras kann aber nicht nur vor das ICSID ziehen. Der 1996 zwischen den beiden Staatsunternehmen YPFB und Petrobras unterzeichnete Vertrag über den Gasexport von Bolivien nach Brasilien sieht vor, dass Streitigkeiten, die sich nicht per Konsultation beilegen lassen, nach 60 Tagen exklusiv dem privaten US-amerikanischen Streitschlichtungstribunal American Arbitration Association (AAA) übertragen werden. Ein etwaiges Verfahren würde in New York stattfinden und den Regeln der AAA sowie dem Recht des US-Bundesstaates New York folgen. Ein Urteil hätte definitiven Charakter und sein Inhalt könnte nicht angefochten werden. Strafzahlungen wären innerhalb von 30 Tagen fällig.⁷⁷ Mit der Benennung der American Arbitration Association als exklusivem Streitschlichtungsorgan schlossen die beiden Vertragspartner die Lücke im Investitionsschutz, die aufgrund des fehlenden BITs zwischen Brasilien und Bolivien existiert.

Der Vertrag über den Gasexport ist durch das Nationalisierungsdekret nicht direkt berührt.⁷⁸ Er sieht ohnehin die Möglichkeit der Nachverhandlung von Mengen und Preisen vor, was erstmals im Jahr 2003 geschah und nun erneut stattfindet. Petrobras verdeutlichte deshalb, dass das Unternehmen keine Preisanpassungen außerhalb der Parameter des bestehenden Vertrages akzeptieren werde.⁷⁹ Insofern findet die Auseinandersetzung zwischen Petrobras und Bolivien auf zwei Ebenen mit jeweils eigenen internationalen Schiedsinstanzen statt: Gegen die Nationalisierung seines bolivianischen Vermögens könnte der brasilianische Konzern vor dem ICSID klagen und gegen höhere Gasexportpreise ein Tribunal der American

⁷⁵ ‘Petrobras Updates Position on Recent Events in Bolivia’, Petrobras Press Release, Donnerstag, 4. Mai 2006.

⁷⁶ Vgl. Christian Russau, ‘Investitionsregime in den EU-Mercosur-Verhandlungen’, in: Thomas Fritz/Cícero Gontijo/Christian Russau, ‘Produktion der Abhängigkeit: Wertschöpfungsketten. Investitionen. Patente’, FDCL, Berlin, Oktober 2005, S. 53-77.

⁷⁷ ‘Contrato de Compra-Venta entre Petrobras S.A. y YPFB’, Rio de Janeiro, 16. August 1996, Clausula Decimoseptima: Solución de Controversias.

⁷⁸ Jedoch berührt das Dekret indirekt den bestehenden bolivianisch-brasilianischen Gasexportvertrag, da YPFB die Zuständigkeit für die Bestimmung der Exportpreise übertragen wurde.

⁷⁹ Petrobras Press Release, siehe FN 75.

Arbitration Association anrufen. Allerdings könnte auch die bolivianische Seite vor das New Yorker Schiedsgericht ziehen, falls es nicht zu einer Einigung über einen neuen Exportpreis kommt. Mit dieser Möglichkeit drohte im August der Energieminister der Morales-Regierung, Andrés Solíz Rada.⁸⁰

4.3.4. Gescheiterte Klage gegen Boliviens ‚BITS‘

Vor dem Hintergrund der ICSID-Klage von Bechtel sowie ähnlicher Drohungen der Petrofirmen klagte der ehemalige Deputierte des bolivianischen Abgeordnetenhauses, Wilson Magne, im Dezember 2005 beim bolivianischen Verfassungsgericht gegen eine Reihe von Gesetzen, mit denen Bolivien bilaterale Investitionsabkommen ratifizierte. Diese Gesetze betrafen die Konvention des ICSID, der Bolivien 1994 beitrug, und die bilateralen Investitionsverträge mit Argentinien, den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien, Spanien und den USA. Unterstützt wurde Magne durch ein breites Bündnis sozialer Bewegungen, dem die Nachbarschaftsräte von La Paz und El Alto, das Netzwerk „Coordinadora Nacional del Agua“ sowie verschiedene Gewerkschaften angehörten. Magne argumentierte, dass die Ratifizierungsgesetze gegen die Artikel 135 und 228 der bolivianischen Verfassung verstoßen.⁸¹ Nach Artikel 135 werden sämtliche im Lande niedergelassenen Unternehmen als nationale betrachtet, die den Gesetzen der Republik unterworfen sind. Artikel 228 bestimmt, dass die Verfassung den höchsten Rang in der Rechtsordnung einnimmt. Nachrangige Normen können den höherstufigen nicht widersprechen.

In seinem Urteil vom Mai 2006 erklärte das Gericht die Ratifizierungsgesetze jedoch als verfassungskonform. Es begründete seine Entscheidung damit, dass die bolivianische Verfassung eine vorherige oder „a priori“ Prüfung der Verfassungsmäßigkeit internationaler Verträge vorsehe, die sogenannte „Consulta“. Eine solche Prüfung erfolge jedoch nicht automatisch, sondern ausschließlich auf Gesuch des Präsidenten des Kongresses (diese Funktion hat der bolivianische Vizepräsident inne). Unterbleibt diese Prüfung und werden internationale Verträge ratifiziert, gelte die Wiener Vertragsrechtskonvention und damit das Prinzip „pacta sunt servanda“. Nach der Ratifizierung sei es demgemäß unzulässig, mit Verweis auf das nationale Recht gegen Verpflichtungen aus internationalen Verträgen zu verstoßen. Das Verfassungsgericht könne daher nicht auf Grundlage der Magne-Klage den Inhalt der BITS, sondern lediglich die Ratifizierungsgesetze auf etwaige Inkompatibilität mit der Verfassung prüfen. An diesen hatte das Gericht aber nichts zu beanstanden.⁸²

KritikerInnen meinten dagegen, dass sowohl die Verfassung als auch andere internationale Normen es ermöglichen, bereits ratifizierte Verträge auf ihre Verfassungskonformität zu prüfen und gegebenenfalls als nichtig zu erklären. Kritisch aufgenommen wurde auch das offizielle Plädoyer des bolivianischen Vizepräsidenten, Álvaro García Linera, zur Magne-

⁸⁰ ‘Si en 60 días sigue negativa brasileña Bolivia pedirá arbitraje para fijar nuevo precio del gas’, Agencia Boliviana de Información (ABI), 14.8.2006.

⁸¹ Mauricio Ochoa Urioste, ‘Bolivia: EL CIADI y los tribunales arbitrales internacionales’, Bolpress, 29.5.2006.

⁸² Tribunal Constitucional de Bolivia, Sentencia Constitucional 0031/2006, Sucre, 10.5.2006.

Klage. Darin äußerte García Linera lediglich „Zweifel“ an der Verfassungsmäßigkeit internationaler Schiedsgerichtsbarkeit in Bolivien und plädierte nicht – was möglich gewesen wäre – auf ihre grundsätzliche Inkompatibilität.⁸³ Offenbar scheint die bolivianische Regierung derzeit nicht den Rechtsrahmen modifizieren zu wollen, der transnationalen Konzernen die Einforderung hoher Entschädigungen vor internationalen Tribunalen ermöglicht. Damit bleibt den Petrofirmen dieses Druckinstrument in der aktuellen Auseinandersetzung um die Nationalisierung vorerst erhalten.

⁸³ Vgl. Mauricio Ochoa Urioste, FN 81.

5. Jenseits von Gas

Die Nationalisierung und der derzeitige Boom der Rohstoffpreise stellen die Regierung Morales auch vor innenpolitische Herausforderungen – soziale, ökologische und ökonomische. Anders als die autoritären Vorgängerregierungen kommt die MAS-Regierung aus den sozialen Bewegungen, denen sie zugleich verpflichtet ist. In deren Forderungskatalogen genießt die Verstaatlichung der Öl- und Gasindustrie zwar eine hohe Priorität, der Export um jeden Preis stand jedoch nie im Vordergrund. Ganz im Gegenteil: Die ständig wiederkehrenden Versorgungsengpässe, die vollständig mangelhafte Energieinfrastruktur auf dem Lande, die permanenten Umweltschädigungen durch die Ölfirmen sowie die unzureichenden Kompensationen betroffener Gemeinden führten zu einer differenzierten Agenda.

5.1. Die Schattenseiten des Rohstoffbooms

Wesentliche Anforderungen an die Nationalisierung formulierten bolivianischen Bewegungen im Februar dieses Jahres bei ihrem Sozialgipfel in Santa Cruz im Vorfeld der verfassungsgebenden Versammlung. Nach ihren Vorstellungen muss die Nationalisierung mit einem Wechsel des Wirtschaftsmodells einhergehen. Notwendig sei die Ablösung des neoliberalen Modells durch ein nachhaltiges und sozial gerechtes nationales Entwicklungsmodell. Die neue Politik der Kohlenwasserstoffe habe dabei drei Prinzipien zu folgen:

- Nötig seien differenzierte Preise für den internen Verbrauch und den Export: Die internen Preise dürften keinesfalls über den realen Produktionskosten liegen, die Exportpreise hingegen könnten den Weltmarktpreis reflektieren.
- Die Industrialisierung der Rohstoffe im Lande sei zu privilegieren und nur Überschüsse, die nicht die langfristige Versorgungssicherheit unterminieren, dürften exportiert werden.
- Die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Rechte seien zu respektieren.⁸⁴

Die Menschen, die in der Nähe der Öl- und Gasfelder leben, sind besonders hohen Risiken ausgesetzt. Die Umweltbelastungen durch Exploration, Förderung und die häufigen Unfälle bedrohen nicht nur ihre Lebensgrundlagen, sondern auch ihre Gesundheit. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Fördergebiete in den tropischen Randzonen der östlichen Anden liegt, einem Gebiet mit überaus hoher Konzentration an biologischer Vielfalt. Hier finden sich allein 17 der 21 bolivianischen Naturschutzgebiete sowie 27 indigene Territorien (Tierras Comunitarias de Origen – TCOs).

⁸⁴ ‘Resoluciones de la Cumbre Social por la Asamblea Constituyente’, Santa Cruz, Februar 2006, herausgegeben von: CEDIB, Foro del Sur, Cochabamba, Februar 2006.

Die BewohnerInnen dieser Gebiete leben vielfach von Landwirtschaft, Fischerei und dem Handel mit Waldprodukten. Immer mehr Menschen finden daneben im Bereich des Ökotourismus Arbeit. Die Arbeitsplatzbilanz der kapitalintensiven Petroindustrie ist dagegen äußerst gering. Für die Prospektionsarbeiten von Petrobras in dem Naturschutzgebiet Pilon Lajas nördlich von La Paz beispielsweise war lediglich die Einstellung von 35 bis 40 lokalen Arbeitskräften nötig. Die Schäden durch die Rohstoffförderung führen dagegen häufig zur Zerstörung bereits existierender Einkommensmöglichkeiten. So beklagen Gemeinden im Department Tarija, wo die größten Gasfelder Boliviens in Produktion sind, dass die Petromultis ihnen nicht einmal ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse abkaufen, da sie selbst deren hohe Schadstoffbelastung fürchten. Gleichzeitig stellen die Firmen das Ausmaß der Umweltschäden durch die Öl- und Gasförderung aber regelmäßig in Abrede.⁸⁵

Nach dem bolivianischen Recht sind die lokalen Gemeinschaften vor allen geplanten Aktivitäten der Exploration und Förderung sowie vor allen Umweltverträglichkeitsprüfungen zu konsultieren (Artikel 115, Ley de Hidrocarburos). Bei negativen sozialen und ökologischen Folgen sind die Petrofirmen zur Zahlung finanzieller Kompensationen verpflichtet (Artikel 119). Entschädigungen müssen den in den lokalen Gemeinschaften entstandenen Verlust an produktiven Kapazitäten, traditionellem Wissen und natürlichen Ressourcen berücksichtigen (Artikel 120).

Die Praxis sieht jedoch anders aus. Unzählige sind die offenen und versteckten Verstöße gegen die gesetzlichen Vorgaben. So umfassten die Umweltverträglichkeitsprüfungen über die Repsol YPF-Aktivitäten in den Naturschutzgebieten Madidi und Pilon Lajas ganze vier Seiten. Die Umweltprüfungen für das Förderprojekt im Block Securé unternahm eine US-Firma von ihrem Sitz in den Vereinigten Staaten aus und kopierte dabei Teile aus den Prüfungen benachbarter Projekte. In einigen Fällen konsultierte Repsol YPF Personen, die die betroffenen Gemeinschaften gar nicht repräsentieren konnten. Auch stellt der Konzern mitunter nur unvollständige Informationen zur Verfügung. In Unkenntnis des wahren Umfangs der Projekte und ihrer möglichen Schäden erheben die Betroffenen in den Konsultationen daher viel zu niedrige Kompensationsforderungen. Ob die Kompensationen dabei den Verlust an produktiven Kapazitäten wettmachen können, bleibt fraglich.⁸⁶

Die gesundheitlichen Folgen sind gleichfalls kaum finanziell kompensierbar. Die spanische Organisation Medicus Mundi untersuchte das Gesundheitsrisiko in der Umgebung der Megagasfelder San Alberto, San Antonio und Margarita im bolivianischen Chaco. Wesentliche Risiken bestehen hier durch die Belastung der Wasserquellen und die inexistenten Kontrolle der Wasserqualität. Zeitweilig verschmutzte Petrobras den Fluss San Alberto, während eine andere Firma bei Bauarbeiten vorhandene Wasserleitungen zerstörte, so dass die Bevölkerung auf unkontrollierte Tankwagenlieferungen angewiesen war. Medicus Mundi kommt zu dem Schluss, dass vor allem Kinder und schwangere Frauen, die in der Nähe des mit Cadmium belasteten Flusses Pilcomayo leben, ein erhöhtes Risiko von Nierenerkrankungen tragen. In anderen Gemeinden resultieren Gesundheitsgefahren aus dem

⁸⁵ Vgl. FOBOMADE, 'Por que es tan importante la inclusión de los aspectos ambientales en la ley de hidrocarburos?', Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE), 2005.

⁸⁶ Intermón Oxfam, FN 16.

erhöhten Bleigehalt des Trinkwassers. Der Gebrauch der Wasserquellen in der Nähe der Gasfelder könne daneben zu Bindehautentzündungen und Hautausschlägen führen. Besonders erschreckend ist, dass manche Petrofirmen eigene medizinische Einrichtungen unterhalten, ihre Erkenntnisse aber nicht an die öffentlichen Gesundheitsposten weitergeben. Diese wiederum leiden darunter, dass es von staatlicher Seite keine epidemiologische Überwachung der Öl- und Gasproduktion gibt und dem medizinischen Personal diesbezügliche Kenntnisse fehlen. Folglich ist es nur schwer möglich, bestehende Gesundheitsrisiken aus der Kontamination mit Öl und Gas überhaupt in der Bevölkerung festzustellen.⁸⁷

Die betroffenen Gemeinden setzen sich gegen die Bedrohung ihrer Lebensgrundlagen durchaus zur Wehr. Im Juni 2004 blockierte ein Teil der BewohnerInnen von San Alberto die Zufahrtswege zu dem Gasfeld von Repsol YPF, Petrobras und Total, während ein anderer Teil einen Protestmarsch in das über 1000 Kilometer entfernte La Paz unternahm. Sie forderten Entschädigungen, die Beseitigung der Umweltschäden, die Rehabilitierung der verschmutzten Gewässer und die Annullierung der Verträge mit den Petrofirmen.⁸⁸ Auch unter der Regierung von Evo Morales sehen sich die Betroffenen unverändert genötigt, mangels effektiver staatlicher Kontrollen mit direkten Aktionen die Einhaltung gesetzlicher Auflagen einzuklagen. Im August dieses Jahres besetzten Angehörige der indigenen Gruppe der Guaraní eine Pipeline-Station der Firma Transierra und drohten damit, die Gaslieferungen nach Brasilien zu kappen. Sprecher der Guaraní forderten das Unternehmen zu Verhandlungen über Kompensationen von Umweltschäden und die Durchführung eines regionalen Entwicklungsprogramms auf. Transierra ist ebenfalls ein Gemeinschaftsunternehmen von Petrobras, Repsol YPF und Total.⁸⁹

5.2. Ein anderes Entwicklungsmodell

Grundsätzlich stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit die breite Masse der Bevölkerung von den Öl- und Gasfunden, den Brennstoffexporten sowie dem aktuellen Boom der Rohstoffpreise profitieren kann. Denn der Exportboom birgt Gefahren, die durch die Nationalisierung nicht per se beseitigt werden. So nimmt die Abhängigkeit der bolivianischen Volkswirtschaft von den Rohstoffexporten beständig zu. Vor allem seit Inbetriebnahme der Gaspipeline nach Brasilien stieg die Exportabhängigkeit vom Gas erheblich an (siehe Grafik 12). Entfielen auf die Brennstoffe 1999 rund 6% der gesamten Exporteinnahmen (74 Millionen Dollar), stieg ihr Anteil bis 2005 auf rund 47% (1,3 Milliarden Dollar). Die Struktur der bolivianischen Exporte weist eine überaus starke Konzentration auf extraktive Industrien (Gas, Öl, Mineralien) und landwirtschaftliche Produkte (hauptsächlich Soja) aus. Rund 91% der Exporte entfallen auf die natürlichen Ressourcen, nur 9% auf die verarbeitende Industrie (siehe Grafik 13). Da die extraktiven

⁸⁷ Siehe Intermón Oxfam, FN 16, S. 36ff.

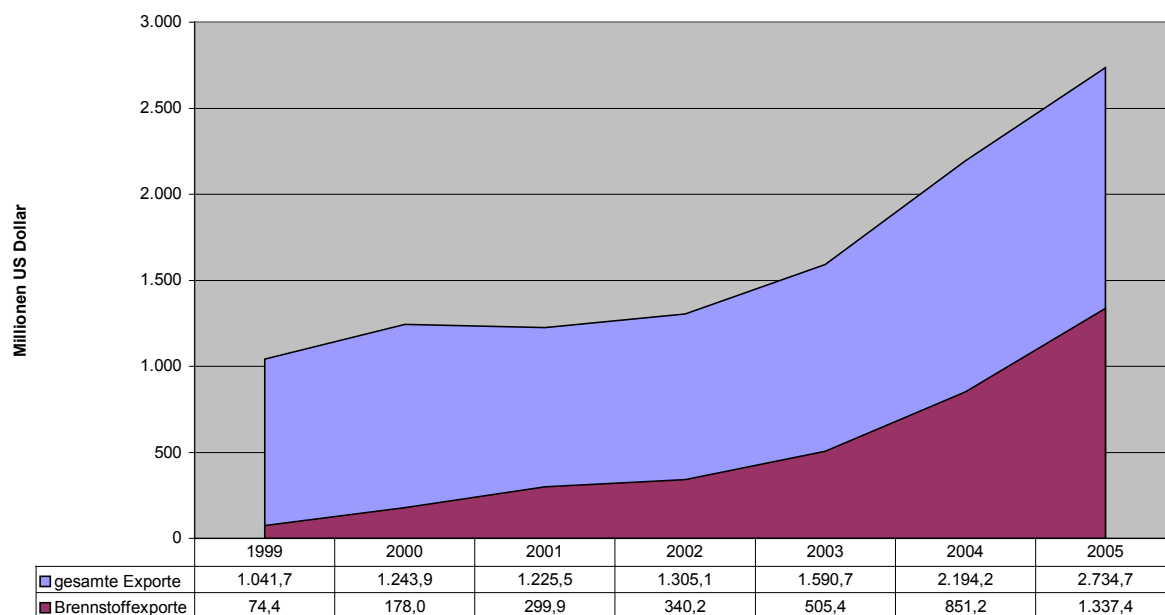
⁸⁸ Patricia Molina, 'Petrobras en Bolivia: petroleo, gas y medio ambiente', in: FASE (Hrsg.), 'Petrobras: ¿integración o explotación', Rio de Janeiro 2005, S. 79-98.

⁸⁹ Hoybolivia, 28.8.2006.

Industrien größtenteils sehr kapitalintensiv sind, trugen die Exportsteigerungen jedoch kaum zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei.⁹⁰

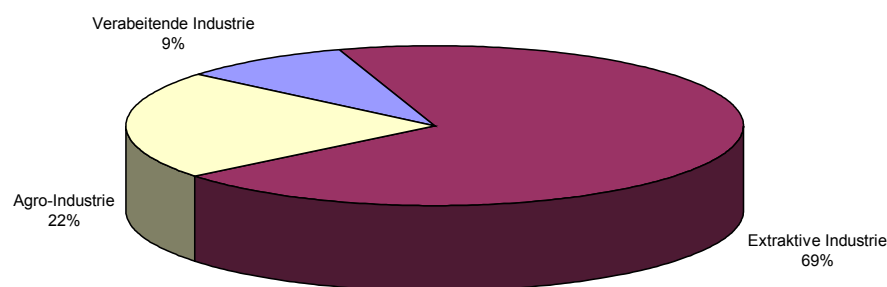
Grafik 12: Anteil der Brennstoffe an Gesamtexporten

Quelle: Ministerio de Desarrollo Económico, 2006



Grafik 13: Exportstruktur Boliviens

Quelle: UDAPE, 2006



⁹⁰ Vgl. UDAPE, 'Empleo Exportador en Bolivia', 2006.

Ähnliches gilt für das Wirtschaftswachstum, das in den letzten Jahren kontinuierlich zunahm.⁹¹ Weit überdurchschnittliche Wachstumsraten verzeichnen Öl und Gas sowie Raffinerieprodukte. Dagegen stagnieren die beschäftigungsintensiven Sektoren der bolivianischen Ökonomie – rund zwei Drittel der BolivianerInnen arbeiten in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft sowie im städtischen Handwerks- und Dienstleistungssektor. Dies schlägt sich ebenfalls negativ in der Nachfrage der privaten Haushalte nieder. Das Wachstum des privaten Konsums blieb in den letzten Jahren sowohl hinter den durchschnittlichen Wachstumsraten als auch hinter dem Bevölkerungsanstieg zurück. Trotz der positiven makroökonomischen Entwicklung wächst daher die Zahl der Armen. Das UN-Entwicklungsprogramm UNDP folgert, dass „die Struktur der Beschäftigungsentwicklung und der Einkommen nicht den demografischen Anstieg der Arbeitssuchenden neutralisiert, die unterhalb der Armutsschwelle leben“. Daher benötige die bolivianische Wirtschaft „nicht nur ein höheres Niveau des Wachstums, sondern eine andere Struktur“, um Einkommen und Beschäftigung an der Basis der produktiven Pyramide zu schaffen.⁹²

Hinter derselben Wachstumsrate können sich sehr unterschiedliche Modelle der wirtschaftlichen Entwicklung verbergen. Der derzeitige Wachstumspfad ist einseitig durch die Erdgasexporte ohne Aufstieg in höhere Wertschöpfungsstufen geprägt. Über die Hälfte des Wachstums und 70% der Exporte konzentrieren sich auf ein einziges Produkt, welches – typisch für Enklavenproduktion – keinerlei Verbindungen zur Binnenwirtschaft aufweist. Notwendige Vorprodukte werden ebenso importiert wie die wenigen qualifizierten Arbeitskräfte. Die Exporterfolge verhinderten daher nicht die faktische Schrumpfung der Haushaltseinkommen und der Binnennachfrage.

Um dagegen einen sozial gerechteren und armutsmindernden Wachstumspfad einzuschlagen, müssten die staatlichen Kapazitäten nicht nur zur Umverteilung, sondern auch zur Förderung einer diversifizierten und enger verflochtenen Wirtschaftsstruktur „jenseits vom Gas“ gestärkt werden. Es bedürfte eines gleichmäßigeren Wachstums der beschäftigungsintensiven, vielfach familiär und kooperativ geprägten Sektoren der Landwirtschaft, des Handwerks, der verarbeitenden Industrie, des Handels und verschiedener Dienstleistungen. Diese binnenorientierten Branchen generieren den Großteil der Wertschöpfung, der Beschäftigung und der Einkommen. Die Herausforderung für die aktuelle Regierung besteht insofern darin, die Einnahmen aus dem Gasgeschäft nicht nur zu erhöhen, sondern für eine Binnenentwicklung zu verwenden, die den sozialen Realitäten des Landes gerecht wird.

5.2.1. ‚Andin-amazonischer Kapitalismus‘?

Diese Herausforderung mag der bolivianische Vizepräsident Álvaro García Linera im Blick gehabt haben, als er kurz nach dem Wahlerfolg der MAS in einem Beitrag für die Zeitschrift

⁹¹ Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts steigerten sich von 1,68% im Jahr 2001 kontinuierlich auf 4,06% im Jahr 2005. Siehe: ‘Desempeño Económico y Social y Perspectivas 2006’, UDAPE, Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006.

⁹² ‘La economía boliviana en 2006: Una buena coyuntura para ‘salir de la estructura’’, PNUD Bolivia, Documento de Trabajo No. 1/2006.

„Le Monde Diplomatique“ das – durchaus umstrittene – Übergangsmodell eines „andin-amazonischen Kapitalismus“ skizzierte. Die Voraussetzungen für die Installierung eines sozialistischen Systems sieht er aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität des Landes gegenwärtig nicht als gegeben an: „Auch in den kommenden 50 Jahren wird in Bolivien die familiär geprägte Wirtschaftsstruktur dominieren, die die soziale Basis der jüngsten Rebellionen war. Die Herausforderung ist: Was machen wir mit ihr? Der revolutionäre Nationalismus der 50er Jahre glaubte, dass diese Gemeinschaften verschwinden oder sich verwandeln würden: industriell, modern, kapitalistisch und lohnabhängig. Das trat aber nicht ein. Gegenwärtig repräsentiert die moderne Welt nur zwischen 7 und 15% der Ökonomie und der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung.“⁹³ Auf diesen Befund gründet García Linera sein Transformationsmodell des „andin-amazonischen Kapitalismus“. Damit meint er „die Konstruktion eines starken Staates, der die Expansion der Industrie reguliert, ihre Überschüsse abschöpft und in den kommunitären Bereich lenkt, um Prozesse der Selbstorganisation und der eigenständigen andin-amazonischen Marktentwicklung zu stärken“. Für diesen Prozess sollen „die Überschüsse der nationalisierten Kohlenwasserstoffe“ verwendet werden.

Auch wenn dieses Modell schon aufgrund seiner Etikettierung einige Kritik in der bolivianischen Linken provozierte, versucht es doch, an der sozialen Realität des Landes anzuknüpfen und eine keineswegs beliebige Perspektive gesellschaftlicher Entwicklung zu entwerfen. Es dürfte García Linera darin zustimmen sein, dass ein Industrieproletariat, auf welches sich eine sozialistische Transformation stützen könnte, gegenwärtig in Bolivien „minoritär“ ist. Dennoch negiert er nicht die Möglichkeit einer solchen Transformation, hält sie aber nur durch eine Stärkung der kommunitären Netzwerke für erreichbar. Genau an diesem Punkt setzt aber die Kritik an. So warnten manche KritikerInnen, auch eine stärker regulierte kapitalistische Expansion könne im Widerspruch zur angestrebten Stärkung kommunitärer Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen stehen und diese möglicherweise zerstören.⁹⁴ Die Debatten darüber, wie ambitioniert die Nationalisierung und wie weitreichend das Entwicklungsmodell ist, können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bereits die jetzigen Maßnahmen der Regierung auf starken Widerstand der konservativen Opposition, transnationaler Konzerne und mancher Regierungen stoßen.

⁹³ Álvaro García Linera, ‘El ‘capitalismo andino-amazónico’’, in: Le Monde diplomatique, Edición Cono Sur, Jg. 4, Nr. 38, Januar 2006, S. 5.

⁹⁴ Siehe Raúl Prada Alcoreza, ‘¿Es posible y correcto pensar en un capitalismo andino?’, in: El Juguete Rabioso, Jg. 5, Nr. 146, 29. Januar 2006, S. 6-7.

6. Eine neue Etappe

Jüngste Entwicklungen in Bolivien lassen vermuten, dass sich die Nationalisierung der Petroindustrie ähnlich wie in Venezuela oder Russland zu einem langfristigeren Unterfangen entwickelt, welches jederzeit mit Rückschlägen rechnen muss. Ungewiss ist zum einen, ob die Regierung ihren Nationalisierungskurs gegen die diversen internen und externen Widerstände wird durchsetzen können. Denn zunehmend versuchen nicht nur Petrofirmen und internationale Organisationen den Prozess zu sabotieren, sondern auch die konservative bolivianische Opposition. Ebenso ungewiss ist aber auch, ob die Morales-Regierung möglicherweise Abstriche an ihrem Konzept machen muss, den Prozess verlangsamt oder unter dem Etikett der Nationalisierung nur noch marginale Reformen vornimmt. Seit dem 1. Mai musste sie bereits mehrere Rückschläge hinnehmen.

So geriet der YPFB-Präsident, Jorge Alvarado, unter Korruptionsverdacht, nachdem bekannt wurde, dass er im Juni des Jahres einen Vertrag über Rohölexporte nach Brasilien mit einem Zwischenhändler unterzeichnete. Dieser Vertrag wurde einerseits als Verstoß gegen das Nationalisierungsdekret betrachtet, welches keine Zwischenhändler mehr vorsieht, andererseits erschien der vereinbarte Preis als erheblich zu niedrig: Die Regulierungsbehörde schätzte den Verlust für die Staatskasse auf 38,5 Millionen Dollar. Ende August schließlich musste Alvarado seinen Hut nehmen und wurde durch Juan Carlos Ortiz ersetzt.⁹⁵ Zwischenzeitlich nutzten die Oppositionsparteien den YPFB-Skandal und brachten ein Misstrauensvotum gegen den Energieminister, Andrés Solíz Rada, im Senat ein, wo die Opposition eine knappe Mehrheit hält. Da dieser Antrag erfolgreich war, musste der Minister seinen Rücktritt anbieten, den der Präsident nach der Verfassung jedoch nicht akzeptieren muss. Evo Morales hielt daher an seinem Minister fest und Solíz Rada blieb vorläufig im Amt.⁹⁶ Die Opposition eröffnete jedoch weiteres Sperrfeuer. Im August reichten drei Abgeordnete der Oppositionspartei „Podemos“ eine Klage gegen das Nationalisierungsdekret beim Verfassungsgericht ein. Das Urteil könnte bereits im Laufe des Oktober ergehen.⁹⁷

Kurz danach spitzte sich die Situation abermals zu. Am 12. September erließ Andrés Solíz Rada die Resolution 207/2006, die das Nationalisierungsdekret konkretisierte und YPFB die Kontrolle über den gesamten Binnen- und Außenhandel mit Öl und Gas sowie den Derivaten Benzin und Diesel übertrug. Alle Einnahmen aus dem internen und externen Brennstoffgeschäft sollten die Petrofirmen auf YPFB-Konten überweisen. Aus diesen Zahlungen hätten sie die ihnen zustehenden Vergütungen erhalten. Das Dekret betraf auch die beiden Petrobras-Raffinerien, deren Treibstoffproduktion gleichfalls in den Besitz von YPFB übergegangen wäre. Zugleich bestimmte Artikel 14 der Resolution, dass die Extraprofite, die die Petrobras-Raffinerien seit Inkrafttreten des Kohlenwasserstoffgesetzes im Mai 2005

⁹⁵ ‘Dos informes sacaron a Alvarado de Yacimientos’, in: La Razón, 29.8.2006.

⁹⁶ ‘Evo Morales ratifica al ministro de hidrocarburos censurado por el senado’, Terra Actualidad/EFE, 24.8.2006.

⁹⁷ ‘El ministro de hidrocarburos critica el recurso contra la nacionalización y dice que el proceso ‘está blindado’’. Terra Actualidad/Europa Press, 25.8.2006.

einstreichen konnten, bei der Nationalisierung von 50% plus 1 der Aktien von „Petrobras Bolivia Refinación S.A.“ berücksichtigt werden.⁹⁸

Die Resolution löste scharfe Proteste seitens der brasilianischen Regierung aus. Den Wahltag am 1. Oktober vor Augen drohte der Außenminister, Celso Amorim, mit einem Rückzug von Petrobras aus Bolivien, sollte die Resolution umgesetzt werden. Die brasilianische Energieministerin sagte einen geplanten Besuch ab, und Präsident Lula da Silva kündigte „härtere Maßnahmen“ an, falls Bolivien weiterhin „unilaterale“ Schritte unternähme. Darauf knickte die bolivianische Regierung ein und entschied sich, die Resolution 207/2006 auf Eis zu legen. Wenige Stunden nach dieser Entscheidung, am 15. September, trat der düpierte Minister, Andrés Solíz Rada, vom seinem Amt zurück.⁹⁹ An seine Stelle rückte Carlos Villegas, bis dahin Minister für Entwicklungsplanung. Befürworter der Nationalisierung empfinden den Rücktritt des Ministers als schweren Rückschlag. Solíz Rada gilt als überzeugter Verfechter der Wiedergewinnung staatlicher Souveränität über die natürlichen Ressourcen, wofür er auch in seiner journalistischen Tätigkeit eintrat, bevor er in die Regierung Morales berufen wurde. Die Presse sagte ihm eine „harte“ und „unnachgiebige“ Haltung gegenüber den transnationalen Konzernen nach, wogegen von seinem Nachfolger, Carlos Villegas, ein „flexiblerer“ Umgang erwartet wird.¹⁰⁰

Die Regierung mühte sich allerdings, dem Eindruck entgegenzutreten, mit dem Einfrieren der Resolution 207/2006 käme der Nationalisierungsprozess zum Stillstand. Vizepräsident Álvaro García Linera bekräftigte, die Nationalisierung sei „irreversibel“ und die Frist für die Aushandlung neuer Verträge mit den Petrofirmen bleibe unverändert. Am „Fundament und der Philosophie“ der Wiedergewinnung der gesamten Wertschöpfungskette der Kohlenwasserstoffe werde nicht gerüttelt. Dennoch erwarten Beobachter mit dem Abgang von Solíz Rada einen Kurswechsel im Umgang mit den multinationalen Konzernen, den die einen als „weicher“ und „nachgiebiger“ charakterisieren, andere wiederum als „realistischer“. Anzeichen dafür, dass die Nationalisierung sich länger hinziehen könnte, sind jedenfalls nicht zu übersehen. So verlängerte das Energieministerium bereits die Fristen für die Zahlung der neuen Abgabe von 32% auf die Produktion der Gasfelder San Alberto und San Antonio bis in den Dezember hinein.¹⁰¹

⁹⁸ Ministerio de Hidrocarburos y Energía, Resolución Ministerial No. 207/2006, 12. September 2006, La Paz.

⁹⁹ In seinem Rücktrittsbrief an den Präsidenten schreibt Andrés Solíz allerdings, er habe bereits am 17. Mai aus persönlichen Gründen um seine Entlassung gebeten, sei aber auf Bitte von Evo Morales und Álvaro García für eine zusätzliche Frist im Amt gelieben, die er nun als beendet betrachtet. Siehe: ‘Renuncia del ministro de Hidrocarburos de Bolivia, Andrés Solíz Rada’, Rebanadas de Realidad – Bolivia, 15.9.2006.

¹⁰⁰ ‘Ministro Solíz Rada renuncia y oposición arrecia ataques en Bolivia’, Prensa Latina, 15.9.2006; ‘Ratifica Bolivia nacionalización en relevo ministerial’, Prensa Latina, 15.9.2006; ‘Andrés Solíz, sustituido por Carlos Villegas, se convierte en la tercera ‘víctima’ del proceso de nacionalización’, EFE, 17.9.2006.

¹⁰¹ ‘La nacionalización se vislumbra más suave’, La Razón, 17.9.2006; ‘La reconducción de la nacionalización’, La Razón, 17.9.2006; ‘El gobierno prevé dar giro técnico en hidrocarburos’, Los Tiempos, 17.9.2006; ‘El gobierno ‘suaviza’ el trato con las transnacionales, Bolpress, 21.9.2006.

Die Schwierigkeiten, die in den vergangenen Wochen offenbar wurden, können allerdings nicht wirklich überraschen. Da derartig viele Interessen mit dem derzeit wichtigsten Wirtschaftssektor verknüpft sind, war nicht zu erwarten, dass die Nationalisierung reibungslos über die Bühne gehen würde. Der Kampf um die Petroindustrie ist für die gesamte Gesellschaft von hoher Bedeutung. Für eine breite Mehrheit der Bevölkerung symbolisiert er den Wunsch nach einem Ende der jahrzehntelangen Ausplünderung des Landes und die Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer sozialen Lage. In den beiden „Gaskriegen“ kam es überdies zu einem wichtigen gesellschaftlichen Befreiungsakt: Es gelang der bisher marginalisierten indigenen Bevölkerungsmehrheit, sich selbst zu organisieren und zu einem wichtigen Machtfaktor zu werden. In den direkten Aktionen von AnwohnerInnen der Pipelines und Gasfelder drücken sich daneben Forderungen nach Schutz der Umwelt und Respektierung der Lebensgrundlagen lokaler Gemeinschaften aus. Damit wirft die Nationalisierung unweigerlich die Frage nach dem zukünftigen Entwicklungsmodell auf.

Auf der anderen Seite wäre eine erfolgreiche Nationalisierung, die tatsächlich einen Beitrag zur Armutsminderung leistet, für die konservative Opposition eine schwere Niederlage. Die bolivianische Oligarchie vor allem im Süden und Osten des Landes profitiert von dem bisherigen System der Verteilung der Staatseinnahmen aus dem Gasgeschäft. In den Verteilungskämpfen um die zuletzt deutlich gestiegenen Gaseinnahmen spiegeln sich daher auch die regionalen Autonomiebestrebungen der Opposition wieder. Eng mit ihnen verknüpft sind die Interessen internationaler Organisationen und transnationaler Konzerne. Sie torpedieren die Verstaatlichung, damit nicht noch ein Land dem Trend zum „Ressourcennationalismus“ folgt. Vor dem Hintergrund der sich verknappenden fossilen Energierohstoffe rückt der unbehinderte Zugang zu den Öl- und Gasreserven immer stärker ins Zentrum der internationalen Politik. Es bleibt daher nur zu hoffen, dass die bolivianische Regierung trotz dieser Widerstände den Hoffnungen der Bevölkerung auf ein Ende der Ausbeutung des Landes gerecht werden kann. Allerdings hängt der Erfolg der Nationalisierung nicht nur von der Regierung, sondern ebenso von der weiteren Mobilisierung der sozialen Bewegungen ab. Das Verhältnis zwischen den Bewegungen und der Regierung ist ein entscheidender Faktor im Kampf um die Wiedergewinnung der natürlichen Ressourcen.

Thomas Fritz: Gutachter und Publizist, Vorstandsmitglied der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) und freier Mitarbeiter des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika (FDCL).

Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de

Diese Publikation wurde gefördert durch:

- Kooperation Eine Welt – Katholischer Fonds für weltkirchliche und entwicklungsbezogene Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit
- Stiftung Umverteilen!

This publication was made possible through the financial support of the European Community. The opinions expressed therein represent the opinion of the author and do not represent the official opinion of the European Community.

This publication was elaborated within the framework of the cooperation-project "Handel-Entwicklung-Menschenrechte" of the Heinrich Böll Foundation (hbs), the Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), and the Transnational Institute (TNI). More information at:

<http://www.handel-entwicklung-menschenrechte.org>



ISBN-13: 978-3-923020-32-4

ISBN-10: 3-923020-32-5