SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die G20-Initiative "Compact with Africa": ein unvollständiger Ansatz

Lay, Jann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Lay, J. (2017). *Die G20-Initiative "Compact with Africa": ein unvollständiger Ansatz.* (GIGA Focus Afrika, 2). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Kunde. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53213-4

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

G | G A Focus | AFRIKA

Jann Lay

Die G20-Initiative „Compact with Africa“: ein unvollständiger Ansatz

GIGA Focus | Afrika | Nummer 2 | Juni 2017 | ISSN 1862-3603

Ein Schlüsselelement der Partnerschaft zwischen den G20-Staaten und den Staaten Afrikas ist der Compact with Africa (CWA) mit dem Ziel der Förderung von Privatinvestitionen und von Investitionen in die Infrastruktur. Auf der Afrika-Partnerschaftskonferenz der G20 in Berlin im Juni 2017 wurden Entwürfe für solche Vereinbarungen mit fünf afrikanischen Staaten vorgestellt.

- Die CWA-Initiative kann und sollte nicht als eine Möglichkeit gesehen werden, die tieferen Ursachen von Flucht und Migration schnell zu beseitigen. Sie kann Entwicklungsprozesse in Afrika unterstützen, für sich genommen ist sie jedoch nicht ausreichend. Die Initiative fokussiert zu Recht auf Investitionen, man darf aber nicht verkennen, dass die Ursachen wirtschaftlicher (Unter-)Entwicklung über die Bereiche Investitionen und Infrastruktur hinausgreifen.

- Der CWA lässt vier wesentliche Problembereiche außer Acht: Erstens werden Investitionen in Bildung nicht einbezogen. Zweitens wird nicht diskutiert, inwieweit die G20-Staaten für die unzuverlässigen Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen in Afrika verantwortlich sind, die investitionshemmend wirken. Drittens werden die sozialen und ökologischen Risiken privater Investitionen nicht benannt. Viertens liegt der CWA-Initiative keine umfassende Nachhaltigkeitsagenda zugrunde, wie sie die Agenda 2030 vorsieht.

- In technischer Hinsicht ist die Initiative überzeugender; sie schlägt Instrumente vor, die passgenauer Kapital für Investitionen in Afrika zur Verfügung stellen können und eine bessere Vorbereitung von Investitionsprojekten ermöglichen. Risikoreduzierende Subventionen spielen hier eine wichtige Rolle. Doch zur Förderung privater Investitionen in kleine, hoch profitable und hoch riskante Projekte in Afrika eignen sich andere Instrumente möglicherweise besser.

Fazit

Unterstützung für Afrika durch die CWA-Initiative kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie langfristig und umfassend angelegt ist. Dazu müsste sie mit länderspezifischen Entwicklungsstrategien auf der Grundlage der Agenda 2030 verbunden werden. Investitionen in Bildung sollten integraler Bestandteil der Vereinbarungen sein. Zudem sollten sich die G20-Staaten zu berechenbaren Handelsregelungen für Afrika bekennen. Investoren, multilaterale Entwicklungsbanken und Empfängerländer müssen potenziell schädlichen ökologischen und sozioökonomischen Auswirkungen von Privatinvestitionen entgegenwirken, indem sie internationale Standards einhalten und Schutzmaßnahmen effektiv umsetzen.

Apl. Prof. Dr. Jann Lay
Komm. Direktor des GIGA Instituts für Afrika-Studien
jann.lay@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Ein „Compact with Africa“ wird vorgeschlagen

Die G20-Initiative Compact with Africa (CWA) im G20 Finance Track zielt darauf ab, Privatinvestitionen und den Ausbau der Infrastruktur in afrikanischen Staaten zu fördern (AfDB, IWF und WBG 2017). Im Kern geht es bei der von der deutschen Präsidentschaft vorgeschlagenen Initiative um länderspezifische Investitionsvereinbarungen, die von afrikanischen Regierungen, internationalen Organisationen und bilateralen Partnern ausgearbeitet werden sollen und deren vordringliches Ziel in der Steigerung privatwirtschaftlicher Investitionen besteht. Beim Treffen der G20-Finanzminister und -Notenbankgouverneure in Baden-Baden waren die Finanzministerin von Tunesien und die Finanzminister von Côte d’Ivoire, Marokko, Ruanda und Senegal anwesend, um ihr Interesse an der Entwicklung solcher Vereinbarungen zu signalisieren.

Diese Vereinbarungen sollen Regierungen und internationale Partner motivieren, konkrete Maßnahmen zur Forcierung von Investitionen in Afrika umzusetzen. Nach einem gemeinsamen Bericht von Afrikanischer Entwicklungsbank, Internationalem Währungsfonds und der Weltbank, der bei dem erwähnten Finanzministertreffen vorgelegt wurde (AfDB, IWF und WBG 2017, im Folgenden auch als „Baden-Baden-Bericht“ bezeichnet), besteht die CWA-Initiative aus drei Bausteinen: (i) dem makroökonomischen Rahmen, (ii) dem unternehmenspolitischen Rahmen und (iii) dem Finanzierungsrahmen. Der Schwerpunkt des makroökonomischen Rahmens liegt auf robusten makroökonomischen Strategien, insbesondere auf einer tragfähigen Verschuldung, einer investorenfreundlichen Mobilisierung von Staatseinnahmen und solide abgewickelten öffentlichen Investitionen. Der Hauptakzent des unternehmenspolitischen Rahmens liegt auf der Risikominderung durch verlässlichere Institutionen sowie auf Regulierung, Investorenschutz, Versicherung gegen politische Risiken, besserer Projektvorbereitung und standardisierten Verträgen. Der Finanzierungsrahmen fokussiert auf die Reduzierung von Finanzierungskosten und -risiken, insbesondere durch effiziente Instrumente zur Risikominderung und verbesserte Bedingungen für Fremdfinanzierung und institutionelle Kapitalanlagen im Inland. Darüber hinaus sollen Beschränkungen für internationale Investitionen in Afrika, insbesondere von institutionellen Investoren, gelockert werden.

Im Folgenden lege ich dar, dass die CWA-Initiative nicht als eine Möglichkeit gesehen werden kann und sollte, die tieferen Ursachen von Flucht, Migration und Unterentwicklung schnell zu beseitigen. Soll die Initiative Erfolg haben, muss sie umfassender angelegt sein; gleichzeitig ist eine langfristige Perspektive erforderlich. Ich skizziere einige wichtige Punkte, die im Baden-Baden-Bericht außer Acht gelassen werden und wo entsprechend nachgebessert werden sollte. Zudem werden die derzeit vorgeschlagenen Instrumente unter Umständen nicht ausreichen, um die Höhe der Investitionen tatsächlich zu steigern. Abschließend gebe ich einige Empfehlungen, wie die CWA-Initiative in ein Bündnis für nachhaltige Investitionen in Afrika umgewandelt werden könnte.

Hilfebasierte Investitionsvereinbarungen reichen nicht aus

Dass Afrika so viel Aufmerksamkeit von den G20-Staaten unter deutscher Präsidentschaft erfährt, liegt vor allem an der derzeitigen politischen Situation in Eu-

ropa. Im Zentrum des politischen Diskurses steht die Einwanderungspolitik. Die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Migration ist in den Diskussionen über die Wirtschaftsentwicklung in Afrika zum sprichwörtlichen „Elephant in the Room" geworden – zu einem Problem, das unübersehbar ist, um das aber alle nur herumschleichen, ohne es wirklich zu berühren. Politiker stellen ausdrücklich einen Zusammenhang zwischen Migration und dem CWA her (siehe z.B. BMF 2016). Grundsätzlich war ich sehr erfreut darüber, dass der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble anlässlich der Eröffnungsveranstaltung der deutschen G20-Präsidentschaft in Berlin im Dezember 2016 ausführlich über Entwicklung in Afrika gesprochen hat. In seiner Rede bei dieser Eröffnungsveranstaltung bezeichnete Herr Schäuble die Initiative allerdings als „Compact *for* Africa" – eine Formulierung, die in späteren Äußerungen des Ministeriums korrigiert wurde. Ich möchte sprachliche Feinheiten nicht überbewerten, aber dieses Detail ist bezeichnend für eine Haltung, die von der Überzeugung geprägt ist, „wir" könnten das Problem durch besser koordinierte und investitionsorientierte Hilfsmaßnahmen lösen.

Die anstehende Herausforderung verlangt ein langfristiges Engagement, das weit über Legislaturperioden und auch weit über Hilfsmaßnahmen und eng begrenzte Investitionsvereinbarungen hinausgeht. Der Transformationsprozess, der in vielen Regionen Afrikas stattfinden muss, um das enorme Einkommensgefälle zwischen Afrika und Europa auszugleichen, wird Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Um die Größenordnung dieses Gefälles zu illustrieren: Die Beseitigung der Einkommensunterschiede zwischen einem armen westafrikanischen Land mit einem derzeitigen Pro-Kopf-Einkommen von 600 USD jährlich und europäischen Einkommensverhältnissen (30.000 bis 40.000 USD jährlich) würde in den nächsten 40 Jahren kontinuierliche Zuwachsraten des Pro-Kopf-Einkommens von annähernd 10 Prozent jährlich erfordern – vorausgesetzt, die Durchschnittseinkommen in Europa steigen nicht nennenswert. Das soll nicht heißen, dass die Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen eine sinnvolle mittelfristige Zielvorgabe sein kann oder sollte. Dennoch sind Wandel und Transformation – in einem für Afrika beispiellosen Tempo – notwendig, um die tief greifenden sozialen Herausforderungen in den meisten Ländern des Kontinents zu meistern, insbesondere auch die Schaffung von Millionen menschenwürdigen Arbeitsplätzen in Tätigkeitsbereichen mit höherer Produktivität.

Hilfe und Zusammenarbeit, etwa im Rahmen des CWA, können diese Transformation unterstützen, werden für sich genommen jedoch keine entscheidenden Veränderungen bewirken. Das gilt selbst dann, wenn die Hilfe besser koordiniert und damit effektiver wird, und selbst dann, wenn es gelingen sollte, private Initiative zu mobilisieren. Wie in dem Bericht von AfDB, IWF und WBG (2017) zu Recht eingeräumt (und in einem umfangreichen Anhang eindrucksvoll dokumentiert) wird, besteht kein Mangel an Afrika-Initiativen internationaler Organisationen und Geldgeber. Doch all diese Initiativen zusammengenommen konnten den erhofften Wandel bislang nicht bewirken. Ist die CWA-Initiative geeignet, diesen Wandel einzuleiten?

Der CWA-Ansatz geht von der zentralen Annahme aus, dass dem Mangel an öffentlichen und vor allem privaten Investitionen ein Koordinierungsproblem zugrunde liegt. Diese Position wird unter anderem von Paul Collier vertreten, Professor an der Universität Oxford und prominenter entwicklungspolitischer Experte, der im Baden-Baden-Bericht explizit erwähnt wird. Collier vertritt die Ansicht (z.B. in Collier 2013), dass kleine Märkte in kleinen, armen und isolierten Wirtschaftsräumen in der Regel Einsparungen durch Größenvorteile unmöglich machen und

den Wettbewerb behindern. Gleichzeitig machen hohe Transportkosten aufgrund einer mangelhaften Infrastruktur wesentliche Vorleistungen der Produktion unbezahlbar. Um dieses Koordinierungsproblem zu überwinden, sind Pionierinvestitionen notwendig, deren Voraussetzung wiederum öffentliche Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Investitionsförderung, Versicherung gegen politische Risiken und Aufbau und Pflege langfristiger öffentlich-privater Partnerschaften sind. Diese Pionierinvestitionen – angestoßen durch Vereinbarungen auf Länderebene und ausländische Hilfe – können dann, so die Argumentation, eine Dynamik in Richtung weiterer Investitionen in Gang setzen.

Dieses abstrakte Modell einer positiven Investitionsdynamik beleuchtet in der Tat einen zentralen Mechanismus wirtschaftlicher (Unter-)Entwicklung; das heißt, die CWA-Initiative setzt den richtigen Schwerpunkt. Doch das Koordinierungsproblem, das den niedrigen Einkommensniveaus in Afrika zugrunde liegt, greift weit über die Bereiche Investitionen und Infrastruktur hinaus – es erstreckt sich auf weitere Schlüsseldimensionen der Wirtschaftsentwicklung, die für Wachstum und Investitionen unmittelbar relevant sind. Dazu gehören u.a. die Rolle und Funktionsfähigkeit des Staates, die Mobilisierung öffentlicher wie privater Ressourcen im Inland und die Eingliederung in die Weltwirtschaft sowie das Bildungssystem. Zusätzlich kompliziert wird das Problem der Koordinierung dadurch, dass all diese Bereiche – insbesondere Wirtschaft, Politik und Gesellschaft – eng miteinander verflochten sind. Es bedarf gut funktionierender Institutionen, um sie zu koordinieren. Tatsächlich liegt hier die Begründung dafür, dass Wirtschaftsentwicklung im Wesentlichen eine Frage der Koordinierung ist. Ein schlecht funktionierender Staat stellt beispielsweise öffentliche Güter, wie Schulen und Straßen, nicht in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung. Entsprechend sind seine Bürger nicht bereit, Steuern zu zahlen, was zur Folge hat, dass der Staat nicht über genügend Ressourcen verfügt und Politiker nicht zur Verantwortung gezogen werden – und dieser Zustand wiederum perpetuiert den dysfunktionalen Staat. Ein solcher Staat ist dann auch nicht in der Lage, geeignete Rahmenbedingungen für Privatinvestitionen zu schaffen.

Dies alles klingt vielleicht abstrakt – doch eine Investitionsinitiative, die diese Zusammenhänge außer Acht lässt, ist zum Scheitern verurteilt. Die CWA-Initiative, jedenfalls das derzeit vorliegende Rahmendokument von AfDB, IWF und WBG, berücksichtigt nur einen Teil der Zusammenhänge, die hier von Bedeutung sind. In Bezug auf staatliche Leistungsfähigkeit liegt die Betonung auf einer soliden öffentlichen Verwaltung und der besseren Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen. Außerdem enthält das Dokument einen detaillierten Abschnitt zur Mobilisierung öffentlicher Einnahmen und empfiehlt Steuerreformen, um die Steuereinnahmen zu erhöhen. Darüber hinaus wird im CWA-Rahmenpapier betont, wie wichtig die Förderung des Geschäftsklimas durch bessere und verlässlichere Regelungen und Institutionen ist, und es enthält einen langen Abschnitt zu Investorenschutz und Streitbeilegungsverfahren. In dieser Hinsicht geht die CWA-Initiative sehr ins Detail, in anderen wesentlichen Punkten hingegen bleibt sie einseitig und unvollständig.

Warum (und wo) die CWA-Initiative unvollständig ist

Solange der CWA von der Politik nicht als Allheilmittel für die Probleme Afrikas betrachtet (und auch nicht als solches dargestellt) wird, kann er über eine bessere

Koordinierung bestehender Programme auf Länderebene möglicherweise den Wirkungsgrad internationaler Bemühungen erhöhen. Der Fokus auf Investitionen ist sinnvoll und ebenso die Hervorhebung der Leistungsfähigkeit des Staates als potenziell wichtige Komponente länderspezifischer Vereinbarungen.

Doch die Vereinbarungen können nur dann erfolgreich Investitionen mit Entwicklungspotenzial mobilisieren, wenn diese sinnvoll in eine umfassendere Entwicklungsagenda eingebunden sind; dabei ist in erster Linie an die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu denken. Gelingt dies nicht, ist den Vereinbarungen die gemeinsame normative Basis entzogen. In einer Investitionsvereinbarung können und müssen beispielsweise die Zusammenhänge zwischen Investitionen und Bildung anerkannt und berücksichtigt werden, ohne dass der jeweilige Fokus dabei verloren geht. Meiner Ansicht nach lässt der Baden-Baden-Bericht vier wesentliche Problembereiche außer Acht: Das ist erstens die Qualität der Bildung. Zweitens sind es die Schwierigkeiten der Integration Afrikas in die Weltwirtschaft. Drittens werden in dem Bericht die mit Privatinvestitionen einhergehenden Risiken mit keinem Wort erwähnt; hier sind nicht die Risiken für Investoren gemeint, auf die im CWA mit großem Nachdruck hingewiesen wird, sondern die Risiken für afrikanische Länder, in die Investitionen fließen, und für deren Bevölkerung. Viertens ist der CWA in Bezug auf die drei genannten Punkte zu eng gefasst und lässt ein umfassendes Verständnis von Entwicklung vermissen, wie es in der Agenda 2030 und in der Agenda 2063 der Afrikanischen Union definiert wird.

In großen Teilen Afrikas – wo viele Kinder kaum lesen und schreiben können, wenn sie von der Schule abgehen – ist es der Mangel an qualitativ hochwertiger Bildung, der nachhaltigen wirtschaftlichen Fortschritt ernsthaft bedroht. An den wenigen Stellen, an denen das CWA-Papier auf das Thema Bildung eingeht, wird überdies die Aufgabe des Staates darauf reduziert, für „Grundbildung“ zu sorgen. Doch Afrika wird Ingenieure brauchen, um eine leistungsfähige Infrastruktur aufzubauen und zu unterhalten. Jede Hoffnung auf große technologische Sprünge und die Nutzbarmachung neuer Technologien hängt davon ab, ob ausreichend Kenntnisse und Fähigkeiten vorhanden sind, sich diese zu eigen zu machen. Afrika braucht dringend bessere Schulen und Universitäten. Eine Investitionsvereinbarung darf diesen ausschlaggebenden Punkt nicht einfach übergehen. Zwar wurden bemerkenswerte Fortschritte bei den Einschulungsraten erzielt; heute besuchen fast 80 Prozent aller afrikanischen Kinder eine Grundschule, während es im Jahr 2000 erst 60 Prozent waren (Primary Net Enrolment, UN 2015). Doch die in den Schulen erworbenen Kenntnisse sind allzu häufig unzureichend. Eine neuere Studie über Lernergebnisse in Westafrika hat gezeigt, dass mehr als zwei Drittel der Kinder nach Abschluss der Grundschule nicht über ausreichende Rechen- und Lesekompetenzen verfügen. Bei der Gruppe der ärmsten Kinder sind die Ergebnisse sogar noch schlechter (Kattan 2017).

Während die Bildungspolitik weitgehend in den Verantwortungsbereich der afrikanischen Staaten fällt, wären im Zusammenhang mit dem internationalen Handels- und Investitionssystem eine ganze Reihe möglicher Verpflichtungen für potenzielle Partnerstaaten zu nennen. Wir sollten nicht vergessen, dass die Investitionsvereinbarungen im Kontext des G20-Treffens diskutiert werden, dem derzeit wahrscheinlich mächtigsten Forum, in dem solche Diskussionen stattfinden. Mag sein, dass diese Unterlassung politische Gründe hat, aber man kann keinen Plan zur Förderung ausländischer Privatinvestitionen in Afrika aufstellen, ohne die

internationalen Handels- und Investitionsregelungen auch nur zu erwähnen. Die Ökonomien Afrikas sind auf mehreren Ebenen mit handelspolitischen Unsicherheiten konfrontiert, die sich ihrer Kontrolle entziehen, sei es auf multilateraler Ebene, gegenüber einzelnen G20-Mitgliedsstaaten oder gegenüber der Europäischen Union. Dadurch werden Handel und Investitionen beeinträchtigt, und die Unsicherheiten bedeuten beträchtliche Risiken sowohl für Investitionen in Afrika als auch für Handelsbeziehungen zu afrikanischen Staaten. Besonders negativ kann sich diese Situation auf die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten auswirken, die als potenziell entscheidender Wachstumsmotor gesehen werden (Kappel 2016). Die CWA-Partnerstaaten sollten sich zu berechenbaren Handelsregelungen für die betreffenden Ökonomien in Afrika (und ebenso für andere Staaten) bekennen. Solche Regelungen könnten unter Umständen auch Präferenzen einschließen, die im Einklang mit den Schwerpunkten der jeweiligen Investitionsvereinbarung stehen sollten. Mehr noch: Die Vereinbarungen könnten ein Instrument zur besseren Koordinierung bilateraler und regionaler Handelsvereinbarungen sein.

Ein weiterer Kritikpunkt: Zwar sind internationale Investitionsrichtlinien für den CWA relevant, sie tauchen im Rahmendokument aber nirgendwo auf. Dem liegt möglicherweise die Annahme zugrunde, die bestehenden G20-Richtlinien – d.h. die Leitsätze der G20 für die Gestaltung globaler Investitionspolitik (G20 Trade Ministers 2016) – seien ein adäquater und ausreichender Rahmen. Doch die Leitsätze der G20-Staaten lassen etliche Defizite erkennen. Insbesondere bürden sie den Empfängerländern von Investitionen die Verantwortung dafür auf, dass Privatinvestoren sich an die „Best Practices" halten und die Menschenrechte achten (G20-Leitsatz VIII). Hier wäre eine besser gewichtete Verteilung der Pflichten zwischen dem investierenden und dem Empfängerland wünschenswert, insbesondere weil die institutionellen Bedingungen in den meisten afrikanischen Ländern nicht ausreichen, die ihnen zugewiesene Überwachung sicherzustellen. Das Investment Policy Framework for Sustainable Development der UNCTAD (UNCTAD 2015) bietet einen solchen Ansatz. Entsprechende Richtlinien kämen auch der Intention der CWA-Initiative entgegen, die Eigenverantwortung der Länder zu stärken, denn hier wird ausdrücklich hervorgehoben, dass eine offene Investitionspolitik mit der Wachstums- oder Entwicklungspolitik des jeweiligen Landes vereinbar sein sollte.

Eine Verbesserung der Leitsätze könnte die potenziellen Risiken für Privatinvestitionen mindern, doch das wäre noch nicht ausreichend. Das CWA-Dokument befasst sich zwar ausführlich mit dem Investorenschutz als einem Instrument zur Begrenzung des Investitionsrisikos, doch den sozialen und ökologischen Risiken von Investitionen wird viel zu wenig Beachtung geschenkt. Insbesondere die Sektoren Energie und Landwirtschaft (und vielleicht auch der Bergbau) bieten beträchtlichen Spielraum zur Mobilisierung von privatem Kapital. Doch ein erheblicher Zufluss privaten Kapitals birgt hohe Risiken, wenn die Regierungsführung im Empfängerland unzureichend ist. Der vielleicht augenfälligste Beweis dafür ist die immense Ausbreitung der kommerziellen Landwirtschaft auf Kosten tropischer Regenwälder in Südamerika und Südostasien. Derartige Fehler sollten in Afrika nicht wiederholt werden. Die Forschungen des GIGA zur großräumigen Expansion der kommerziellen Landwirtschaft in Afrika demonstrieren die Ambivalenzen verstärkter Privatinvestitionen in diesem Sektor (siehe z.B. Nolte et al. 2016). Während einerseits dringend zusätzliche Investitionen im Agrarsektor benötigt werden, um die Ertragsdefizite der afrikanischen Landwirtschaft zu verringern, ergeben sich

andererseits für die ortsansässige Bevölkerung beträchtliche Risiken, insbesondere für ihren Zugang zu Land und Wasser.

Potenziellen ökologischen und sozioökonomischen Schäden sollte deshalb mit Instrumenten vorgebeugt werden, die Sicherheitsgarantien für Investoren (oder ähnliche risikomindernde Maßnahmen) von der Einhaltung internationaler Standards abhängig machen. Zu diesem Zweck sollten die Garantien, die mit den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten der multilateralen Entwicklungsbanken verbunden sind, sehr genau geprüft werden. Wie oben festgestellt, reichen die G20-Leitsätze hier nicht aus, weil die Verpflichtungen des Empfängerlandes zu sehr im Vordergrund stehen. Dies gilt umso mehr unter der Bedingung schwacher Staatlichkeit, wie sie in vielen afrikanischen Ländern gegeben ist. Daher sind für Infrastrukturinvestitionen in diesen Gebieten ergänzende Maßnahmen geboten.

Dass die CWA-Initiative die drei oben genannten wesentlichen Probleme außer Acht lässt, ist auf den grundsätzlicheren Mangel zurückzuführen, dass sie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mehr oder weniger ignoriert; sie wird in dem Dokument nur ein einziges Mal erwähnt. Das Wort „nachhaltig" taucht dagegen viel häufiger auf, betrifft dann allerdings den Umgang mit Staatsschulden. Man mag dieses Manko für gerechtfertigt halten, weil die Vertragspartnerstaaten selbst über ihre Prioritäten entscheiden werden. Es sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass alle Länder, also auch die relevanten afrikanischen Staaten und die G20-Mitgliedsstaaten, der Agenda 2030 zugestimmt haben. Es gibt sehr gute Gründe dafür, Wachstum nicht mit Entwicklung gleichzusetzen. Die Vorteile einer integrierten und universellen Entwicklungsagenda wurden an anderer Stelle bereits dargelegt (kürzlich z.B. von Dongxiao et al. 2017, mit Bezug auf die G20).

Zu viel Geld konkurriert um zu wenige Projekte

Die Korrektur der oben beschriebenen Mängel könnte den Wirkungsgrad der geplanten Investitionen erhöhen und eine engere Verzahnung der CWA-Initiative mit der Agenda 2030 ermöglichen. Zudem lohnt es sich, genauer darüber nachzudenken, ob die von der Initiative vorgeschlagenen Instrumente geeignet sind, ihr Hauptziel – den Ausbau der Infrastruktur und die Erhöhung von Privatinvestitionen – zu erreichen. Nach einer wichtigen Aussage im Baden-Baden-Bericht gibt es schon jetzt „zu viel Geld auf der Jagd nach zu wenigen Projekten". Besteht also Bedarf an der Mobilisierung von noch mehr Kapital? Sicherlich – doch wenn mehr verfügbares Kapital zu einem Anstieg der Investitionen führen soll, dann müssen sich die Maßnahmen darauf konzentrieren, die ertragsorientierte Liquidität in den globalen Finanzmärkten (a) mit den hoch riskanten und langfristigen Infrastruktur-Programmen und (b) mit den vielen kleinen, sehr profitablen, aber oft hoch riskanten privaten Projekten in Afrika zur Deckung zu bringen. Maßnahmen zur Verbesserung der Passgenauigkeit müssen sowohl die Angebotsseite des Kapitals (d.h. Investitions- und Kreditinstrumente) als auch die Nachfrageseite (d.h. gut vorbereitete große und kleine Investitionsprojekte) berücksichtigen.

Kappel, Pfeiffer und Reisen (2017) haben unlängst gezeigt, dass lediglich 1 Prozent der institutionellen Neuinvestitionen von Pensionsfonds, Lebensversicherungsgesellschaften und Staatsfonds reichen würden, um die jährliche Finanzierungslücke für die Infrastruktur Afrikas in Höhe von 50 Mrd. USD zu schließen.

Doch trotz der Bemühungen der G8- und der G20-Staaten sind die privaten institutionellen Investitionen zur Finanzierung der Infrastruktur in Afrika noch immer verschwindend gering. Hier bleibt noch viel zu tun, um die regulatorischen Hemmnisse auf Angebotsseite abzubauen, und es ist völlig richtig, dass der Baden-Baden-Bericht die Politik in diese Richtung drängt.

In vielen Diskussionsrunden zur deutschen G20-Präsidentschaft war zu erfahren, dass eine Sorge der Privatwirtschaft dem Mangel an bankfähigen Projekten in Afrika gilt („bankfähig" ist ein Projekt oder Vorhaben, wenn es ausreichende Kreditsicherheit, zukünftigen Cashflow und hohe Erfolgschancen verspricht und für institutionelle Geldgeber vertretbar ist; Quelle: WebFinance 2017). Dies wird – zu Recht – auch von der CWA-Initiative erkannt. Die Bemühungen um eine bessere Vorbereitung von Projekten müssen intensiviert werden, dazu gehört auch die Standardisierung von Verträgen und von Regelungen für öffentlich-private Partnerschaften. Allerdings müssen auch die oben erwähnten Risiken von Investitionen für Bevölkerung und Umwelt berücksichtigt werden.

Viele Projekte werden aber auch dann noch riskant bleiben, wenn sie besser vorbereitet werden. Deshalb legt die CWA-Initiative besonderen Wert auf Instrumente zur Risikominderung, insbesondere auf Kreditbürgschaften oder die Kombination von Privatkrediten mit Darlehen zu Vorzugsbedingungen, um Privatinvestitionen zu fördern. Damit ist jedoch offenkundig das Risiko verbunden, dass Projekte subventioniert werden, die auch ohne Subvention realisiert worden wären. Zudem entstehen Risiken durch „Moral Hazards" – Investoren könnten dazu verleitet werden, exzessive Risiken mit Projekten einzugehen, von denen sie besser Abstand genommen hätten. Anzumerken ist auch, dass viele der grundsätzlichen Risiken in Afrika, insbesondere die politischen, nicht innerhalb von ein oder zwei Jahrzehnten verschwinden werden. Das bedeutet nicht, dass der Abbau von Risiken in den Investitionsvereinbarungen keinen Platz haben sollte; der Erfolg entsprechender Instrumente muss allerdings sorgfältig beobachtet werden.

Statt die Risiken durch Zinsvergünstigungen in unterschiedlicher Form abzufedern, eignen sich andere Instrumente möglicherweise besser zur Förderung von Privatinvestitionen. In einem kurzen Abschnitt des Baden-Baden-Berichts werden die Tranchierung von Krediten und die Bündelung von Projekten als möglicherweise hilfreiche Methoden zur Absicherung von Krediten aufgeführt. Insbesondere die Bündelung kleinerer Projekte ist für viele afrikanische Ökonomien erfolgversprechend, denn viele geplante Projekte könnten sich – weil zu klein (und hoch riskant) – als nicht bankfähig herausstellen. Viele Projekte sind deshalb eher klein, weil auch die Betriebe oft klein sind. Auch sind einige potenziell wichtige Investitionssektoren, etwa dezentrale erneuerbare Energien und Landwirtschaft, von relativ kleinen Projekten geprägt. In diesen Bereichen sollten neuartige Finanzierungsmodelle, wie zum Beispiel Crowdfunding, sorgfältig beobachtet und eventuell gefördert werden. Darüber hinaus sollten einheimische Finanzmärkte und Banken eine Schlüsselrolle übernehmen, indem sie (höhere) Spareinlagen der einheimischen Bevölkerung und internationales Kapital in kleinere Projekte investieren. Und schließlich hängt die richtige Zusammensetzung der Instrumente zur Steigerung von Infrastruktur- und Privatinvestitionen natürlich auch von den besonderen Bedingungen im jeweiligen Land ab.

Die CWA-Initiative: nicht falsch, aber unvollständig

Insgesamt ist die Initiative der deutschen G20-Präsidentschaft, Afrika einen prominenten Platz auf der Agenda der G20-Staaten einzuräumen, sehr zu begrüßen. Auch der Fokus auf Investitionen als wichtigem Element einer erneuerten und intensiveren Partnerschaft mit Afrika ist richtig. Die CWA-Initiative kann durch eine bessere Koordination internationaler und nationaler Bemühungen zur Steigerung von Investitionen in Afrika Veränderungen herbeiführen. Die Initiative benennt eine Reihe entscheidender Hindernisse für private und öffentliche Investitionen in Afrika und sollte mit ihrem länderspezifischen Ansatz auch in der Lage sein, die besonderen Herausforderungen einzelner Länder zu berücksichtigen. Unklar bleibt, wie Infrastrukturbedarfe einbezogen werden können, die über die Grenzen eines Landes hinausgehen. Der wichtigste Punkt ist jedoch, dass die CWA-Initiative langfristig angelegt sein muss. Dies ist angesichts der Größe der Herausforderung und des zeitlichen Horizonts der meisten Infrastrukturprojekte unerlässlich. Es bedeutet auch, dass der ausdrückliche politische Wille vorhanden sein muss, afrikabezogenen Themen auf der wechselnden Agenda der G20-Staaten in den kommenden Jahren einen festen Platz einzuräumen.

Die praktische Umsetzung des CWA steht noch aus und diese aktuelle Einschätzung beruht lediglich auf einem Rahmenpapier. Das ist insofern positiv, als immer noch Zeit bleibt, die benannten Defizite in den eigentlichen, länderspezifischen Vereinbarungen auszugleichen. Diese Vereinbarungen sollten klare Überprüfungsmechanismen vorsehen, sodass Anpassungen, aber auch ein Ausstieg möglich wären, falls sich herausstellen sollte, dass der Ansatz nicht funktioniert.

Die Vernachlässigung der Bildung, die Verantwortung der G20-Staaten für die Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen für internationalen Handel und globale Investitionen und die sozialen und ökologischen Risiken von Privatinvestitionen – diese Punkte müssen Berücksichtigung finden. Erreichen lässt sich dies durch eine engere Anlehnung der CWA-Vereinbarungen an länderspezifische Entwicklungsstrategien, soweit sie die Agenda 2030 ernst nehmen. Dies würde die potenziellen Synergien von Wachstum, Beschäftigung, Bildung, Armutsbekämpfung und Umweltschutz steigern. Ein Investitionsplan, der Bildung außer Acht lässt, ist unvollständig. Zudem sollten sich die G20-Staaten zu berechenbaren Handelsregelungen für die afrikanischen Vertragsökonomien bekennen und Präferenzen anbieten, soweit sie mit den Schwerpunkten der Investitionsvereinbarungen in Einklang stehen. Hier muss die Europäische Union ihren Beitrag im Rahmen ihrer Wirtschaftspartnerschaftsabkommen leisten (siehe Giesbert et al. 2016). Potenziell schädlichen ökologischen und sozioökonomischen Wirkungen von Privatinvestitionen sollte durch die Orientierung an internationalen Standards und – im Fall von multilateralen Krediten – durch die sinnvolle Umsetzung von Schutzmaßnahmen entgegengewirkt werden.

Literatur

AfDB, IMF, und WBG (2017), *The G-20 Compact with Africa: A Joint AfDB, IMF and WBG Report*, Baden-Baden, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/G20-2016/2017-03-30-g20-compact-with-africa-report.html (30. Mai 2017).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016), *Herausforderungen annehmen, Stabilität und Sicherheit bewahren!*, Rede von Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen, im Deutschen Bundestag, 6. September 2016, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2016/2016-09-06-bundestag-bundeshaushalt-2017.html (3. Juni 2017).

Collier, Paul (2013), *Aid as a Catalyst for Pioneer Investment*, WIDER Working Paper, 004, Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research, www.wider.unu.edu/publication/aid-catalyst-pioneer-investment (5. Juni 2015).

Dongxiao, Chen, Paulo Esteves, Edna Martinez und Imme Scholz (2017), *Implementation of the 2030 Agenda by G20 Members: How to Address the Transformative and Integrated Character of the SDGs by Individual and Collective Action*, G20 INSIGHTS, Policy Briefs, www.g20-insights.org/policy_briefs/implementation-2030-agenda-g20-members-address-transformative-integrated-character-sdgs-individual-collective-action/ (3. Juni 2017).

G20 Trade Ministers (2016), *Annex III: G20 Guiding Principles for Global Investment Policymaking*, www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/G20-Guiding-Principles-for-Global-Investment-Policymaking.pdf (2. Juni 2017).

Giesbert, Lena, Birte Pfeiffer und Simone Schotte (2016), *Umstrittene Freihandelsabkommen mit der EU: Afrika unter (Handels-)Druck*, GIGA Focus Afrika, 7, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/umstrittene-freihandelsabkommen-mit-der-eu-afrika-unter-handels-druck (2. Juni 2017).

Kappel, Robert (2016), *Die Entwicklung des "African Mittelstand"*, GIGA Focus Afrika, 5, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-entwicklung-des-african-mittelstand (2. Juni 2017).

Kappel, Robert, Birte Pfeiffer und Helmut Reisen (2017), *Compact with Africa: Fostering Private Long-Term Investment in Africa*, DIE Discussion Paper, 13, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2017.pdf (2. Juni 2017).

Kattan, Raja Bentaouet (2017), *Quality Education for All: Measuring Progress in Francophone Africa*, in: Education for Global Development: A Blog about the Power of Investing in People, 8. Februar, Washington, DC: The World Bank, http://blogs.worldbank.org/education/quality-education-all-measuring-progress-francophone-africa (2. Juni 2017).

Nolte, Kerstin, Wytske Chamberlain und Markus Giger (2016), *International Land Deals for Agriculture. Fresh Insights from the Land Matrix: Analytical Report II*, Bern, Montpellier, Hamburg, Pretoria: Centre for Development and Environment, University of Bern; Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement; GIGA German Institute of Global and Area Studies; University of Pretoria, http://landmatrix.org/media/filer_public/ab/c8/abc8b563-9d74-4a47-9548-cb59e4809b4e/land_matrix_2016_analytical_report_draft_ii.pdf (2. Juni 2017).

UN (2015), *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York: United Nations, www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf (2. June 2017).i

UNCTAD (2015), *Investment Policy Framework for Sustainable Development*, Genf: United Nations Conference on Trade and Development, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2015d5_en.pdf (2. Juni 2017).

WebFinance Inc. (2017), Definition of "bankable", in: *BusinessDictionary,* http://www.businessdictionary.com/definition/bankable.html (7. Juni 2017).

Der Autor

Apl. Prof. Dr. Jann Lay ist kommissarischer Direktor des GIGA Instituts für Afrika-Studien und Leiter des GIGA Forschungsschwerpunkts 3 „Wachstum und Entwicklung". Zudem ist er außerplanmäßiger Professor für Entwicklungsökonomie an der Georg-August-Universität Göttingen. Zu seinen Forschungsinteressen gehören die verschiedenen Facetten nachhaltiger Entwicklung, einschließlich der Armuts- und Verteilungswirkungen ökonomischer Reformen, die Folgen kommerzieller landwirtschaftlicher Expansion und Fragen der Energie-, Klima- und Entwicklungspolitik.
jann.lay@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/lay

GIGA-Forschung zumThema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 3 „Wachstum und Entwicklung" deckt verschiedene Themenbereiche ab, die für die Gestaltung nachhaltiger Investitionsvereinbarungen mit afrikanischen Staaten relevant sind. Dazu gehören beispielsweise Forschungen zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Wirtschaftsentwicklung und zur Expansion der kommerziellen Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Wichtige strukturelle Aspekte der Wirtschaftsentwicklung in Afrika werden am GIGA im Rahmen von Forschungen zu Informalität, Arbeitsmärkten und globalen Wertschöpfungsketten untersucht.

GIGA-Publikationen zum Thema

Biba, Sebastian, und Heike Holbig (2017), *China in the G20: A Narrow Corridor for Sino–European Cooperation*, GIGA Focus Asien 2, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/publication/china-in-the-G20.

Kappel, Robert (2016), *Die Entwicklung des "African Mittelstand"*, GIGA Focus Afrika, 5, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-entwicklung-des-african-mittelstand.

Kappel, Robert (2017), *New Horizons for Germany's Africa Policy,* GIGA Working Papers, 303, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publication/new-horizons-for-germanys-africa-policy.

Lay, Jann, Clara Brandi, Ram Upendra, Richard Klein, Rainer Thiele, Nancy Alexander und Imme Scholz (2017), *Coherent G20 Policies towards the 2030 Agenda for Sustainable Development*, G20 INSIGHTS, Policy Briefs.

Lay, Jann, und Sebastian Renner (2016), *Not on the "Paris Track": Climate Protection Efforts in Developing Countries*, GIGA Focus Global, 8, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/en/publication/not-on-the-paris-track-climate-protection-efforts-in-developing-countries.

Narlikar, Amrita (2017), *Kann die G20 die Globalisierung sichern?*, GIGA Focus Global, 1, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/kann-die-g20-

die-globalisierung-sichern.
Nolte, Kerstin, Wytske Chamberlain und Markus Giger (2016), *International Land Deals for Agriculture. Fresh Insights from the Land Matrix: Analytical Report II*, Bern, Montpellier, Hamburg, Pretoria: Centre for Development and Environment, University of Bern; Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement; GIGA German Institute of Global and Area Studies; University of Pretoria.

Impressum

Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach
Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Robert Kappel
Lektorat: Ellen Baumann (auf der Basis einer Übers. aus dem Engl. von Marion Schweizer)

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
www.giga-hamburg.de/giga-focus
giga-focus@giga-hamburg.de

GIGA
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien