

Carsten Elsner, Franziska Müller,
Manuel Neumann & Simone Claar

Finanzialisierung und „de-risking“ in Sambias Energiewende: Perspektiven für nachhaltige Entwicklung?

Keywords: SDG, Zambia, energy transition, subordinate financialisation, de-risking, postcolonial statehood

Schlagwörter: SDG, Sambia, Energiewende, *subordinate financialisation*, *de-risking*, postkoloniale Staatlichkeit

1. Eine neue Logik in der Entwicklungsfinanzierung

„Nachhaltige Investitionen“, „Grüne Fonds“, „Grüne Anleihen“ und „*de-risking*-Strategien“: Mit den ambitionierten Zielen der *Sustainable Development Goals* (SDG) gehen fundamentale Veränderungen der Strukturen in der Entwicklungsfinanzierung einher, die sich mit dem Begriff der Finanzialisierung gut beschreiben lassen. Die Finanzierung erneuerbarer Energieprojekte gibt Aufschluss über diese Prozesse und zeigt, welche neuen Abhängigkeiten und veränderten Machtstrukturen mit der wachsenden Bedeutung privater Finanzierung und öffentlich-privater Partnerschaften in der Entwicklungsfinanzierung und speziell am Energie-/Entwicklungs-Nexus einhergehen. Besonders die SDG 7 „Bezahlbare und Saubere Energie“ und 17 „Partnerschaften zur Erreichung der Ziele“ setzen neue Maßstäbe bei der Finanzierung von Energieprojekten in Entwicklungsländern. Stärker noch als die Millennium Development Goals zielen sie darauf ab, die Finanzierungsmodalitäten zugunsten privater Finanziers und auf Kosten multilateraler und nationalstaatlicher Geber zu verschieben, mit der Begründung, dass nur so die anvisierten nachhaltigen Entwicklungsziele zu erreichen seien. In der kritischen Finanzliteratur wird dieser Prozess bereits als *Wall Street Consensus* (WSC) charakterisiert (Gabor 2020; s. auch Daniela Gabors Stichwort in diesem Heft, S. 318ff). Dieser beschreibt die neuen Qualitäten

der Finanzarchitektur als Ergänzung und in Abgrenzung zu den Praktiken des *Washington-* und *Post-Washington-Consensus* (s. dazu auch Rodrik 2006).

Eines der ambitioniertesten unter den 17 SDG ist dabei das oben erwähnte SDG 7 zur Energieversorgung, dessen Realisierung laut den Befürworter*innen größerer privatwirtschaftlicher Investitionen allein durch öffentliche Finanzierung, zum Beispiel durch die Vereinten Nationen, die *Weltbank* oder die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OECD), nicht zu bewerkstelligen sei. Alternative Entwicklungsstaats-Strategien, wie Industrialisierung, der Aufbau eines effektiven Steuersystems, intensiviert regionalpolitische Kooperation oder die Bekämpfung von Kapitalabflüssen geraten dabei jedoch in den Hintergrund (Rowden 2019: 30ff). Um einen Energiezugang für alle bis 2030 umsetzen zu können, gilt es, so das Credo, neue „grüne“ Finanzquellen zu aktivieren, beispielsweise in Form grüner Fonds oder durch die Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment* – FDI). Einen strategischen Rahmen dafür setzt die *Maximizing-Finance-for-Development-Agenda* (MFD) der Weltbank (World Bank Group 2020). Nach dem Motto *billions to trillions* (zu Deutsch: *Milliarden zu Billionen*) soll der Einsatz von öffentlichen Milliarden seitens multilateraler Geber private Märkte mobilisieren und mit den daraus entstehenden Billionenbeträgen in Form privater Investitionen die Finanzierung der SDG ermöglichen (Rowden 2019: 4). Gemäß dieser Agenda sind die bis 2030 benötigten 7 Bio. US\$ für die Ziele der Armutsbekämpfung und der nachhaltigen Entwicklung nur mit Hilfe von privater Finanzierung aufzubringen. Damit gehen auch gravierende Veränderungen im Akteursfeld der Entwicklungsfinanzierung einher, die unter dem Stichwort der „Mischfinanzierung“ (*blended finance*) den Anteil privater Akteure zu vergrößern suchen. Auch wenn multilaterale Geber weiterhin für den Löwenanteil so genannter grüner Investitionen verantwortlich sind, wächst der Anteil privater Geber, die entlang grüner Fonds, Green Bonds oder Mikrofinanzprodukten Investitionen in erneuerbare Energien, Klimaanpassung oder -entschärfung vornehmen.¹ Allerdings erscheinen die Zielobjekte des privaten Kapitals – Finanzmärkte im globalen Süden – als zu risikobehaftet, um für ausländische Investitionen attraktiv zu sein. Krisengeschüttelte Märkte, „fragile Staatlichkeit“, Währungskursschwankungen oder die Dominanz nachkolonialer Monopolisten gelten als Risiken, die eine Kapitalanlage erheblich verteuern, und daher durch flankierende Maßnahmen abgesichert werden sollen.² Die Lösung für dieses Dilemma

1 Bracking 2012; Schmidt & Matthews 2018; Banga 2019; Claar 2020.

2 Zur Kritik dieser Krisenanalyse s. das Interview mit Ilias Alami in diesem Heft (S. 298ff) sowie Haag & Müller 2019; Olabisi & Stein 2015.

besteht in einem Bündel strategischer Maßnahmen, die unter dem Stichwort *de-risking* (Risikominderung) firmieren und kurz nach der Weltfinanzkrise von der Forschungsabteilung der *Deutschen Bank*, der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) und der UN-Entwicklungsbehörde UNEP konzipiert wurden, und seither großen Rückhalt unter anderem bei deutschen, aber auch vielen multilateralen EZ-Akteuren gefunden haben (Waissbein u.a. 2013). Risikoanalysen, Ausfallbürgschaften, Consultingstrategien sowie Versicherungen speziell für politische und fiskalische Risiken bilden hierbei die Voraussetzungen, um die Investitionsbedingungen in ganz unterschiedlichen Ländern des Globalen Südens anzugleichen, sodass Investoren ein gut einschätzbare Terrain vorfinden und gegenüber Zahlungsausfällen oder politischer Instabilität abgesichert sind. *De-risking* dockt damit an parallel verlaufende Prozesse, zum Beispiel die Vertiefung der *Economic Partnership Agreements* oder bilateraler Investitionsabkommen an, die seit Mitte der 1990er Jahre anstreben, handels- und investitionspolitische Normen zu verschieben (Müller 2015) und damit nationale Handlungsspielräume für Handelspartner zu erschweren (Claar & Nölke 2013). *De-risking* ist als Phänomen jedoch noch kaum erforscht (Haag & Müller 2019; Elsner u.a. i.E.; Gabor 2020). Die derzeit expandierende Debatte um Finanzialisierung bietet einen Rahmen, in den sich *de-risking*-Praktiken einordnen und analysieren lassen. Der Definition von Gerald A. Epstein folgend, beschreibt der Begriff Finanzialisierung den steigenden Einfluss des Finanzsektors auf Wirtschaft und Gesellschaft (Epstein 2005) sowie die damit einhergehenden negativen Auswirkungen, wie etwa die Aushöhlung demokratischer Prozesse und der Verlust staatlicher Souveränität, steigende Ungleichheit, soziale Prekarisierung und makroökonomische Instabilität (Mader u.a. 2020). Der anfängliche Fokus der Finanzialisierungsdebatte auf den Globalen Norden hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich ausgedehnt. So ist Bruno Bonizzis Kritik, es fehle Forschung zum Globalen Süden (Bonizzi 2013), angesichts der vielen Literaturstränge, die sich dezidiert mit dem globalen Süden beschäftigen, inzwischen überholt.

Wir knüpfen an diese neueren Debatten an und untersuchen am Beispiel Sambias, wie Finanzialisierung im Kontext postkolonialer Staatlichkeit wirkt und wie die neuen Strukturen der Entwicklungsfinanzierung möglicherweise einer Transformation zu einem grün-neoliberalen *de-risking state* Vorschub leisten. Sambia steht aktuell aufgrund der dauerhaft hohen Verschuldung, die seit Beginn der COVID-19-Pandemie zu Zahlungsausfällen führt, vor großen Herausforderungen (Fischer 2020; Williams 2020). Die Zahlungsausfälle basieren auf den postkolonialen ökonomischen Strukturen, wie zum Beispiel der starken ökonomischen Abhängigkeit

vom Kupferexport (Whitworth 2015; Ferguson 1999). Hinzu kommen eine chronische Energiemangel, eine hohe Verschuldung des staatlichen Energiemonopolisten ZESCO, sowie eine steigende Energienachfrage, die für einen hohen Bedarf an Investitionen im Energiesektor sorgt. Diese Umstände führten dazu, dass Sambia sich zunächst an öffentliche internationale Geldgeber, wie die Weltbank und die KfW, wandte, um die benötigten Investitionen im Energiesektor zu tätigen. Diese öffentlichen Geldgeber sind dann für die Projektdurchführung verantwortlich und nehmen somit die Rolle von Katalysatoren für private Finanzmittel ein. Aktuell werden in diesem Sinne zwei größere Erneuerbare-Energie-Projekte im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften durchgeführt, die grünen Strom in das Stromnetz einspeisen sollen: Das *Scaling-Solar*-Programm der Weltbank und das GETFiT-Programm der KfW. Beide Projekte stehen im Fokus der Analyse und dienen als Fallbeispiele für die fortschreitenden Prozesse von Finanzialisierung und *de-risking* im Kontext postkolonialer Staatlichkeit. Gestützt auf Feldforschung und 38 qualitative Interviews, die in den Jahren 2015, 2018 und 2019 durchgeführt wurden, stellen wir dar, wie sich Finanzialisierung im Erneuerbare-Energien-Sektor auswirkt und welche Verwerfungen damit einhergehen.

2. Finanzialisierung und grüne postkoloniale Staatlichkeit

Strukturen und Strategien der Entwicklungsfinanzierung wandeln sich gegenwärtig. Um diese Prozesse zu analysieren, eignet sich das Konzept der Finanzialisierung, das unter anderem das Phänomen der Dominanz von Finanzmarktlogiken über politische Aushandlungsprozesse beschreibt. Genuin (entwicklungs-)politische Normen und Interessen werden durch eine neue normative Ordnung verdrängt, die auf *bankability*, Effizienz sowie der Eliminierung von Investitionsrisiken fußt. Die sich nun intensivierende Debatte über Finanzialisierung in postkolonialen Räumen untersucht beispielsweise die historische Abhängigkeit Afrikas von externen Kapitalströmen (Bracking 2016). Daniela Gabor und Emma Mawdsley wiederum analysieren die Auswirkungen der Finanzialisierung am Beispiel der Weltbank-Agenda *Maximizing Finance for Development. Agenda for Developing and Emerging Economies* und nehmen dabei die Abhängigkeiten zwischen Entwicklungsländern, globalen Banken und Vermögensverwaltern sowie den damit einhergehenden Verlust von nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit in den Blick (Gabor 2019; Mawdsley 2018; World Bank Group 2020).

Unter der Formel *subordinate financialisation* beschäftigt sich ein Literaturstrang explizit mit den negativen Auswirkungen von Finanzialisierung

im Zusammenhang mit der untergeordneten Rolle von Entwicklungsländern im internationalen Finanzsystem (Bonizzi u.a. 2019; Kvangraven u.a. 2020). Der Fokus der Debatte um die Finanzierung der SDG richtet sich derzeit hauptsächlich auf den quantitativen Anstieg internationaler Finanzflüsse. Die qualitativen Veränderungen für Entwicklungsländer im Sinne der unterschiedlichen Integration in das internationale Finanzsystem werden bis jetzt jedoch weniger in den Blick genommen (Bortz & Kaltenbrunner 2017: 376). So führt die untergeordnete Rolle von Entwicklungsländern in der internationalen Währungshierarchie kombiniert mit mangelndem inländischem Kapital zu einer höheren Abhängigkeit gegenüber internationalen Investoren und somit der Geldpolitik der jeweiligen Staaten, aus denen die internationalen Investoren kommen (Svartzman & Althouse 2020; Bonizzi u.a. 2019; Ocampo 2017). Hinzu kommt die häufig historisch gewachsene Denominierung beispielsweise von Staatsanleihen in „starken Währungen“, wie dem US-Dollar oder dem Euro. Dies schmälert die Nachfrage nach Investitionen in nationalen Währungen und zwingt viele Zentralbanken der Peripherie, die Zinssätze ihrer Währungen hochzuschrauben, um die Nachfrage ausländischer Investoren aufrecht zu erhalten (Bortz & Kaltenbrunner 2017: 382f). In diesem Zusammenhang kommt es zu einer Benachteiligung nationaler Unternehmen durch den Bankensektor in Entwicklungsländern, der zudem häufig durch ausländische Banken geprägt ist und die Finanzierung von heimischen Unternehmen nicht priorisiert.³ Diese Unternehmen haben es dann umso schwerer, an die benötigten Kredite für ihre Geschäfte zu kommen und Investoren zu finden. So können im Falle Sambias nur ca. 10 % der Unternehmen ihre Investitionen über den Bankensektor finanzieren (Kvangraven u.a. 2020: 16).

Aktuelle Transformationsprozesse der Entwicklungsfinanzierung deuten dreierlei an: dass durch Finanzialisierung perspektivisch Institutionen und Praktiken der Entwicklungsfinanzierung verändert werden, dass der Einfluss transnational agierender privater Akteure steigt, und dass EZ-Programme zunehmend im Sinne einer Marktlogik „value for money“ (quantitativ messbare Ergebnisse ihrer getätigten Investitionen, die jedoch mit sozialen Erwägungen öffentlicher Investitionen im Konflikt stehen können) gewährleisten müssen. Die genannte MFD-Aktionsagenda der Weltbank, die vorsieht, dass öffentliche Gelder als Katalysator für private Investitionen im Entwicklungsbereich dienen, spielt hierbei neben den obig beschriebenen makroökonomischen Benachteiligungen eine zentrale Rolle (Rowden 2019: 4). Für Gabor stellt diese Entwicklung eine Weiterentwicklung des *Washington*

3 Kvangraven u.a. 2020: 15, s. zu dem Problem der Fremdwährungs- und Lokalwährungsanleihen Frauke Banse in diesem Heft, S. 251ff.

Consensus dar, mit der eine Paradigmenverschiebung in der Entwicklungszusammenarbeit einhergeht. In diesem Sinne rückt der WSC nun die internationale Finanzwelt in den Mittelpunkt der Entwicklungsfinanzierung (Gabor 2020; s. auch Daniela Gabors Stichwort in diesem Heft, S. 318ff). Um die Finanzierung von Entwicklungsprojekten auch attraktiv für private Investoren zu machen, sollen die Risiken der Investitionen unter anderem durch Garantien der Geberländer minimiert werden. *De-risking*, d.h. ein Bündel von Maßnahmen, die der Risikominimierung für ausländische Direktinvestitionen dienen, und ab ca. 2010 als polit-ökonomische Strategie für den Erneuerbare-Energien-Sektor konzipiert wurden, bildet den strategischen Rahmen, innerhalb dessen sich der WSC entfalten kann. *De-risking* intensiviert frühere Maßnahmen der Risikominimierung, wie etwa die Hermes-Bürgschaften; hierbei verschieben sich jedoch Wirkungsort und Akteursfeld. Während Exportkreditversicherungen das konkrete unternehmerische Handeln absichern, rücken beim *de-risking*-Akteure und -Akteurshandeln in den „risikobehafteten“ Staaten selbst in den Fokus. Erste Studien gehen auf eine Forschungskoooperation zwischen der *United Nations' Advisory Group on Energy and Climate Change* (AGECC, Beratergruppe der Vereinten Nationen für Energie und Klima) und der Forschungsabteilung der Deutschen Bank zurück (DB Climate Change Advisors 2011). 2013 veröffentlichte das UNDP eine Studie, die unter anderem typische Risikowahrnehmungen, eine Methodologie zur Risikoabschätzung sowie Empfehlungen für die politische Praxis präsentiert (Weissbein u.a. 2013). „Risiken“ fungieren darin als Dreh- und Angelpunkt, an dem entwicklungspolitische oder energieökonomische Interventionen ansetzen (Haag & Müller 2019). So gehen Oliver Weissbein u.a. bereits 2013 auf zahlreiche Investitionsrisiken ein, die es zu minimieren gelte: das *power to market risk* (Marktrisikopotenzial), geringe marktwirtschaftliche Liberalisierung, Landkonflikte oder Personalmangel erfasst das *resource and technology risk* (Ressourcen- und Technologierisiko), das *permits risk* beschreibt Risiken, die aus bürokratischen Prozessen resultieren, das *currency risk* bezeichnet makroökonomische Problematiken wie z.B. Wechselkurschwankungen, schwache Institutionen resultieren in hohen *counterparty risks* (Gegenparteirisiken), und unter *political risks* sind Risiken aufgrund von Regierungshandeln inklusive Umwelt- und Arbeitsgesetzgebung subsumiert.⁴ Das *de-risking*-Instrumentarium tangiert diese Risiken systematisch und schlägt vor, die Politikfelder Energiepolitik und Finanzpolitik zu restrukturieren, indem gezielt solche Politiken empfohlen und umgesetzt werden, die marktschaffend und wettbewerbsfördernd sind, die sogenannten *cornerstone policies* (Eckpfeiler-Politiken)

4 Weissbein u.a. 2013: 58ff; für weitere Felder des *de-risking* s. Gabor 2020 und Aizawa 2017.

(Weissbein u.a. 2013: 40). *De-risking* transformiert somit postkoloniale Staatlichkeit und favorisiert einen Staat, der durch Marktöffnung, Wettbewerb und attraktive Investitionsbedingungen gekennzeichnet ist (Haag & Müller 2019). Gabor spricht daher von der Schaffung eines *de-risking state*, der die lokalen Finanzsysteme auf die globale Agenda der Risikominderung ausrichtet und entsprechend restrukturiert (Gabor 2020; s. auch Frauke Banse in diesem Heft, S. 251ff).

Ein solchermaßen transformierter Staat dockt gleichzeitig an die spezifischen Besonderheiten postkolonialer Staatlichkeit an. So hinterlässt zum Beispiel die Prägung durch die britische *indirect rule* (indirekte Regierungsführung), die lokale Machtstrukturen und Institutionen kooptierte, bis heute Spuren in den politischen und ökonomischen Institutionen. Die Staatsfunktionen sind weniger darauf ausgerichtet, Wohlfahrt zu sichern und politische Willensbildung zu gestalten, als vielmehr die Extraktion von Rohstoffen institutionell zu unterstützen (Acemoglu u.a. 2016; Maiangwa u.a. 2018). Die vielerorts diagnostizierte „fragile Staatlichkeit“⁵ lässt sich damit vielmehr als gewolltes Produkt kooptierter Strukturen begreifen, die aktuelle post-liberale Interventionen ermöglichen oder gar legitimieren. Der postkoloniale Staat bleibt damit ein „transnationales Projekt“ (Beckman 2004), das auch nach der formalen Unabhängigkeit offen für eine Vielzahl externer Akteure ist und ökonomische oder juristische Interventionen ermöglicht (Young 2004: 25; Müller 2015: 276ff). Ein *de-risking state* knüpft folgerichtig an die gegebenen Strukturen an und überführt vorhandene extraktivistische Staatsfunktionen in einen für ausländische Direktinvestoren komfortableren Rahmen, indem zum Beispiel Anteile mit hohem Risiko vom Staat übernommen oder garantiert werden. Gleichzeitig begibt er sich aber auch in koloniale Traditionen, indem er entlang von bilateralen Investitionsabkommen, Infrastrukturentwicklungsprogrammen oder Energieverträgen neokonstitutionalistische Interventionen zulässt, was politische beziehungsweise ökonomische Handlungsfähigkeit schwächt. Darüber hinaus ermöglicht und vereinfacht der *de-risking state* indirekt den Profitabfluss, indem er ausländische Investitionen einer heimischen Industrialisierung vorzieht und schafft somit neue Formen des Extraktivismus.

Für die Transformation postkolonialer Staatlichkeit sind laut Phillip M. O’Neill insbesondere großformatige Infrastrukturprojekte historisch

5 Wir verstehen „fragile“ oder „schwache Staatlichkeit“ als kontroversen Begriff, der die weit zurückreichenden Formationen postkolonialer Staatlichkeit widerspiegelt. In unserer Begriffsverwendung beziehen wir uns auf Gruffydd Jones (2008), die den Begriff im orientalistischen Diskurs verortet, da er aktuelle politische Missstände ausschließlich auf unzureichende governance und Korruption zurückführt und nicht mit kolonialer Unterwerfung in Verbindung setzt.

bedeutsam, da von ihnen eine marktöffnende und mobilisierende Funktion für andere wirtschaftliche Faktoren, bspw. Produktion und Arbeit, ausgeht (O'Neill 2013: 450). Hierbei konstatiert er jedoch einen starken Anstieg von finanziellen Motiven bei Infrastrukturprojekten, die nun mehr und mehr einer Rentabilitäts- und somit einer Marktlogik folgen (ebd.). Konkretisiert wird diese Beobachtung bei Rick Rowden, der die *securitization* von Entwicklungsprojekten analysiert. *Securitization*, auf Deutsch „Verbriefung“ (s. dazu Stichwort von Jenny Simon in diesem Heft, 324ff), bezeichnet hierbei die Aufspaltung eines bisher nicht handelbaren Vermögenswertes in handelbare Wertpapiere, z.B. entlang der unterschiedlichen Risiko- und Gewinnoptionen, die die verschiedenen Entwicklungsschritte eines Infrastrukturprojektes mit sich bringen. Neben den Anreizen für Investoren ist ein weiterer Vorteil dieses Vorgehens die schnellere Wiederverfügbarkeit von finanziellen Mitteln bei Entwicklungsbanken, die dann neue Projekte angehen können, ganz im Sinne der *billions-to-trillions*-Initiative. Rowden zeigt hiermit gleichzeitig auf, welche politischen und sozialen Problematiken mit der Verbriefung von Entwicklungsprojekten einhergehen; unter anderem der Verlust nationaler Souveränität, die Verhinderung des Aufbaus eigener Industrien gemäß des „Entwicklungsstaats-Modells“, sowie Probleme bei der Bereitstellung öffentlicher Güter wie Strom oder Wasser bei Infrastrukturprojekten durch öffentlich-private Partnerschaften (Rowden 2019).

Empirisch manifestieren sich die MFD-Agenda der Weltbank und der Übergang zum *de-risking state* in konkreten Handlungsanweisungen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung erneuerbarer Energien und Infrastrukturprojekte. Pläne, die im Zusammenspiel von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Energieorganisationen entstanden sind, zielen auf die politische Dimension (Auktionsinstrumente, Schaffung grüner Fonds, Einführung von *Investor-to-State Dispute Settlements* – ISDS⁶), die investitionsstrategische Dimension (Risikogarantien, Investitionsförderung, Risikoversicherungen), sowie auf langfristige Normenangleichung (Politikberatung, Traineeprogramme) ab. Insgesamt streben die Initiativen von UNDP, der Weltbank, der deutschen KfW sowie der *Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien* an, riskante, aber aufstrebende Märkte für erneuerbare Energien für transnationale Investoren „bankfähig“ (*bankable*)

6 *Investor-to-State Dispute Settlements* bezeichnen die Einführung von Klagerechten für private Unternehmen gegenüber Staaten. Viele Freihandelsabkommen setzen dies durch, beziehen sich aber nicht explizit auf den Energiesektor. Speziell in diesem Feld wird die Einführung privater Schiedsverfahren aktuell durch die Expansion des Energy Charter Treaty (Energiecharta-Vertrag) im westlichen und östlichen Afrika, Lateinamerika sowie im Nahen Osten vorangetrieben. Die ISDS stehen unter anderem wegen ihrer außergerichtlichen Kompetenzen und ihrer Unternehmensnähe in der Kritik.

zu machen.⁷ Dies gilt für das Länderbeispiel Sambia, aber auch für eine Reihe weiterer afrikanischer Staaten wie Ghana, Namibia, Burundi, Äthiopien oder Uganda, bei denen gemäß der *de-risking*-Logik eine Diskrepanz zwischen Potenzialen für erneuerbare Energien und Investitionsrisiken besteht, wobei das Ausbleiben privater Investoren als zentrales Entwicklungshindernis betrachtet wird (Haag & Müller 2019).

Unter Berücksichtigung postkolonialer Staatlichkeit leisten wir mit diesem Artikel einen empirischen Beitrag zur Debatte rund um die Finanzialisierung und Risikominderung von Entwicklungszusammenarbeit im Globalen Süden. Aufgrund seiner Potenziale an erneuerbaren Energien, kombiniert mit den großen Herausforderungen der massiven Staatsverschuldung, ist Sambia zu einem Paradebeispiel insbesondere für *de-risking*-Prozesse avanciert.

3. Der Energiesektor in Sambia:

Von der Unabhängigkeit bis heute

Sambias heutige Energietransition ist nur vor dem historischen Hintergrund seines Energiesektors zu verstehen. Besonders wichtig für die Ökonomie des Landes ist die Kupferindustrie, deren Erträge in den 1960er und 1970er Jahren zunächst für ein hohes Wirtschaftswachstum sorgten (Ferguson 1999: 6). Der Verfall des weltweiten Kupferpreises ab dem Ende der 1970er Jahre bei weiterhin relativ hohen Staatsausgaben führte dann allerdings zu einer steigenden Staatsverschuldung. Um den Haushalt weiterhin finanzieren und die Schulden bedienen zu können, erhielt Sambia Kredite des IWF (Andreasson 2001; Larmer 2010: 38ff). Mit dieser Entscheidung wurde der Weg von einem sozialistischen hin zu einem neoliberalen Entwicklungspfad geebnet, obwohl innerhalb der sambischen politischen Lager lange gestritten und gerungen wurde, da einige Interessensfraktionen dies als Ausverkauf der sambischen staatlichen Unternehmen betrachteten. Die sambische Regierung verpflichtete sich zu Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen gemäß der im *Washington Consensus* propagierten Strukturanpassungsprogramme, die das Land stark abhängig von internationalen Finanzhilfen machten, bis es schließlich im Rahmen der *Heavily-Indebted-Poor-Country-Initiative* (HIPC) zu einer Umschuldung kam (Ofstad & Tjønneland 2019). In letzter Konsequenz führten die Unterstützung durch den IWF und die Staatsschulden dazu, dass Sambia seine staatlichen Kupferunternehmen nach und nach privatisieren musste. Im Jahr 2000 wurden Unternehmen an die südafrikanische *Anglo American PLC* und an ein kanadisch-schweizerisches Konsortium verkauft (Andreasson 2001: 212).

7 Haag & Müller 2019; Gabor 2019; Gabor 2020; Baker 2015; Bracking 2016.

Vor dem Hintergrund des begrenzten fiskalischen Handlungsspielraums und einer Verschuldung, die bis 2020 nach Schätzungen 98 % des BIP erreichte (World Bank Group 2019; Williams 2020), überrascht es nicht, dass Sambia von einer landesweiten Energiekrise geplagt wird. Für Investitionen in die Energieinfrastruktur besteht kaum Spielraum. Weitere Faktoren, die zu der aktuellen Energieknappheit beigetragen haben, sind das Bevölkerungs- und das Wirtschaftswachstum, sowie die wiederkehrenden Dürreperioden, die besonders in den Jahren 2015 und 2019 zu massiven Stromausfällen führten. Da die Stromversorgung Sambias nach wie vor von wenigen großen Staudämmen abhängt, haben Dürreperioden und der andauernde Investitionsstau eine besonders verheerende Wirkung auf die Stromversorgung (Whitworth 2014: 246ff). Großformatige Wasserkraftprojekte machten 2019 noch 72 % des Strommixes aus (2380 MW), weshalb eine Diversifizierung des Energiemixes durch Solar- und Windenergie, aber auch durch ein neues Kohlekraftwerk angestrebt wird (Bloomberg NEF 2021). Ein weiteres Problem des Energiesektors ist die hohe Verschuldung des Energiemonopolisten ZESCO, der aufgrund lange zurückliegender vertraglicher Vereinbarungen gezwungen ist, den Strom weit unter Wert an die private Kupferindustrie zu verkaufen. Das sorgt für Unsicherheit unter den Stromproduzenten, da die Bezahlung des Stroms durch ZESCO nicht garantiert werden kann. 2015 sorgte dies dafür, dass ein Einspeisetarif nicht umgesetzt werden konnte, weil das Zahlungsausfallrisiko seitens der dafür anvisierten Investoren als zu hoch eingeschätzt wurde. Angesichts eines Schuldenbergs von 11 Mrd. US\$, von denen allein 3 Mrd. US\$ aus Schulden gegenüber China bestehen, erklärte sich Sambia im November 2020 für zahlungsunfähig und beantragte, die Zahlung fälliger Zinsen an private Gläubiger bis April 2021 auszusetzen (Al Jazeera 2020). Um einen Kredit des IWF zu erhalten, müsste Sambia internationale Auflagen erfüllen und die chinesischen Schulden restrukturieren und steht somit unter Zugzwang (Chelwa 2020). Andrew M. Fischer (2020) unterstreicht zudem, dass der markante Anstieg der Verschuldung aus teils dokumentierten, teils nicht dokumentierten Profitabflüssen der transnationalen Unternehmen, vor allem im Kupfersektor herrührt.

Um der Notlage im Energiesektor zu begegnen, werden nicht die strukturelle Unterfinanzierung von ZESCO und auch nicht die von Fischer ausgemachten Profitabflüsse politisch in Angriff genommen, sondern versucht, an der Einkommensseite nachzubessern. Das *Scaling-Solar*-Programm der Weltbank wird seit 2015 und das GETFiT-Programm der KfW seit 2017 durchgeführt. Beide Programme unterstützen den Bau von Solar- und Wasserkraftwerken für einen grünen Energiemix. Sie tragen zwar zu sauberen

Energieversorgung des Landes bei; gleichzeitig manifestieren sich in ihnen aber auch die Logiken einer Finanzialisierung, die die sambische politische und ökonomische Souveränität zugunsten ausländischer unternehmerischer Akteure einschränkt und lokale Unternehmen benachteiligt (Elsner u.a. i.E.).

3.1 *Scaling Solar*

Um der Energiekrise 2015 zu begegnen, beschloss die sambische Regierung, Projekte zur Diversifizierung des Energiemixes im Land mit Hilfe von Solarenergie zu initiieren. Auf Anweisung des Präsidenten wurde angeordnet, möglichst schnell 600 MW Solarenergie zu installieren. Das staatliche Unternehmen *Industrial Development Corporation Zambia Limited* (IDC) wurde gemeinsam mit der Weltbank und der *International Finance Corporation* (IFC) mit der Durchführung von *Scaling Solar*, einem skalierbaren und damit quasi-universal zu realisierendem Solarförderprogramm, betraut. Der Hauptunterschied zu anderen Erneuerbare-Energie-Projekten liegt in den von der IDC administrierten und bezahlten Schritten wie Machbarkeitsstudien, Standortidentifizierungen, Verhandlungen über den Erwerb von Land sowie in Rechtsberatung. In anderen Fällen müssen private Unternehmen diese Maßnahmen selbst durchführen und tragen daher oft ein höheres Risiko (Eberhard & Naude 2016). Insgesamt beinhaltet *Scaling Solar* drei Ausschreibungsrunden für Solarprojekte, die in der ersten Runde 100 MW, in der zweiten Runde 200 MW und in der dritten Runde 300 MW erneuerbare Energien realisieren sollen. Die erste Runde bestand wiederum aus zwei 50-MW-Projekten, die jeweils durch Zweckgesellschaften administriert werden, sogenannte *Special Purpose Vehicles* (SPV) die sich vollständig im Besitz der IDC befinden.⁸ In der Praxis bedeutet dies, dass durch die Beteiligung der IDC das Risiko der Investitionen auf den öffentlichen Schultern liegt. Nach der Vorlage der Weltbankgruppe dauert der Prozess im Idealfall zwei Jahre bis zum Betrieb und sieht fünf Schritte vor: Nach der Einrichtung der SPVs für die Projekte ist das IDC für die Projektvorbereitung (Schritt 1), die Angebotsvorbereitung (Schritt 2) sowie das Ausschreibungsverfahren und die Vergabe (Schritt 3) verantwortlich. Um die frühe Projektentwicklung zu unterstützen, stellte die US-Agentur für internationale Entwicklung (USAID) 2 Mio. US\$ zur Verfügung (Rödl & Partner 2016). Als zusätzliche *de-risking*-Maßnahme bietet die *International Development Association* (IDA) – ein Kreditfenster der Weltbankgruppe, das auf die so genannten am wenigsten entwickelten Länder ausgerichtet ist – eine Teilrisikogarantie (*Partial Risk Guarantee* – PRG). Die Garantie

8 Zur Rolle von SPV in Verbriefungsprozessen s. Jenny Simon in diesem Heft, 324ff.

stellt sicher, dass die Entwickler Zahlungen für ihren produzierten Strom erhalten, auch wenn ZESCO als Abnehmer des Stroms nicht zahlen würde. Insgesamt tragen diese Maßnahmen dazu bei, die Finanzierungskosten für Projekte aus Sicht der Investoren zu senken, da die Risiken der Projekte geringer bewertet werden und sich somit leichter bzw. preiswerter Anleger finden lassen (Sweerts u.a. 2019: 78).

Im Ausschreibungsverfahren muss jedes Unternehmen verschiedene Anforderungen erfüllen, um in die engere Wahl für das Projekt zu kommen, und bietet dann einen Tarif an, zu dem Strom geliefert werden kann. Nach der Bekanntgabe der siegreichen Bieter mit den niedrigsten Tarifen schließt die IDC eine Aktionärsvereinbarung mit ihnen ab, die sicherstellt, dass mindestens 20 % der Anteile bei der IDC verbleiben. Jede Zweckgesellschaft besteht somit aus den Anteilen eines erfolgreichen Bieters und des IDC. Nachdem sowohl der IDC als auch der erfolgreiche Bieter in jedem Projekt ihr Eigenkapital eingebracht haben, handelt die Zweckgesellschaft mit ZESCO einen Stromabnahmevertrag (*Power Purchase Agreement – PPA*) aus, der auf dem vom erfolgreichen Bieter vorgeschlagenen Tarif basiert. Die Energieregulierungsbehörde (ERB) genehmigt dann den Stromabnahmevertrag und erteilt darüber hinaus die Genehmigung für das gesamte Projekt. In Schritt 4 suchen die Partner in der Zweckgesellschaft für die Projektfinanzierung nach privaten Finanzinvestoren oder richten sich an Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen. Im Falle von *Scaling Solar* ist dies vorzugsweise die Weltbank (Rödl & Partner 2016). Insbesondere *de-risking*-Maßnahmen wie die Zahlungsgarantie der IDA sind wichtige Anreize für die Fremdfinanzierung der Projekte. Aufgrund der desolaten Finanzlage von ZESCO ist die Regierung gezwungen, eine externe Garantie im Falle des Zahlungsausfalls bereitzustellen. Nach dem Abschluss der Projektfinanzierung folgt dann Schritt 5, der den Bau und die Inbetriebnahme der Anlage im Rahmen einer *Public Private Partnership* (PPP) beinhaltet.

Die *Bangweulu Power Company Limited*, eine von IDC und *NeoEn* (ein privates Unternehmen aus Frankreich) geführte Zweckgesellschaft, führte eines der Projekte der ersten Runde von *Scaling Solar* durch. Mit ZESCO wurde ein Stromabnahmevertrag (PPA) mit einer Laufzeit von 25 Jahren und einem Tarif von 6,15 \$ct/kWh unterzeichnet, der damals zu den niedrigsten Solartarifen der Welt gehörte. Die 54-MW-Anlage erforderte eine Investition von 60 Mio. US\$. Die IFC stellte 39 Mio. US\$ Finanzmittel zur Verfügung, wobei zusätzliche Mittel von der *Overseas Private Investment Corporation*⁹, der Entwicklungsfinanzinstitution der US-Regierung kamen.

9 In der Zwischenzeit fusionierte diese Institution mit der Development Credit Authority und heißt seither US International Development Finance Corporation.

Während NeoEn für die Planung des Projekts verantwortlich war, lieferte First Solar, ein weiteres US-Unternehmen, die Ausrüstung für den Solarpark (Takouleu 2019).

In ähnlicher Weise unterzeichnete das IDC eine PPP mit ENEL, dem transnational operierenden italienischen halbstaatlichen Versorgungsunternehmen. Zusammen führten sie die Entwicklung des 34-MW-Ngonye-Solarprojekts durch, das zweite Projekt im Rahmen von *Scaling Solar*. Auch hier unterzeichneten die Projektentwickler mit ZESCO einen Stromabnahmevertrag mit einer Laufzeit von 25 Jahren zu einem Tarif von 7,84 Sct/kWh, was in diesem Sektor zum damaligen Zeitpunkt ebenfalls ein niedriger Tarif war. Für das Projekt wurden 40 Mio. US\$ benötigt, die komplett durch öffentliche Institutionen wie die IFC, das *Sustainable-Forestry-Initiative*-Kanada-Klimaschutzprogramm, die Europäische Investitionsbank sowie durch halbstaatliche Institutionen wie ENEL aufgebracht wurden (Takouleu 2018).

Obwohl die erste Runde von *Scaling Solar* aufgrund der erzielten Stromtarife als Erfolg betrachtet werden kann, traten im Laufe des Programms einige Probleme auf. Erstens litten die Projekte unter ernsthaften Verzögerungen. Während das IDC die Inbetriebnahme ursprünglich für 2017 vorgesehen hatte, gingen beide Projekte erst Anfang 2019 ans Netz (Takouleu 2019). Ein Grund für die Verzögerung war der politisch motivierte Wechsel des IDC-Personals im Jahr 2016, der zu einem vorübergehenden Verlust von Fachwissen führte. Zweitens traten Probleme mit den vorher ausgewählten Standorten für die Projekte auf. In diesem Zusammenhang untersuchten Wikus Kruger und seine Ko-Autor*innen die Konsequenzen der vorherigen Standortidentifizierung durch die IDC. Letztendlich führte die schnelle Entscheidung für zuvor ausgewählte Standorte zu einer intensivierten Risikowahrnehmung seitens der Investoren, die sich beispielsweise über schwierige geotechnische Bedingungen beklagten (Kruger u.a. 2019). Aus Interviews mit einem ehemaligen Mitarbeiter der IDC sowie eines sambischen Unternehmers ging hervor, dass auch soziale Fragen im Zusammenhang mit dem Landerwerb eine Rolle bei *Scaling Solar* spielten. Landrechte sind in Sambia meist über traditionelle Autoritäten, die *local chiefs* geregelt, die die ansässigen Bäuerinnen und Bauern bei der Landvergabe benachteiligen und ihnen oft kein Mitspracherecht einräumen. So drohen auch bei der Vergabe von Erneuerbare-Energie-Projekten im Ernstfall Vertreibungen, wie kürzlich bei der Landvergabe an kommerzielle Farmer (Human Rights Watch 2018). Aus diesen Gründen hat die Weltbank einige Empfehlungen formuliert, um Landkonflikten vorzubeugen (World Bank Group 2018). Insgesamt dominieren ausländische Entwicklungsinstitutionen im Finanzsektor den *Scaling-Solar*-Prozess, obwohl die Anfrage zum Projekt von Regierungsseite

kam. Trotz Verwendung von öffentlichen Geldern ist eine klare Tendenz zu privater Finanzierung erkennbar, die im GETFiT-Programm der KfW noch deutlicher zum Tragen kommt.

3.2 Das Programm GETFiT (*Global Energy Transfer Feed-in Tariff*) in Sambia

Auf das *Scaling-Solar*-Programm im Jahr 2015 folgte die Implementierung des GETFiT-Programms im Jahr 2017 im Rahmen der REFiT-Strategie (*Renewable Energy Feed-in Tariff*) (GETFiT Zambia 2019). Das Programm basiert auf Vorschlägen der Forschungsabteilung der Deutschen Bank aus dem Jahr 2011, und wurde ab 2013 in Uganda erstmals umgesetzt. Ergänzt durch mehrere *de-risking*-Maßnahmen versuchen die Ausschreibungsrunden internationale Investoren anzuziehen. GETFiT soll in den kommenden Jahren auch in Ghana, Mosambik, Namibia und Tansania implementiert werden (Haag & Müller 2019). Neben der Diversifizierung des Energiemixes soll vor allem die Beteiligung des Privatsektors am sambischen Strommarkt erleichtert und begünstigt werden. Das norwegische Unternehmen *Multi-consult* wurde mit der Durchführung von GETFiT in Sambia betraut und ist somit auch verantwortlich für den Auktionsprozess (GETFiT Zambia 2019). Um die genannten Ziele zu erreichen, fußt das Programm auf vier Säulen, die zusammen eine umfassende *de-risking*-Strategie bilden:

In der ersten Säule (*Viability Gap Funding* – Finanzierung der Rentabilitätslücke) ist eine Prämienzahlung pro produzierter Kilowattstunde vorgesehen, die Erneuerbare-Energie-Projekte für unabhängige Stromproduzenten wettbewerbsfähiger gegenüber anderen Energietypen und somit attraktiver machen soll. Diese Prämienzahlung wurde jedoch in der ersten Ausschreibungsrunde nicht benötigt, da die erzielten Tarife von 3,999 bis 4,8 \$/kWh schon zu den niedrigsten Energietarifen zählen, die bei einer öffentlichen Ausschreibung im Energiesektor in Subsahara-Afrika erzielt wurden (Green Building Africa 2019). Diese niedrigen Tarife sind sowohl auf die weltweit gesunkenen Erzeugungskosten für Solarenergie als auch auf die Intensivierung von *de-risking*-Maßnahmen zurückzuführen, die auf privater Seite zu niedrigeren Finanzierungskosten führen. In diesem Sinne stellt die zweite Säule (*Technical Assistance Facility* – Bereich für technische Hilfe) einen standardisierten Satz von Rechtsdokumenten zur Verfügung, der ausländischen Investoren den Markteintritt durch Bürokratieabbau erleichtern soll.¹⁰ Während so die Verhandlungen zwischen den

10 Africa Energy Portal 2019; GETFiT Zambia 2019; zur Kritik an standardisierten Verträgen bei PPP s. Aizawa 2017.

unabhängigen Stromproduzenten und den staatlichen Energiebehörden wie ZESCO oder der ERB für die Investoren erleichtert werden, besteht für diese weiterhin das Problem der Zahlungsunfähigkeit von ZESCO bei der Abnahme des produzierten Stroms. Die dritte Säule (*Risk Mitigation Facility* – Risikominderung) umfasst deshalb Zahlungsgarantien, die mit denen der Weltbank im *Scaling-Solar*-Projekt vergleichbar sind. Dies funktioniert über die sogenannte *Regional Liquidity Support Facility*, die von der *African Trade Insurance* (ATI) und der deutschen KfW entwickelt wurde. Sollten Akteure zahlungsunfähig werden, wird den internationalen privaten Gläubigern zugesichert, dass gegebenenfalls die Weltbank oder andere Entwicklungsbanken wie die KfW einspringen würden. Dies lässt die Abhängigkeit des jeweiligen Staates von den Entwicklungsbanken natürlich steigen, da diese im Fall des Zahlungsausfalls die Gläubigerfunktion übernehmen würden (GETFiT Zambia 2019). Um die Prozesse und die Kommunikation zwischen den Akteuren zusätzlich zu erleichtern, bietet die vierte Säule (*Grid Integration Facility* – Netzintegrationsbereich) Beratung und finanzielle Unterstützung für Themen wie Netzanschluss und der Integration von erneuerbaren Energien an. Dieses Angebot gilt sowohl für unabhängige Energieproduzenten als auch für sambische Akteure, wie das Energieministerium (MoE), die ERB oder ZESCO. Darüber hinaus leistet das von der norwegischen Unternehmensberatung Multiconsult geführte GETFiT-Sekretariat Unterstützung bei der Auswahl geeigneter Projektstandorte und beim Erwerb von Grundstücken.

Bis Ende 2020 haben zwei Ausschreibungsrunden stattgefunden, während sich die dritte Runde derzeit in Vorbereitung befindet. In der ersten Runde haben sich drei Unternehmenskonsortien durchgesetzt, die jeweils zwei der sechs ausgeschriebenen 20 MW Projekte umsetzen sollen (Green Building Africa 2019). Während mit der *Copperbelt Energy Corporation* (2018) hier nur ein Unternehmen mit Hauptsitz in Sambia beteiligt ist, befinden sich fünf sambische Unternehmen unter den 30 Unternehmen, die für die erste Phase der zweiten Ausschreibungsrunde ausgewählt wurden (GETFiT Zambia 2020a). Darüber hinaus wird momentan über eine dritte Runde diskutiert, die sambischen Unternehmen vorbehalten sein soll. Mit einem Umfang von 0,5 MW würde diese Runde jedoch nur einen Bruchteil der vorherigen international ausgeschriebenen Projekte erreichen. Die COVID-19-Pandemie hat außerdem zu einer Verzögerung bei der Umsetzung der zweiten Runde geführt, die für Anfang 2020 geplant war (GETFiT Zambia 2020b). Aktuell ist noch unklar, wann die GETFiT-Implementierung wieder aufgenommen wird.

Insgesamt wurde der GETFiT-Prozess in den Interviews von den beteiligten Akteuren (u.a. ERB, MoE, KfW, Multiconsult) positiv bewertet,

besonders im Hinblick auf die gestiegene Transparenz im Vergleich zu *Scaling Solar*. Die Kritik bezieht sich im Wesentlichen auf drei Punkte. Wie schon im Fall von *Scaling Solar* bleibt das System der Landvergabe an internationale Investoren in Sambia problematisch. Der zweite Punkt bezieht sich auf die geringere Einbeziehung von sambischen Institutionen bei der Durchführung von GETFiT. Während im *Scaling-Solar*-Projekt noch die sambische IDC mit der Durchführung betraut wurde, ist nun die norwegische Unternehmensberatung Multiconsult verantwortlich. Obwohl die wesentlichen sambischen Akteure im Energiebereich, MoE, ERB und ZESCO offiziell als Verhandlungspartner einbezogen werden, bezieht sich diese Einbeziehung eher auf technische Details als auf die Planung und Durchführung des Gesamtprozesses. Die Gestaltung der Energietransition – ein eigentlich zutiefst politisches Vorhaben mit Querschnittscharakter – ist den politischen Entscheidungsträger*innen in Sambia somit weitgehend entzogen. In diesem Sinne wird drittens auch die mangelnde Einbeziehung sambischer Unternehmen beklagt, die zum Beispiel über hohe finanzielle Anforderungen an die bietenden Unternehmen zementiert wird. So mussten Bieterkonsortien über mindestens 25 Mio. US\$ an Vermögenswerten verfügen, um an der Ausschreibung teilnehmen zu können (Multiconsult 2018: 20). Dies erschwert die Beteiligung kleinerer, auf nationaler Ebene agierender Unternehmen und somit auch den Aufbau heimischer Energieunternehmen im Bereich der erneuerbaren Energien.

4. Diskussion: Finanzialisierung von Erneuerbare-Energie-Projekten in Sambia

Sambias Energiesektor ist dynamischen Entwicklungen unterworfen. Unsere Analyse des *Scaling-Solar*- und des GETFiT-Programms zeigt, wie Umstrukturierungen in der Entwicklungsfinanzierung die lokale Ebene beeinflussen, den Weg für einen privat und transnational finanzierten Energiesektor ebnen und gleichzeitig die Abhängigkeit von Entwicklungsbanken erhöhen. Dies resultiert in Interventionen in die ökonomische Souveränität. Doch bereits bevor solche Interventionen greifen, übt *de-risking* politischen, makro- und mikroökonomischen Einfluss aus, indem die Logik der *bankability* – also letztlich die Profitabilität innerhalb der öffentlichen Daseinsversorgung – in den einzelnen Projektstrukturen, aber auch in den Energiepolitiken eines Landes verankert wird.

Erstens zeigen die Beispiele *Scaling Solar* und GETFiT, wie Investitionspraxen in Erneuerbare-Energie-Projekte in Sambia durch makroökonomische Regularien geprägt werden. Während die MFD-Agenda auf der

internationalen Ebene ihre Wirkmacht entfaltet und eine marktorientierte und privat finanzierte Energietransition empfiehlt, erscheinen diese Pläne aus sambischer Perspektive aufgrund der massiven Verschuldung sowie einer subalternen Position im internationalen Finanzsystem geradezu alternativlos. Eine Diskussion über die Einnahmeseite und damit über die strukturelle öffentliche Unterfinanzierung wird von den Befürworter*innen des *de-risking* nicht ernsthaft geführt. Die Analyse von *Scaling Solar* und GETFiT bestätigt hierbei die Annahme, dass Sambias Übergang zu erneuerbaren Energien ein marktorientiertes, transnational orchestriertes Unterfangen ist, dem ein ausreichendes Maß an inländischer finanzieller Souveränität und politischer „ownership“ fehlt. Ganz im Sinne der *billions-to-trillions*-Agenda werden hier öffentliche Mittel zur Risikominderung und als Katalysator für private Finanzierung genutzt. So werden Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung eng miteinander verbunden, während entwicklungspolitisch wünschenswerte Motive wie Energiegerechtigkeit (*energy justice*) auf der Strecke bleiben. Derartige Tendenzen lassen sich entlang der Transitionsprozesse weiterer afrikanischer Staaten, etwa in Marokko oder Tunesien nachweisen (Müller u.a. 2020; Müller u.a. 2021).¹¹ Unsere Analyse deutet darauf hin, dass auch in Sambia transnationale Akteure mit geringer wirtschaftlicher Integration in die sambische Ökonomie diesen Prozess stark dominieren, während sambische Akteure bei Auktionen nur in geringem Maße zum Zuge kommen.

Zweitens erleichtern beide Programme den Marktzugang speziell für ausländische Direktinvestitionen und öffentlich-private Partnerschaften, wodurch die Abhängigkeit Sambias von ausländischen Kapitalzuflüssen fortgesetzt, verlängert und intensiviert wird. Dies schließt eine weitere Verschuldungsgefahr mit ein. Die Senkung der Energieerzeugungskosten ist dabei allerdings ein strategischer Vorteil gegenüber fossilen Energieträgern, ebenso wie die Einführung von Solarlösungen zu wettbewerbsfähigen Preisen. Ähnlich wie andere Initiativen für erneuerbare Energien auf dem afrikanischen Kontinent (Haag & Müller 2019; Müller u.a. 2020) können wir die beiden Programme als gezielte, skalierbare Interventionen in Sambias Energieökonomie verstehen, die auf einer Kombination von FDI-Förderung, Kapazitätsaufbau und *de-risking*-Instrumenten beruht – ganz im Sinne der Weltbank-Agenda oder der UNDP-Empfehlungen für *de-risking*-Vorhaben (Weissbein u.a. 2013). Dabei tragen jedoch beide Programme mit regierungsgestützten Risikogarantien von Gebern wie der Weltbank, der KfW und der

11 Eine andere Tendenz sind marktorientierte Transitionsprozesse wie z.B. in Südafrika. Eine Analyse von ihren Mustern und die Frage von Energiegerechtigkeit findet sich in Müller & Claar (i.E.).

African Trade Insurance zur finanziellen Abhängigkeit bei. Sie schränken den politischen Spielraum für Sambia ein, indem marktschaffende Energiepolitiken gegenüber solchen, die größere Energiegerechtigkeit anstreben und Energiearmut abschaffen, dominieren.

Drittens werden die sambischen Unternehmen durch Wettbewerbsnachteile, Kreditrationierung und Ausschreibungsregularien benachteiligt oder ganz vom Bieterprozess ausgeschlossen. Entsprechend der Literatur zu *subordinate financialisation* erschwert die untergeordnete Position Sambias im internationalen Finanzsystem den Kapitalzugang für lokale Unternehmen, was sich als Wettbewerbsnachteil erweist. Die finanziellen Auflagen, die das GETFiT-Programm für eine Teilnahme am Prozess vorsieht, schränken den Zugang für sambische Unternehmen zusätzlich ein. Die Marginalisierung sambischer Unternehmen manifestiert sich darüber hinaus auch in den Eigentümerstrukturen. Während *Scaling Solar* noch eine Beteiligung der staatlichen IDC vorsieht, bleibt die Beteiligung sambischer Akteure bei GETFiT nur im Falle einer für sambische Unternehmen erfolgreichen Auktion oder im Rahmen der „kleinen“ dritten Ausschreibungsrunde erhalten. Die Marginalisierung sambischer Unternehmen und Institutionen führt darüber hinaus zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit von Technologietransfers. Vieles deutet also darauf hin, dass der aktuelle Rahmen eher dem Profitabfluss im Energiesektor dient als der konsequenten Stärkung und Diversifizierung der heimischen Wirtschaft sowie der Schaffung von (menschenwürdigen) Arbeitsplätzen. Andere entwicklungspolitische Ziele, wie die Förderung von nachhaltiger Industrialisierung im Sinne von SDG 9 „Industrie, Innovation und Infrastruktur“, werden also zugunsten des schnellen Aufbaus von Erneuerbare-Energie-Projekten vernachlässigt. Alternativen wären hier zum Beispiel politische Maßnahmen wie *local content requirements*, die Mindestanteile lokal gefertigter Güter und Arbeitskräfte bei Erneuerbare-Energie-Projekten vorsehen oder die verpflichtende Beteiligung von Unternehmen aus dem heimischen Markt enthalten können (Matsuo & Schmidt 2019). Insgesamt würde sich hier bei Erneuerbare-Energie-Projekten durch regulatorische Maßnahmen die Möglichkeit bieten, die Industrialisierung der sambischen Wirtschaft voranzutreiben, neue Arbeitsplätze zu schaffen und über Steuern den öffentlichen Sektor wieder finanziell zu stärken. Insgesamt kommen wir zu dem Schluss, dass trotz der Fortschritte beim Ausbau der erneuerbaren Energien in Sambia erhebliche polit-ökonomische Verwerfungen für die sambische Energietransition zu erwarten sind. *Scaling Solar* und GETFiT repräsentieren eine Energietransition, die transnationale Investoren im Erneuerbare-Energien-Sektor begünstigt, einer lokalen Aneignung von Technologien der erneuerbaren Energien jedoch entgegensteht.

Auch auf einer makroökonomischen Ebene gibt diese Entwicklung Grund zur Sorge. Sie markiert die Herausbildung einer grünen transnationalen Staatlichkeit, die im Sinne des *de-risking state* stromlinienförmig und skalierbar angelegt ist, indem sie für ausländische Investoren überall vergleichbare, risikoarme Markteintrittsbedingungen zu schaffen sucht. Ein solcher *de-risking state* imitiert Strukturen und Praktiken kolonialer Staatlichkeit, da er politische/ökonomische Interventionen normalisiert und primär darauf ausgerichtet ist, risikoarmen Zugang zu Ressourcen zu ermöglichen, wogegen genuin politische, demokratische Normen in den Hintergrund rücken. Innerhalb der Strukturen postkolonialer Staatlichkeit könnte sich die Programmatik des *de-risking state* als „Extraktivismus im neuen Gewand“ erweisen, der vornehmlich der Profitabschöpfung dient und die politische Handlungsfähigkeit zugunsten einer unternehmerischen Reorganisation von postkolonialer Staatlichkeit weiter untergräbt. Das Beispiel Sambia steht somit stellvertretend für viele andere Energietransitionen auf dem afrikanischen Kontinent und verdeutlicht die entwicklungspolitischen und normativen Problematiken, die mit einer Finanzialisierung im Energiesektor verbunden sind.

Literatur

- Acemoglu, Daron; Isaias N. Chaves; Philip Osafo-Kwaako & James A. Robinson (2016): „Indirect Rule and State Weakness in Africa“. In: Edwards, Sebastian; Johnson, Simon; Weil, David N. (Hg.): *African Successes, Volume IV: Sustainable Growth*. Sierra, S. 343-370.
- Africa Energy Portal (2019): *GET FiT Zambia awards 120MW(AC) in a solar PV tender*. <https://africa-energy-portal.org/news/get-fit-zambia-awards-120mwac-solar-pv-tender>, letzter Aufruf: 17.12.2020.
- Aizawa, Motoko (2017): *Key Messages on the World Bank Group's 2017 Guidance on PPP Contracts*. <https://us.boell.org/en/2017/09/15/key-messages-world-bank-groups-2017-guidance-ppp-contracts>, letzter Aufruf: 7.7.2021.
- Al Jazeera (2020): *How China, COVID-19 and Investors Pushed Zambia into Debt Default*. <https://www.aljazeera.com/program/counting-the-cost/2020/11/21/how-china-COVID-19-and-investors-pushed-zambia-into-debt-default/>, letzter Aufruf: 17.12.2020.
- Andreasson, Stefan (2001): „Divergent Paths of Development: The Modern World-System and Democratization in South Africa and Zambia“. In: *Journal of World-Systems Research*, Bd. 7, Nr. 2, S. 175-222 (<https://doi.org/10.5195/jwsr.2001.179>).
- Baker, Lucy (2015): „The Evolving Role of Finance in South Africa's Renewable Energy Sector“. In: *Geoforum*, Nr. 64, S. 146-156 (<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.06.017>).
- Banga, Josue (2019): „The Green Bond Market: A Potential Source of Climate Finance for Developing Countries“. In: *Journal of Sustainable Finance & Investment*, Bd. 9, Nr. 1, S. 17-32 (<https://doi.org/10.1080/20430795.2018.1498617>).
- Beckman, Björn (2004): „The Postcolonial State: Crisis and Reconstruction“. In: *IDS Bulletin*, Bd. 19, Nr. 4, S. 26-34 (<https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1988.mp19004005.x>).
- Bloomberg NEF (2021): *Climatescope 2020 – Zambia*. <https://global-climatescope.org/results/ZM>, letzter Aufruf: 18.6.2021.

- Bonizzi, Bruno (2013): „Financialization in Developing and Emerging Countries – A Survey“. In: *International Journal of Political Economy*, Bd. 42, Nr. 4, S. 83-107 (<https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916420405>).
- Bonizzi, Bruno; Annina Kaltenbrunner & Jeffrey Powell (2019): „Subordinate Financialization in Emerging Capitalist Economies“. In: *Greenwich Papers in Political Economy*, Nr. 69, <http://gala.gre.ac.uk/id/eprint/23044/13/23044%20POWELL%20Subordinate%20financialization%20GPERC%20WP%20BKP%20v2%20050319.pdf>, letzter Aufruf: 16.7.2021.
- Bortz, Pablo G., & Annina Kaltenbrunner (2017): „The International Dimension of Financialization in Developing and Emerging Economies“. In: *Development and Change*, Bd. 49, Nr. 2, S. 375-393 (<https://doi.org/10.1111/dech.12371>).
- Bracking, Sarah (2012): „How do Investors Value Environmental Harm/Care? Private Equity Funds, Development Finance Institutions and the Partial Financialization of Nature-based Industries“. In: *Development and Change*, Bd. 43, Nr. 1, S. 271-293 (<https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01756.x>).
- Bracking, Sarah (2016): *The Financialisation of Power: How Financiers Rule Africa*. London & New York, US-NY (<https://doi.org/10.4324/9780415538510>).
- Chelwa, Grieve (2020): *China Blamed for Zambia's Debt, but the West's Banks and Agencies Enabled it*. <https://mg.co.za/africa/2020-11-18-china-blamed-for-zambias-debt-but-the-west-s-banks-and-agencies-enabled-it/>, letzter Aufruf: 17.12.2020.
- Claar, Simone (2020): „Green Finance and Transnational Capitalist Classes – Tracing Vested Capital Interests in Renewable Energy Investments in South Africa“. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 46, Nr. 4, S. 110-127 (<https://doi.org/10.20446/JEP-2414-3197-36-4-110>).
- Claar, Simone, & Andreas Nölke (2013): „Deep Integration in North-South Relations: Compatibility Issues between the EU and South Africa“. In: *Review of African Political Economy*, Bd. 40, Nr. 136, S. 274-289 (<https://doi.org/10.1080/03056244.2013.794726>).
- Copperbelt Energy Corporation (2018): *Annual Report 2018*. <https://cecinvestor.com/cec-2018-annual-report-released/>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- DB Climate Change Advisors (2011): *GET FiT Plus – De-risking Clean Energy Business Models in a Developing Country Context*. https://www.db.com/cr/de/docs/GET_FiT_Plus.pdf, letzter Aufruf: 15.4.2021.
- Eberhard, Anton, & Raine Naude (2016): „The South African Renewable Energy Independent Power Producer Procurement Programme: A Review and Lessons Learned“. In: *Journal of Energy in Southern Africa*, Bd. 27, Nr. 43, S. 1-14 (<https://doi.org/10.17159/2413-3051/2016/v27i4a1483>).
- Elsner, Carsten; Manuel Neumann; Franziska Müller & Simone Claar (i.E.): „Room for Money or Manoeuvre? How Green Financialization and De-risking Shape Zambia's Renewable Energy Transition“. In: *Canadian Journal of Development Studies*.
- Epstein, Gerald A. (2005): *Financialization and the World Economy*. Cheltenham.
- Ferguson, James (1999): *Expectations of Modernity*. Berkeley, US-CA.
- Fischer, Andrew M. (2020): *Haemorrhaging Zambia: Prequel to the Current Debt Crisis*. <https://developingeconomics.org/2020/11/24/haemorrhaging-zambia-prequel-to-the-current-debt-crisis/>, letzter Aufruf: 4.12.2020.
- Gabor, Daniela (2019): *Securitization for Sustainability. Does it Help Achieve the Sustainable Development Goals?* https://us.boell.org/sites/default/files/gabor_finalized.pdf, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- Gabor, Daniela (2020): *The Wall Street Consensus*. <https://osf.io/preprints/socarxiv/wab8m/>, letzter Aufruf: 23.12.2020 (<https://doi.org/10.31235/osf.io/wab8m>).
- GETFiT Zambia (2019): *About GETFiT Zambia*. <https://www.getfit-zambia.org/about-get-fit>, letzter Aufruf: 23.12.2020.

- GETFiT Zambia (2020a): *Developers Pre-Qualified for Small-Hydro Tender*. <https://www.getfit-zambia.org/news/developers-prequalified-for-get-fit-100mw-small-hydro-tender>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- GETFiT Zambia (2020b): *GET FiT Zambia Update – Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Impacts*. <https://www.getfit-zambia.org/news/get-fit-zambia-update-corona-virus-disease-2019-COVID-19-impacts>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- Green Building Africa (2019): *GET FiT Zambia Announces Bid Winners for Six Solar PV IPP Projects Totaling 120MW*. <https://www.greenbuildingafrica.co.za/get-fit-zambia-announces-six-solar-pv-ipp-projects-totaling-120mw/>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- Human Rights Watch (2018): *Zambia Should Protect Customary Land Rights*. <https://www.hrw.org/news/2018/03/27/zambia-should-protect-customary-land-rights>, letzter Aufruf: 23.3.2021.
- Gruffydd Jones, Branwen (2008): „The Global Political Economy of Social Crisis: Towards a Critique of the ‚Failed State‘ Ideology“. In: *Review of International Political Economy*, Bd. 15, Nr. 2, S. 180-205 (<https://doi.org/10.1080/09692290701869688>).
- Haag, Steffen, & Franziska Müller (2019): „Finanzplatz Afrika. Grüne Finanzflüsse und afrikanische Energietransitionen“. In: Melber, Henning (Hg.): *Deutschland und Afrika – Anatomie eines komplexen Verhältnisses*. Frankfurt a.M., S. 58-73.
- Kruger, Wikus; Susann Stritzke & Philipp A. Trotter (2019): „De-risking Solar Auctions in Sub-Saharan Africa – A Comparison of Site Selection Strategies in South Africa and Zambia“. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Nr. 104, S. 429-438 (<https://doi.org/10.1016/j.rser.2019.01.041>).
- Kvangraven, Ingrid Harvold; Kai Koddenbrock & Ndongo Samba Sylla (2020): „Financial Subordination and Uneven Financialization in 21st Century Africa“. In: *Community Development Journal*, Bd. 56, Nr. 1, S. 1-22 (<https://doi.org/10.1093/cdj/bsaa047>).
- Larmer, Miles (2010): „Historical Perspectives on Zambia’s Mining Booms and Busts“. In: Fraser, Alastair, & Miles Larmer (Hg.): *Zambia, Mining, and Neoliberalism. Boom and Bust on the Globalized Copperbelt*. New York, US-NY, S. 31-58 (https://doi.org/10.1057/9780230115590_2).
- Mader, Philip; Daniel Mertens & Natascha van der Zwan (2020): „Financialization: An Introduction“. In: Mader, Philip; Daniel Mertens & Natascha van der Zwan (Hg.): *The International Handbook of Financialization*. London & New York, US-NY, S. 1-16 (<https://doi.org/10.4324/9781315142876-1>).
- Maiangwa, Benjamin; Muhammad Dan Suleiman & Chigbo Arthur Anyaduba (2018): „The Nation as Corporation: British Colonialism and the Pitfalls of Postcolonial Nationhood in Nigeria“. In: *Peace and Conflict Studies*, Bd. 25, Nr. 1, S. 1-23 (<https://doi.org/10.46743/1082-7307/2018.1438>).
- Matsuo, Tyeler, & Tobias S. Schmidt (2019): „Managing Tradeoffs in Green Industrial Policies: The Role of Renewable Energy Policy Design“. In: *World Development*, Bd. 122, S. 11-26 (<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.05.005>).
- Mawdsley, Emma (2018): „From Billions to Trillions: Financing the SDGs in a World ‚Beyond Aid‘“. In: *Dialogues in Human Geography*, Bd. 8, Nr. 2, S. 191-195 (<https://doi.org/10.1177/2043820618780789>).
- Müller, Franziska (2015): *Im Namen liberaler Normen? Gouvernementalität in den EU-AKP-Beziehungen*. Baden-Baden (<https://doi.org/10.5771/9783845262642>).
- Müller, Franziska, & Simone Claar (i.E.): „Auctioning a ‚Just Energy Transition‘? South Africa’s Renewable Energy Procurement Programme and its Implications for Transition Strategies“. In: *Review of African Political Economy* (<https://doi.org/10.1080/03056244.2021.1932790>).
- Müller, Franziska; Simone Claar; Manuel Neumann & Carsten Elsner (2020): „Is Green a Pan-African Colour? Mapping African Renewable Energy Policies and Transitions in 34

- Countries“. In: *Energy Research and Social Science*, Nr. 68, o.S. (<https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101551>).
- Müller, Franziska; Manuel Neumann; Carsten Elsner & Simone Claar (2021): „Assessing African Energy Transitions: Renewable Energy Policies, Energy Justice, and SDG 7“. In: *Politics and Governance*, Bd 9, Nr. 1, S. 119-130 (<https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.3615>).
- Multiconsult (2018): *GET FIT Zambia Solar PV Tender – Tender Process & Requirements*. https://static1.squarespace.com/static/58c95e0c5016e18d705d710a/t/5a841476652dea08622416a5/1518605462761/180214_Attachment_1.pdf, letzter Aufruf: 15.9.2020.
- Ocampo, José Antonio (2017): *Resetting the International Monetary (Non)System*. Oxford (<https://doi.org/10.1093/oso/9780198718116.001.0001>).
- Ofstad, Arve, & Elling Tjønneland (2019): *Zambia's Looming Debt Crisis – Is China to Blame?* <https://www.cmi.no/publications/file/6866-zambias-looming-debt-crisis-is-china-to-blame.pdf>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- Olabisi, Michael, & Howard Stein (2015): „Sovereign Bond Issues: Do African Countries Pay More to Borrow?“ In: *Journal of African Trade*, Bd. 2, Nr. 1-2, S. 87-109 (<https://doi.org/10.1016/j.joat.2015.08.003>).
- O'Neill, Phillip M. (2013): „The Financialization of Infrastructure: The Role of Categorization and Property Relations“. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Bd. 6, Nr. 3, S. 441-454 (<https://doi.org/10.1093/cjres/rst017>).
- Rodrik, Dani (2006): „Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's ‚Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform‘“. In: *Journal of Economic Literature*, Bd. 44, Nr. 4, S. 973-987 (<https://doi.org/10.1257/jel.44.4.973>).
- Rowden, Rick (2019): *From the Washington Consensus to the Wall Street Consensus*. <https://us.boell.org/en/2019/10/11/washington-consensus-wall-street-consensus>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- Rödl & Partner (2016): „Scaling Solar“ der Weltbank – Option für Markteinstieg in Afrika? <https://www.roedl.de/themen/erneuerbare-energien/2017-08/scaling-solar-weltbank-option-markteinstieg-afrika>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- Schmidt, Jeremy J., & Nathaniel Matthews (2018): „From State to System: Financialization and the Water-Energy-Food-Climate Nexus“. In: *Geoforum*, Nr. 91, S. 151-159 (<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.03.001>).
- Svartzman, Romain, & Jeffrey Althouse (2020): „Greening the International Monetary System? Not without Addressing the Political Ecology of Global Imbalances“. In: *Review of International Political Economy*, S. 1-26 (<https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1854326>).
- Sweerts, Bart; Francesco Dalla Longa & Bob van der Zwaan (2019): „Financial De-risking to Unlock Africa's Renewable Energy Potential“. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Nr. 102, S. 75-82 (<https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.11.039>).
- Takouleu, Jean Marie (2018): *Zambia: €34 Million Financing Agreement between Enel and IDC for a Solar Power Plant*. <https://www.afrik21.africa/en/zambia-e34-million-financing-agreement-between-enel-and-idc-for-a-solar-power-plant/>, letzter Aufruf: 17.12.2020.
- Takouleu, Jean Marie (2019): *Zambia: Bangweulu's Solar Park (54 MW) Recently Delivered by Neoen and IDC*. <https://www.afrik21.africa/en/zambia-bangweulus-solar-park-54-mw-recently-delivered-by-neoen-and-idc/>, letzter Aufruf 17.12.2020.
- Weissbein, Oliver; Yannick Glemarec; Hande Bayraktar & Tobias S. Schmidt (2013): *Derisking Renewable Energy Investment. A Framework to Support Policymakers in Selecting Public Instruments to Promote Renewable Energy Investment in Developing Countries*. https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/low_emission_climateresilientdevelopment/derisking-renewable-energy-investment/derisking-renewable-energy-investment.html, letzter Aufruf: 23.12.2020.

- Whitworth, Alan (2014): „Energy Policy“. In: Adam, Christopher S.; Paul Collier & Michael Gondwe (Hg.): *Zambia: Building Prosperity from Resource Wealth*. Oxford, S. 227-245 (<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199660605.003.0011>).
- Whitworth, Alan (2015): „Explaining Zambian Poverty: A History of (Nonagriculture) Economic Policy since Independence“. In: *Journal of International Development*, Bd. 27, Nr. 7, S. 953-986 (<https://doi.org/10.1002/jid.3049>).
- Williams, Ollie (2020): *Zambia's Default Fuels Fears of African 'Debt Tsunami' as COVID Impact Bites*. <https://www.theguardian.com/global-development/2020/nov/25/zambias-default-fuels-fears-of-african-debt-tsunami-as-covid-impact-bites>, letzter Aufruf: 29.3.2021.
- World Bank Group (2018): *Scaling Solar: An Update*. <https://www.mofa.go.jp/files/000340295.pdf>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- World Bank Group (2019): *Overview Zambia*. <https://www.worldbank.org/en/country/zambia/overview>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- World Bank Group (2020): *Maximizing Finance For Development*. <https://www.worldbank.org/en/about/partners/maximizing-finance-for-development#1>, letzter Aufruf: 23.12.2020.
- Young, Crawford (2004): „The End of the Post-Colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political Dynamics“. In: *African Affairs*, Bd. 103, Nr. 410, S. 23-49 (<https://doi.org/10.1093/afraf/adh003>).

Anschrift der Autor*innen:

Carsten Elsner
carstenelsner@uni-kassel.de

Franziska Müller
franziska.mueller@uni-hamburg.de

Manuel Neumann
mneumann@uni-kassel.de

Simone Claar
sclaar@uni-kassel.de