

## »» Volkswirtschaftliche Analysen der DEG



Die Bedeutung von Rahmenbedingungen für den Privatsektor

Dieser Bericht entstand im Rahmen der volkswirtschaftlichen Analysen der DEG zur Entwicklung der Privatwirtschaft in ihren Zielmärkten.

Autorin: Dr. Claudia Skibbe, Senior Economist,  
Abteilung Strategie und entwicklungspolitische  
Grundsätze

Bildnachweis Titel: DEG / ich.tv

**Stand: Februar 2018**

**KFW** DEG

DEG – Deutsche Investitions- und  
Entwicklungsgesellschaft mbH  
Kämmergasse 22  
50676 Köln  
Telefon 0221 4986-0  
Telefax 0221 4986-1290  
Claudia.Skibbe@deginvest.de  
www.deginvest.de

## A. Einleitung

Um die in Addis Abeba vereinbarten Beiträge des Privatsektors zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsagenda erreichen zu können, ist eine Verbesserung des Investitionsklimas erforderlich. Denn nur ein gutes Investitionsklima schafft Anreize für Firmen – vom Kleinstunternehmer bis zum multinationalen Unternehmen – zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei beinhaltet der Begriff „Investitionsklima“ (IK) die politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die die Kosten und Risiken im Zusammenhang mit dem Gründen, Führen und Schließen eines Unternehmens beeinflussen.<sup>1</sup> Während ein gutes IK die Kosten und Risiken unternehmerischen Handelns senkt und so die Entstehung und Umsetzung von Investitionsvorhaben ermöglicht, hält ein schlechtes IK Unternehmer tendenziell davon ab, Investitionen zu planen und umzusetzen. Da Investoren sich i.d.R. langfristig (für 10-20 Jahre oder länger) engagieren ist es zudem wichtig, dass sich die Rahmenbedingungen nicht nur vorübergehend verbessern, sondern eine gewisse Verlässlichkeit bieten.

Entwicklungsfinanzierer (DFIs) wie die DEG haben den Auftrag, privaten Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern Finanzierungs- und Beratungsleistungen zur Verfügung zu stellen. Allerdings sind sie darauf angewiesen, dass Kunden (d.h. Unternehmer) diese Leistungen auch *nachfragen*. Ob Unternehmer eine Finanzierung nachfragen hängt davon ab, ob und inwieweit die Rahmenbedingungen Investitionschancen eröffnen. Je förderlicher also das IK ist, umso mehr Geschäftsmöglichkeiten bieten sich für die vor Ort tätigen Unternehmen und umso besser können DFIs ihrem Auftrag nachkommen, die Investitionsvorhaben privater Unternehmer zu finanzieren.

Auf die Förderung privater Investitionen durch die nachhaltige Verbesserung des Investitionsklimas bzw. der Rahmenbedingungen zielt auch der von den G20 initiierte Compact with Africa ab. Angesichts der Aktualität und Relevanz des Themas gibt das vorliegende Papier einen Überblick über die Elemente eines guten Investitionsklimas (Kapitel B), gefolgt von zwei Länderbeispielen in Kapitel C.

## B. Vier Kernbereiche eines guten Investitionsklimas

Bei der Planung von Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas ist es wichtig, die Rahmenbedingungen für *alle* Unternehmen im Blick zu haben. Die selektive Förderung bestimmter Firmen oder Branchen, z.B. durch Steuererleichterungen oder Marktzugangsbeschränkungen, sollte hingegen vermieden werden.

Zum einen ist der Erfolg selektiver Förderpolitiken nicht eindeutig belegt, und selbst wenn Maßnahmen in einem Kontext funktioniert haben, lassen sie sich meist nicht oder nicht mit dem gleichen Ergebnis auf andere Länder übertragen. Zum anderen sind Verbesserungen der grundsätzlichen Rahmenbedingungen für alle Unternehmen wie die Gewährleistung der makroökonomischen Stabilität (niedrige Inflation, stabiler Wechselkurs), die Senkung der Korruption und bessere Infrastruktur vorzuziehen, weil diese sich nicht nur für die Unternehmen, sondern für die Gesellschaft insgesamt positiv auswirken. Folgende vier Bereiche beeinflussen das Investitionsklima in entscheidender Weise:

<sup>1</sup> Vgl. World Development Report (2005) „A better investment climate – for everyone“.

1. **Stabilität und Sicherheit:** Investitionsentscheidungen sind naturgemäß mit Unsicherheit behaftet, da sie Annahmen über die Reaktionen von Kunden und Wettbewerbern und bezüglich der technologischen Entwicklung beinhalten. Während diese Unsicherheiten untrennbar mit unternehmerischer Aktivität verbunden sind und als solche akzeptiert werden, wirken politische Unsicherheit, makroökonomische Instabilität (z.B. hohe oder volatile Inflationsraten) und willkürliche Vorschriften abschreckend auf in- und ausländische Investoren. Krieg und Gewalt – als Extremfall der Unsicherheit – bedeuten das Ende jeglicher produktiven Investition. Ein Mindestmaß an politischer und makroökonomischer Stabilität ist folglich eine Voraussetzung dafür, dass weitere Reformen ihre Wirkung entfalten können. Es ist daher die Aufgabe der Regierung, eine stabile, berechenbare Politik sowie rechtliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Eine zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Schutz der Eigentumsrechte zu. Hierzu zählt der Schutz der Landrechte, die Durchsetzbarkeit von Verträgen, die Reduzierung von Kriminalität und die Vermeidung von Enteignungen ohne finanzielle Kompensation.
2. **Besteuerung, Regulierung und Wettbewerbsbeschränkungen** beeinflussen in entscheidender Weise die „costs of doing business.“
  - **Steuern** generieren die Einnahmen, die notwendig sind, um öffentliche Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, usw.) zu finanzieren. Dabei gilt es, die Unternehmenssteuern so auszugestalten, dass die Investitionschancen und -anreize für Firmen nicht unterminiert werden. Eine Stellschraube ist nicht allein die Höhe der Steuern, sondern auch der Aufwand für das Einreichen der Steuererklärung, die Transparenz der Steuern und die Komplexität des Steuersystems (überlappende Steuersätze, usw.).
  - Eine gute **Regulierung** schafft einen Ausgleich zwischen den Interessen der Unternehmen und sozialen bzw. gesellschaftlichen Zielen. Überregulierung und/ oder Bürokratie verursachen jedoch Kosten, z.B. in Form von Zeit, die für die Beantragung einer Lizenz, die Eintragung eines Unternehmens oder die Zollabfertigung benötigt werden. Analog zur Besteuerung gilt es, auch bei der Regulierung das richtige Maß zu finden.
  - **Wettbewerbsbeschränkungen** nützen zwar einigen (häufig staatlichen) Firmen, erhöhen jedoch die Kosten für andere Firmen und damit auch für die Konsumenten. Außerdem schwächen sie die Anreize für die geschützten Firmen, zu innovieren und ihre Produktivität zu steigern. In Entwicklungsländern ist häufig ein Großteil der Unternehmen in staatlicher Hand. In einer solchen Situation ist es wichtig, dass staatliche gegenüber privaten Unternehmen nicht bevorzugt behandelt werden (z.B. durch subventionierte Kredite oder den bevorzugten Zugang zu Devisen), sondern dass für staatliche und private Unternehmen die gleichen Regeln gelten.
3. **Finanzierung und Infrastruktur:** Gut funktionierende Finanzmärkte verbinden Unternehmen mit Kreditgebern und Investoren. Gute Infrastruktur verbindet Firmen mit ihren Kunden und Zulieferern. In vielen Ländern bestehen diesbezüglich jedoch erhebliche Defizite:
  - Finanzmärkte werden oft durch staatliche Interventionen beeinträchtigt, z.B. durch staatliche Banken, gesteuerte oder subventionierte Kredite und Wettbewerbshemmnisse. Neben der Reduzierung staatlicher Interventionen können die Stärkung der Rechte von Gläubigern und Anteilseignern, die Einrichtung von Kreditauskunftsmechanismen (analog zur Schufa) und Bankregulierung zu besser funktionierenden Finanzmärkten beitragen.

- Infrastruktur-Defizite unterscheiden sich stark von Land zu Land. Aus Sicht des Privatsektors wiegen Defizite in den Bereichen Telekommunikation, Energieversorgung und Transport (Straßenbau, Häfen) besonders schwer. Zudem hält eine unzulängliche Infrastruktur neue Firmen vom Markteintritt ab, d.h. bestehende unproduktive, wenig innovative Firmen werden vor Wettbewerb geschützt. Der Ausbau der Infrastruktur spielt daher in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Rolle für ein gutes Investitionsklima.
4. **Arbeitnehmer-Qualifikationen und Arbeitsmärkte:** Für Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern ist die oft unzureichende Qualifikation der Arbeitskräfte ein wesentlicher Hemmfaktor. Die Verbesserung von Bildung und Ausbildung ist daher eine wichtige Aufgabe für die Politik. Ein weiterer Ansatzpunkt sind überregulierte Arbeitsmärkte, die sowohl den Unternehmen als auch den Arbeitskräften schaden, da sie i.d.R. zu einem Anstieg der informellen Beschäftigung führen. Anpassungen der Arbeitsmärkte sollten so gestaltet werden, dass sie sowohl die unterschiedlichen Interessen der Arbeitnehmer (d.h. der gut und weniger gut qualifizierten, der Arbeitslosen und der Arbeitnehmer im informellen Sektor) als auch der Unternehmen berücksichtigen.

### C. Identifizierung von Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas – zum praktischen Vorgehen

Für eine Regierung, die das Investitionsklima in ihrem Land verbessern möchte, stellt sich die Frage, in welcher Reihenfolge die o.g. Themen am besten bearbeitet werden. Die Antwort hierauf lautet: Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Reformagenda sollte immer eine Analyse der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entlang der genannten vier Kernbereiche und ein grundlegendes Verständnis des Wirtschaftsmodells des Landes sein.

Dennoch gibt es für die Verbesserung des Investitionsklimas eines Landes kein Standard-„Rezept“. Zum einen unterscheiden sich das Investitionsklima bzw. die Defizite von Land zu Land und teils sogar von Region zu Region innerhalb eines Landes. Zum anderen sind Investitionsklima-Defizite für Unternehmen unterschiedlicher Größe (z.B. KMU vs multinationale Unternehmen) unterschiedlich relevant.

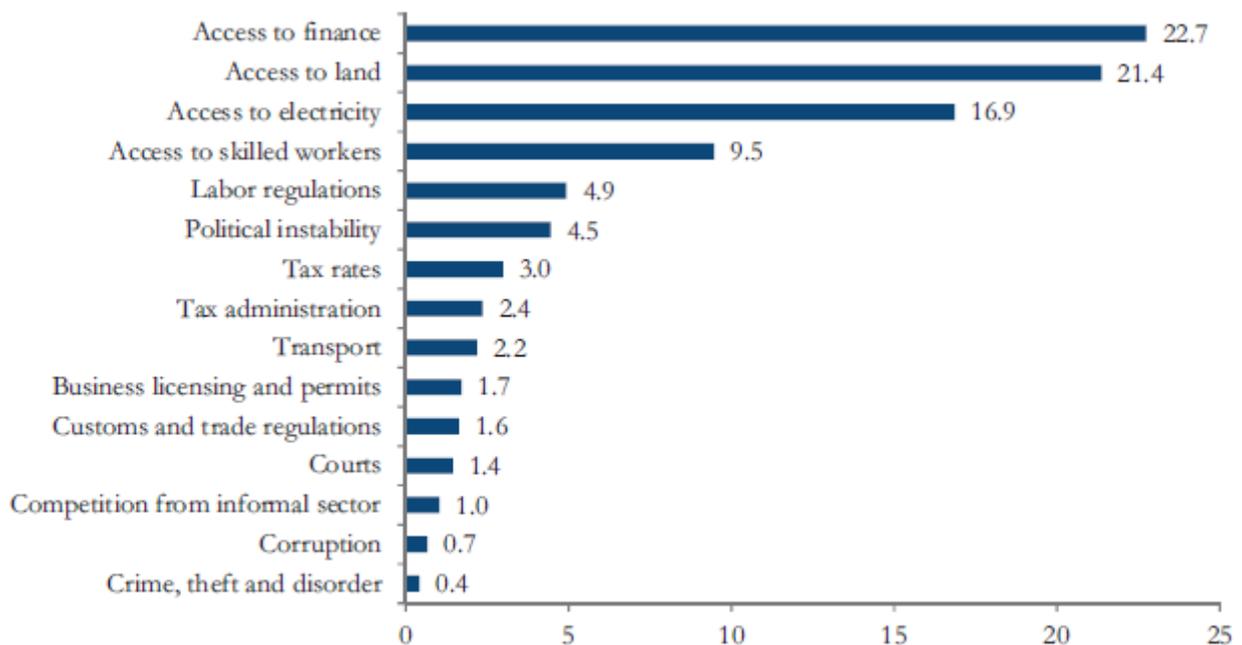
Anstatt alle Bereiche gleichzeitig in Angriff zu nehmen, ist es daher wichtig, die umzusetzenden Reformen zu priorisieren. Eine Möglichkeit besteht darin, die wichtigsten Hemmnisse aus Unternehmenssicht im Rahmen einer Unternehmensbefragung zu ermitteln. Ergänzend kann ein länderübergreifender Vergleich von Indikatoren („Benchmarking“) hilfreich sein. Der Doing-Business-Index der Weltbank z.B. enthält investitionsklimarelevante Indikatoren. Ergänzend können weitere Indizes genutzt werden wie z.B. der Governance-Index der Weltbank oder der Global Competitiveness Index des World Economic Forum. Je nach Anspruchsniveau kann ein Peer-Vergleich (z.B. mit den Nachbarländern oder allen Ländern einer Region) oder ein Vergleich mit den Ländern, die insgesamt am besten abschneiden, durchgeführt werden. Im Folgenden werden mögliche Vorgehensweisen anhand von zwei Länder-Beispielen vorgestellt.

## 1. Myanmar

Im Rahmen einer Investitionsklima-Analyse im Auftrag der Regierung von Myanmar wurden insgesamt 700 kleine, mittelgroße und große Unternehmen befragt. Abb. 1 zeigt die dabei ermittelten Themen.

Gemäß der Befragung sind die vier wichtigsten Hemmnisse aus Sicht der Unternehmer der mangelhafte Zugang zu Kapital, zu Land, zu Elektrizität und zu qualifizierten Arbeitskräften. Die Analyse der Rahmenbedingungen liefert die Erklärung für die Nöte der Unternehmer:

Abb. 1: Anteil der befragten Unternehmen, die ein Thema als wichtigstes Hindernis bezeichnen (in %)



Quelle: Weltbank (2015): Myanmar Investment Climate Assessment.

- **Kapital:** Da der Finanzsektor seine Aufgabe als Intermediär nicht ausreichend erfüllt, decken 92 Prozent der Firmen ihren Finanzierungsbedarf aus Eigenmitteln. Lediglich ein Prozent der Investitionskosten wurde durch Kreditaufnahme finanziert. Zudem besaßen nur 30% der befragten Unternehmen überhaupt ein Bankkonto. Die beschriebene Situation ist die Folge von rechtlichen und regulatorischen Beschränkungen, u.a. der Vorgabe einer Zinsobergrenze, Beschränkungen der Kredit-Laufzeiten und beschwerlichen Besicherungsanforderungen.
- **Land:** Der Zugang zu Land ist für Mikro-Unternehmen und KMUs deutlich schwieriger als für große Unternehmen. Die Regeln für das Erlangen, Behalten und Übertragen von Landnutzungsrechten sind kompliziert, nicht transparent und unsicher. Die solchermaßen ungeklärten Landrechte gefährden nicht nur das nachhaltige Wachstum Myanmars, sondern auch den sozialen Zusammenhalt.
- **Elektrizität:** Die unzuverlässige Versorgung mit Elektrizität ist vor allem für mittlere und große Unternehmen ein Problem. Folglich besitzen die meisten Firmen eigene Generatoren, auf die sie im (häufigen) Fall des Stromausfalls zurückgreifen können.
- **Qualifizierte Arbeitskräfte:** 80 Prozent der Befragten geben an, dass das Bildungssystem nicht ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte hervorbringt; 75% der Befragten kritisieren die mangelhafte Arbeitseinstellung der Arbeitnehmer.

Für den Erfolg des Reformprogramms ist eine veränderte Rolle des Staates erforderlich. Statt die Wirtschaft direkt zu steuern und bestimmte Schlüsselsektoren besonders zu fördern, muss die Rolle darauf ausgerichtet werden, alle Unternehmen – ungeachtet ob es sich um staatliche oder private Unternehmen handelt und ungeachtet persönlicher Beziehungen – gleich zu fördern und den Zugang zu kritischen Inputfaktoren zu gewährleisten.

## **2. Äthiopien**

Äthiopien versucht seit einigen Jahren, sich als Standort für ausländische Direktinvestitionen (ADI) zu etablieren. Eine Analyse der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Fokus auf die vier Kernbereiche eines guten Investitionsklimas bildet die Grundlage um zu verstehen, welche Reformen erforderlich sind. Zusätzlich hilft ein Benchmarking auf Basis des Doing Business Berichts der Weltbank, die Investitionshemmnisse im engeren Sinne zu identifizieren.

### **a. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Die Regierung hat erkannt, dass der Privatsektor und ADI für Wirtschaftswachstum und Entwicklung elementar sind und fördert diese Akteure, z.B. durch Steuererleichterungen. Dennoch hat die Regierung zu privaten Unternehmen ein zwiespältiges Verhältnis, bzw. ist ihre Position gegenüber der Privatwirtschaft durch eine kritisch-misstrauische Grundhaltung geprägt. Sie verfolgt daher widersprüchliche Ziele, indem sie einerseits ihren starken Einfluss auf den Privatsektor beibehalten und andererseits ausländische Investoren anziehen möchte. Hieraus resultieren mehrere Beeinträchtigungen für private Unternehmen:

#### **1. Regulierung**

- Die lokale Währung ist nicht frei konvertierbar und zudem überbewertet. Enge Devisenbewirtschaftung reguliert den Zugang zu Devisen sowie die Verfügbarkeit selbst erwirtschafteter Devisen. Für Unternehmen, die auf den Import von Vorprodukten angewiesen sind, erwächst daraus das Risiko von Produktionsstillständen.
- Eine lähmende Bürokratie und die oftmals gering qualifizierten Beamten verhindern die effiziente Umsetzung staatlicher Regulierung und verursachen hohe reale Kosten, die die sonstigen Kostenvorteile teilweise konterkarieren.

#### **2. Wettbewerbsbeschränkungen**

- Die Wirtschaftspolitik definiert einerseits für ausländische Direktinvestitionen gesperrte Sektoren (derzeit noch über 20), andererseits fördert sie gezielt und selektiv Investoren in Sektoren, bei denen Äthiopien über komparative Vorteile verfügt.
- Der Staat ist weiter mit Staatsunternehmen in vielen, aus seiner Sicht strategischen Bereichen, z.T. marktdominierend engagiert. Zwar wurden einzelne staatliche Beteiligungen privatisiert, allerdings entstehen an anderer Stelle wieder neue, große Staatsunternehmen, derzeit z.B. in der Zuckerproduktion und in der Metallbranche. „Privatisierung“ wird von der Regierung also nicht als Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, sondern eher als Portfolio-Management verstanden mit dem Ziel, weniger wichtige Beteiligungen abzustoßen, aber auch neue zu schaffen. Der Spielraum für Investoren ohne direkte politische Unterstützung ist daher klein.

### 3. Finanzierung und Infrastruktur

- Der Finanzsektor, der für ausländische Investitionen geschlossen bleibt, versorgt die in Äthiopien ansässigen Unternehmen nur unzureichend mit Investitions- und Umlaufmittel-Finanzierung, so dass sich Unternehmen zum großen Teil aus Eigenmitteln finanzieren müssen und die Produktionskapazitäten wegen fehlender Betriebsmittelfinanzierung häufig nicht ausgelastet sind.
- Trotz einiger Fortschritte führen die Defizite der staatlich dominierten Sektoren Energie und Telekommunikation weiterhin zu erheblichen Problemen wie z.B. instabile, unzuverlässige Stromversorgung und schlecht funktionierende Telekommunikation.

### 4. Arbeitsmärkte

- Die Arbeitnehmer sind nur gering qualifiziert, entsprechend niedrig ist die Arbeitsproduktivität.

#### b. Investitionshemmnisse i.e.S.

Äthiopien liegt im Doing Business Bericht 2016 der Weltbank auf Rang 146 von 189 Ländern. Damit liegt das Land zwar leicht über dem Durchschnitt Subsahara-Afrikas (143), ist aber dennoch deutlich schlechter aufgestellt als z.B. Botswana (72) oder Ghana (114). Positiv ist, dass sich der rechtliche Rahmen für ausländische Investoren seit den 1990er Jahren langsam, aber stetig verbessert hat. Dennoch besteht mit Blick auf die *Umsetzung* enormes Verbesserungspotenzial, z.B.:

- Trotz Steuerbefreiungen für Investoren ist die Steuerpraxis, insbesondere rückwirkende Änderungen der Besteuerung, ein massives Risiko für Investoren.
- Die Vielzahl der notwendigen Genehmigungen für eine Investition und die Intransparenz über diese Regeln erfordern hohen Aufwand.

Tab. 1: Vergleich Äthiopiens mit den Ländern Südafrika, Nigeria, Kenia und Tansania

Investitionsbereich	Ranking Äthiopiens	Gruppen-durchschnitt	Abstand Äthiopiens zur Gruppe
<b>1. Sicherheit</b>			
Durchsetzen von Verträgen	84	102	-
Schutz von Minderheits-Investoren	166	88	78
Registrierung von Eigentum	141	134	7
<b>2. Regulierung</b>			
Umgang mit Baugenehmigungen	73	123	-
Gründung eines Unternehmens	176	143	33
Lösung von Insolvenzfragen	114	108	6
<b>3. Finanzierung und Infrastruktur</b>			
Zugang zu Elektrizität	129	138	-
Zugang zu Krediten	167	93	74

Quelle: World Bank Group Doing Business Report 2016



Schlechter als die Vergleichsgruppe



Besser als die Vergleichsgruppe

Vergleicht man die Doing-Business-Subindikatoren Äthiopiens mit anderen Staaten in Subsahara-Afrika (Kenia, Tansania, Nigeria und Südafrika), die deutlich mehr deutsche Investoren anziehen als Äthiopien, wird der Handlungsbedarf sichtbar.

Die Themen, bei denen Äthiopien schlechter als die Gruppe abschneidet, stellen nicht nur für heimische, sondern auch für ausländische Investoren ein Hindernis dar. Am größten ist der Abstand Äthiopiens zum Gruppendurchschnitt bei den Themen Schutz von Minderheitsinvestoren, Gründung eines Unternehmens und Zugang zu Krediten.

Angesichts der dem Wirtschaftsmodell inhärenten Hemmnisse für private Unternehmer und ADI sind für einen Durchbruch allerdings größere Reformen und damit Anpassungen des Wirtschaftsmodells erforderlich. Verbesserungen der unternehmensbezogenen Regulierung gemäß obiger Tabelle werden alleine nicht ausreichen.

### ***c. Die Erfahrungen der DEG in Äthiopien***

Die Erfahrungen der DEG in Äthiopien bestätigen die Bedeutung der genannten Investitionshemmnisse. Insbesondere im verarbeitenden Gewerbe tätige Unternehmen werden durch den schlechten Zugang zu Fremdwährung, die sie zur Bezahlung von Importen benötigen, den Mangel an qualifiziertem Personal und langwierige Zollprozeduren belastet. Für die DEG als Finanzierer besteht das Risiko vor allem in der Einführung von Kapitalverkehrskontrollen, die die Repatriierung von Dividenden und Verkaufserlösen erschweren würden.