

Ein Jahr *Compact with Africa* Anspruch und Wirklichkeit

Sabine Odhiambo und Svenja Schindelwig, Deutsche Afrika Stiftung

Ein Jahr ist seit der Vorstellung der G20 Compact with Africa-Initiative vergangen. Sie war wesentlicher Bestandteil der deutschen G20-Präsidentschaft und legt den Schwerpunkt auf die Förderung von privaten Investitionen und Infrastrukturentwicklung in Partnerländern in Afrika. Dies soll durch Maßnahmen zur Verbesserung der makroökonomischen, unternehmens- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen erreicht werden. Damit soll die Implementierung der Agenda 2063 der Afrikanischen Union und die Agenda 2030 der UN unterstützt werden. Für dieses langfristige Ziel war es der Bundesregierung unter Leitung des Finanzministeriums von Anfang an wichtig eine Institutionalisierung der Initiative zu erreichen, so dass eine Fortführung auch nach dem Ende der deutschen G20-Präsidentschaft im Dezember 2017 gewährleistet ist. Dafür wurde eine *Africa Advisory Group* (AAG) zu einer regulären G20-Arbeitsgruppe etabliert, deren Vorsitz Deutschland zusammen mit Südafrika auch nach Weitergabe der Präsidentschaft an Argentinien ausübt.

Im Dezember 2016 stellte das Finanzministerium der Afrikanischen Union per Brief die Initiative vor, verbunden mit der Bitte, dies an alle Mitgliedsstaaten weiterzureichen. Der [Compact with Africa](#) steht prinzipiell allen afrikanischen Ländern offen, auf Aufnahmekriterien wurde bewusst verzichtet. Die einzige Bedingung ist die Bereitschaft zu Reformen und zu Verpflichtungen im Rahmen von Investitionsvereinbarungen.

Im ersten Schritt bekundeten fünf Länder ihre Reformbereitschaft: Côte d'Ivoire, Marokko, Ruanda, Senegal und Tunesien. Kurz darauf wurden Äthiopien und Ghana aufgenommen. Im weiteren Verlauf kamen noch Benin, Guinea und Ägypten hinzu, Togo ist das seither letzte Land, das seine Rahmenbedingungen für private Investoren nachhaltig verbessern will. Für die individuellen Strategiepaper (*Policy Matrices*) der Länder haben die Internationalen Finanzinstitutionen, bestehend aus Internationalem Währungsfond (IWF), der afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) und der Weltbank, einen Maßnahmenkatalog mit drei Modulkategorien entwickelt (s. Abb.).

Module des Compact with Africa

Makroökonomische Rahmenbedingungen:
Machen Investitionsbedingungen durch eine stabile gesamtwirtschaftliche Lage tragfähig

z.B. Gewährleistung gesamtwirtschaftlicher Stabilität und der Schuldentragfähigkeit

Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen:
Machen Investitionsprojekte durch Gewinnung von Privatinvestoren bankfähig

z.B. Förderung verlässlicher Regulierung und Institutionen

Finanzielle Rahmenbedingungen:
Machen Investitionsprojekte durch Mobilisierung privater Finanzmittel finanzierbar

z.B. Entwicklung effizienter Instrumente zur Minderung von Risiken

Quelle: Bundesfinanzministerium

Im gemeinsamen Dialog sollen dann die afrikanischen Länder ihre eigenen Prioritäten setzen, dabei stehen aber faktisch der Ausbau von Energieversorgung, der Auf- und Ausbau lokaler Finanzmärkte sowie die Etablierung effizienter und investitionsfreundlicher Steuersysteme im Mittelpunkt.

Im Gegenzug wollen die G20-Staaten den Compact-Ländern Plattformen zur Vernetzung mit potentiellen Investoren anbieten. Die Teilnahme am Compact soll wie ein Gütesiegel fungieren und durch die signalisierte Reformbereitschaft Vertrauen bei

Compact with Africa

internationalen Geldgebern und Investoren schaffen. In der Initiative selbst sind keine zusätzlichen Geldmittel der G20 Partner für die afrikanischen Partnerländer vorgesehen.

bedarf es einer nachweislichen Erfolgsbilanz bei demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen. Für Compact-Länder wie Äthiopien oder Ägypten dürfte es damit in naher Zukunft wenig Aussicht auf eine Reformpartnerschaft im Rahmen des „Marshallplans“ geben.

Der Prozess des Compact with Africa



Afrikanische Länder: Ägypten, Benin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Marokko, Ruanda, Senegal, Togo, Tunesien

Quelle: Bundesfinanzministerium

Verknüpfung des Compact with Africa und dem „Marshallplan mit Afrika“ des BMZ

Allerdings leistet Deutschland als einziges G20-Land im Rahmen des Compacts zusätzlich einen bilateralen finanziellen Beitrag für drei ausgewählte Länder der Initiative: Côte d'Ivoire, Ghana und Tunesien. In Form von sogenannten Reformpartnerschaften sind diese Bestandteil der Umsetzung des „[Marshallplan mit Afrika](#)“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und sehen eine finanzielle Unterstützung von insgesamt 365 Mio. Euro vor. Die Auszahlung der Mittel sind allerdings gekoppelt an die konkrete Umsetzung von bestimmten Reformschritten, die im Maßnahmenkatalog der Compact-Vereinbarungen definiert sind.

Somit sind „Marshallplan“ und der Compact with Africa aus deutscher Sicht eng miteinander verknüpft: Eine Teilnahme am Compact ist Voraussetzung für das Eingehen einer Reformpartnerschaft des „Marshallplans“, gleichzeitig sind die Reformpartnerschaften ein Bestandteil des Compacts geworden. Die Auswahl der Reformpartnerländer obliegt dabei dem BMZ. Für eine Reformpartnerschaft werden zusätzliche Kriterien gefordert, so

Betrag von 100 Mio. Euro für Ghana und Côte d'Ivoire zugesagt, Tunesien soll 165 Mio. Euro erhalten. Bei den insgesamt 365 Mio. Euro für die Reformpartnerschaften handelt es sich zum allergrößten Teil um [umgewidmete Mittel](#) aus dem bestehenden Haushalt des BMZ und nicht um zusätzliche Gelder.

Côte d'Ivoire und Tunesien unterzeichneten am Rande des AU-EU Gipfels am 28.11.2017 entsprechende gemeinsame Absichtserklärungen über die „Ausgestaltung einer Partnerschaft zur Förderung privater Investitionen und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung“ mit Deutschland, Ghana folgte am 12.12.2017.¹ Die Reformpartnerschaft beinhaltet eine Auszahlungskonditionalität – erst nach der Umsetzung der angekündigten Reformen werden die Mittel, die sich primär aus konzessionären Darlehen zusammensetzen, über die deutsche Entwicklungsbank KfW umgesetzt. Angesichts der naturgemäß mittel- und langfristigen Umsetzung der Reformen sind die Mittel bisher noch nicht ausgezahlt worden. Auch sind für die bestehenden Partnerschaften zum jetzigen Zeitpunkt keine zusätzlichen Gelder vorgesehen.

Compact with Africa

Erster Monitoring Report des Compact with Africa im April 2018

Ende April 2018 fand die Jahrestagung des IWF und der Weltbankgruppe sowie das Treffen der G20-Finanzminister statt. Dort wurde nicht nur über den Weitergang der Compact with Africa-Initiative beraten, im Anschluss wurde auch der erste volle Monitoring Report veröffentlicht.

Der Bericht umfasst alle Anstrengungen seit Beginn der Initiative bis zum 28. Februar 2018 in Form eines Fortschrittberichts der Weltbankgruppe sowie Selbsteinschätzungen aller relevanten G20 AAG-Mitglieder² und der afrikanischen Compact-Länder. Weiterer Bestandteil ist ein unabhängiger Bericht des African Center for Economic Transformation (ACET)³.

| Country | Green | Yellow | Red | Total |
|----------------|-----------|-----------|----------|------------|
| Tunisia | 2 | 9 | 0 | 11 |
| Benin | 3 | 10 | 0 | 13 |
| Senegal | 3 | 8 | 1 | 12 |
| Rwanda | 2 | 7 | 2 | 11 |
| Morocco | 0 | 7 | 0 | 7 |
| Guinea | 1 | 11 | 0 | 12 |
| Ghana | 5 | 7 | 0 | 12 |
| Ethiopia | 5 | 8 | 0 | 13 |
| Côte d' Ivoire | 2 | 8 | 0 | 10 |
| Total | 23 | 75 | 3 | 101 |

Source(s): Country self-assessments, WBG, April 2018

| Framework | Green | Yellow | Red | Total |
|----------------|------------|------------|-----------|-------------|
| Macro-economic | 14% | 29% | 0% | 43% |
| Business | 8% | 28% | 1% | 37% |
| Financing | 1% | 18% | 2% | 21% |
| Total | 23% | 74% | 3% | 100% |

Source(s): Country self-assessments, WBG, April 2018

Wie aus der Übersicht klar hervorgeht, sind fast alle der beabsichtigten Reformen und Programme angegangen worden. Nur drei der insgesamt 101 „Verpflichtungen“ (Commitments) wurden bisher nicht gestartet.

23 % der Verpflichtungen wurden bereits vollumfänglich umgesetzt. Ebenso wird deutlich, dass die meisten Verpflichtungen im vergleichsweise einfach zu reformierenden Bereich der makroökonomischen Stabilität eingegangen worden sind, wovon auch bereits ein Drittel als voll erfüllt gelten. Die Schaffung von Rahmenbedingungen für den Finanzmarkt bergen die größte Herausforderung, aber zugleich auch das größte Potential der Compact-Initiative. Nach so kurzer Zeit der Implementierung ist jedoch bei allen Maßnahmen noch schwer zu beurteilen, wie groß ihr Effekt letztendlich auf die angestrebten Investitionen sein wird.

Reaktionen der teilnehmenden afrikanischen Länder

Die Compact-Initiative wird zum jetzigen Zeitpunkt in verschiedenen offiziellen Verlautbarungen von den teilnehmenden Ländern als überwiegend positiv dargestellt. Dabei bemüht sich insbesondere Ghana auf afrikanischer Seite um eine Art Führungsrolle unter den Compact Ländern. Nicht nur sprechen die gegenseitigen Staatsbesuche Deutschlands und Ghanas für das ghanaische Engagement, auch lud das Land sowohl im September letzten als auch im April dieses Jahres zu einer Compact with Africa-Konferenz nach Accra ein.

Bei vielen Partnerländern (und nicht nur bei diesen) scheint indes eine gewisse Verwirrung bezüglich der verschiedenen Initiativen der Bundesregierung zu herrschen. Angesichts der in der Praxis angewandten Verknüpfung zwischen dem Compact und den Reformpartnerschaften des „Marshallplans“ lässt sich ohne vertiefte Kenntnis der Materie nur schwerlich erkennen, welches Konzept gerade angewandt wird und wie diese im Verhältnis zueinander stehen.⁴ Selbst in den Absichtserklärungen der Reformpartnerschaften, die dort „Investitionspartnerschaften“ heißen, wird nur auf den Compact Bezug genommen, obwohl die Mittel aus dem „Marshallplan“ zur Verfügung gestellt werden. Letztendlich

mag eine strikte Trennung der Konzepte zwar für die Umsetzung vor Ort nicht sonderlich relevant sein, konzeptionelle Klarheit gerade gegenüber noch nicht beteiligten afrikanischen Staaten kann jedoch für deren Interesse einer Beteiligung an der Compact-Initiative ausschlaggebend sein.

Erwartungsmanagement

Die Erwartungen der am Compact teilnehmenden Länder im Hinblick auf die erhoffte Wirkung der zusätzlichen nationalen und internationalen Wirtschaftsinvestitionen scheinen vor dem Hintergrund der hohen politischen Aufhängung der Initiative recht hoch zu sein. Damit besteht angesichts der langfristigen Perspektive des Compacts die Gefahr von Enttäuschungen bei Ausbleiben von kurzfristigen zusätzlichen Investitionen. So sind die Indikatoren zur Erreichung der Reformziele naturgemäß mittelfristig ausgelegt.⁵ Selbst im Rahmen der Reformpartnerschaften kann damit eine Auszahlung des Geldes nur langsam und schrittweise erfolgen. Die Wirkung einer Reformpartnerschaft innerhalb des Gesamtkonzepts des Compacts ist derweil ebenfalls begrenzt. Die mit Ghana vereinbarten Maßnahmen zur Reform des Energiesektors beziehen sich beispielsweise nur auf zwei von sieben Schwerpunktbereichen des ghanaischen Compact-Maßnahmenkatalogs.

Die Perspektive der deutschen Wirtschaft

Aus Sicht der deutschen Wirtschaft sind die am Compact teilnehmenden Länder Subsahara-Afrikas und deren Märkte bisher wenig attraktiv, abzulesen am jetzigen Handelsvolumen und der Präsenz von deutschen Unternehmen. Länder wie Benin, Guinea, Ruanda oder Togo bieten mit einer Bevölkerung von je unter 15 Mio. Menschen nur vergleichsweise kleine Absatzmärkte. Angesichts der Bedeutung von bilateralem Handel als Voraussetzung für Investitionen sind danach nur die drei nordafrikanischen Staaten für Deutschlands Wirtschaft von wirklich größerer Relevanz. Côte d'Ivoire, Äthiopien und Ghana bieten zwar mittelfristig durchaus interessante wirtschaftliche Perspektiven, allerdings ist

das bisherige deutsche unternehmerische Engagement, insbesondere in Côte d'Ivoire und Äthiopien, sehr übersichtlich.

Sechs von acht teilnehmenden Ländern Subsahara-Afrikas sind frankophone Staaten, die sowohl wegen sprachlicher Barrieren als auch auf Grund der wirtschaftlichen Dominanz französischer Unternehmen für die deutsche Wirtschaft traditionell weniger interessant sind. Hinzu kommt, dass sechs der elf teilnehmenden Länder weiterhin zu der Gruppe der am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) zählen. Diese verfügen meist nicht über ausreichend diversifizierte Volkswirtschaften und die nötige finanzielle Infrastruktur, um für ausländische Investoren ein lohnendes Ziel darzustellen.

Bilanz und Ausblick

Der Compact trägt der Tatsache Rechnung, dass eine größere Koordinierung und Kooperation internationaler Akteure unabdinglich ist, um in einer Partnerschaft mit Afrika die nachhaltige Entwicklung des Kontinents zu gewährleisten. Die Verankerung des Compact-Prozesses im G20 Finance Track sorgt darüber hinaus für eine neue Art der Wahrnehmung Afrikas auf der globalen politischen Bühne, die über die üblichen entwicklungspolitischen Dimensionen hinausgeht.

Ebenso positiv zu bewerten ist, dass im Rahmen der Initiative ein Angebot der G20 an reformwillige afrikanische Staaten gemacht wurde, Zielsetzungen gemeinsam mit den Internationalen Finanzinstitutionen zu entwickeln und umzusetzen und damit eine langfristig positive makroökonomische Dynamik in ihren Ländern zu entfalten. Das kann anderen afrikanischen Staaten als Ermutigung dienen, sich ebenfalls am Compact zu beteiligen. Letztendlich sollen durch die Umsetzung der angestrebten Reformen ja nicht nur internationale Investitionen erhöht werden, sondern primär das Investitionsklima für lokale kleine und mittelständische Unternehmen in den Partnerländern verbessert werden.

Compact with Africa

Im Hinblick auf die tatsächlichen kurzfristigen Auswirkungen des Compact auf die wirtschaftliche Entwicklung der Partnerländer sollte man allerdings realistisch sein. Makroökonomische Reformen sind zwar Voraussetzungen für nationale und internationale Investitionen, wirken sich aber nur mittel- bis langfristig in der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes aus. Eine Ernüchterung oder sogar Frustration bei den beteiligten Ländern, wenn keine kurzfristigen zusätzlichen Investitionen getätigt werden, ist ein durchaus realistisches Szenario.

Sicherlich leisten die Reformpartnerschaften des „Marshallplans“ einen wichtigen Beitrag zu den einzelnen Reformen der drei Partnerländer. Sie decken jedoch nur einen kleinen Teil der Maßnahmen im Rahmen des Compact ab und sind in ihrer Größenordnung von insgesamt 365 Mio. Euro für EZ-Maßstäbe geradezu bescheiden.

Aus Sicht der regionalen, europäischen und deutschen Wirtschaft wäre es zu begrüßen,

wenn die tatsächlichen wirtschaftlichen Zugpferde Subsahara-Afrikas ein integraler Bestandteil der Compact-Initiative wären. Dabei wären in erster Linie Nigeria und Kenia zu nennen, die nicht nur für die europäische Wirtschaft, sondern auch als wichtigste Länder ihrer respektiven Regionalorganisationen ECOWAS und EAC eine herausragende Stellung einnehmen. Diese Länder gewinnt man allerdings nicht nur mit einem Brief des Finanzministeriums an die AU, dies bedarf einer gesonderten diplomatischen Initiative.

Darüber hinaus muss der Compact als das gesehen werden, was er ist: ein Baustein zur Unterstützung der Implementierung der Agenda 2063 der AU. Die Bundesregierung sollte ihrerseits durch eine noch stringentere, koordinierte Afrikapolitik unter Beteiligung aller relevanten Ministerien dazu beitragen den Compact weiterzuentwickeln, damit er tatsächlich die Erwartungen der Partnerländer erfüllen kann.

Fußnoten:

1 BMZ, Gemeinsame Absichtserklärung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und des Ministeriums für Finanzen der Republik Ghana über die Ausgestaltung einer Partnerschaft zur Förderung privater Investitionen und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung im Rahmen der G20-Afrika-Partnerschaft, 12.12.2017 und BMZ, Gemeinsame Absichtserklärung des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen der Republik Côte d'Ivoire und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Bundesrepublik über die Ausgestaltung einer Partnerschaft zur Förderung privater Investitionen und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung im Rahmen der G20-Afrika-Partnerschaft, 28.11.2017.

2 Diese sind: Deutschland, EU, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Spanien und USA.

3 Ein ghanaischer Think-Tank, der 2008 von dem Leiter der UN-Wirtschaftskommission für Afrika, K. Y. Amoako, gegründet wurde.

4 Gespräche mit verschiedenen afrikanischen Botschaften in Berlin, Februar - März 2018.

5 Dies wird anhand der verschiedenen Policy Matrices ersichtlich, z.B. <https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/Countries/Ghana/CwA%20Policy%20Matrix%20-Ghana-%2015.03.18-Final.pdf>

