



Jobs für Afrika: Chancen in einer Weltwirtschaft im Umbruch

Zusammenfassung

Um 2031 wird die erwerbsfähige Bevölkerung Afrikas die Marke von einer Milliarde überschreiten. Diese wachsende Erwerbsbevölkerung braucht menschenwürdige und produktive Arbeitsplätze. Bisher ist es den afrikanischen Volkswirtschaften zumeist nicht gelungen, stabile und gut bezahlte Arbeitsplätze im nötigen Umfang zu schaffen. Pro Beschäftigtem in der Privatwirtschaft arbeiten 10 im informellen Sektor. Der Mangel an formeller Beschäftigung fördert Migration und verstärkt globale Sicherheitsprobleme.

Ohne einen Strukturwandel, der es den Menschen ermöglicht, aus der geringproduktiven Landwirtschaft und dem informellen Gewerbe in moderne Industrien oder Dienstleistungen zu wechseln, kann es nicht genügend gute Arbeitsplätze geben. Ein solcher Wandel hat sich in einigen ostasiatischen Ländern vollzogen. In Afrika ist jedoch keine vergleichbare Dynamik erkennbar. Schlimmer noch: der Anteil der Industrie, ohnehin auf einem geringen Niveau, ist rückläufig!

Welche wirtschaftlichen Perspektiven hat Afrika? Woher könnten die so dringend benötigten Millionen menschenwürdiger Arbeitsplätze kommen? Da sich die Weltwirtschaft in mehrfacher Hinsicht im Umbruch befindet, würde die einfache Fortschreibung bisheriger Trends in die Irre führen. Wir gehen einen anderen Weg. Im Folgenden zeigen wir, wie sich bestimmte disruptive globale Entwicklungen auf die afrikanischen Arbeitsmärkte auswirken könnten:

- Weltweit werden die natürlichen Ressourcen aufgezehrt, die Weltbevölkerung wächst, ihre Kaufkraft nimmt zu und die Nachfrage nach hochwertigen Lebensmitteln steigt. Die globale Bioökonomie dürfte die Nachfrage nach nachwachsenden Ressourcen verstärken. Daraus ergeben sich Chancen für Länder mit ungenutzten Bodenressourcen.

- Die Urbanisierung und das Wachstum afrikanischer Mittelschichten führen zu einer höheren und stärker diversifizierten Nachfrage und damit neuen Möglichkeiten für die lokale Konsumgüterindustrie. Auch der Trend zu nachhaltigen „intelligenten“ Städten ist für afrikanische Unternehmen z.B. aus der Transport-, Elektronik- und Baubranche vielversprechend.
- Neue digitale Technologien beinhalten Chancen und Risiken: Einige Innovationen schaffen afrikanischen Herstellern Zugang zu bisher unzugänglichen Märkten, andere fördern zu ihrem Nachteil die Automatisierung und globale Marktkonzentration.
- Die rasch steigenden Löhne in China könnten eine Verlagerung arbeitsintensiver Branchen in afrikanische Länder mit niedrigen Lohnstückkosten bewirken – es sei denn, China automatisiert diese Prozesse.
- Die unvermeidbare Reduzierung des ökologischen Rucksacks der Weltwirtschaft könnte unter anderem in der ökologischen Landwirtschaft oder der Elektrifizierung mit kostengünstigen erneuerbaren Energien neue Chancen schaffen. Zugleich drohen Kapitalverluste in CO₂-intensiven, nicht nachhaltigen Branchen.

Noch können wir die Auswirkungen dieser Trends auf die afrikanischen Länder nur in Umrissen erkennen. Klar ist, dass einige Veränderungen massiv sein werden. Die Länder der Region und ihre internationalen Kooperationspartner sollten daher systematisch die länderspezifischen Wettbewerbschancen und -risiken abschätzen, um frühzeitig Maßnahmen zum Ausbau zukunftsfähiger Potenzialbranchen ergreifen zu können. Klar ist auch, dass es kurz- und mittelfristig nicht gelingen wird, genügend Arbeitsplätze in modernen, formellen Unternehmen zu schaffen. Daher muss viel mehr als bisher unternommen werden, um auch in den traditionellen Branchen die Produktivität zu erhöhen.

Strukturwandel als treibende Kraft

Um das Jahr 2031 wird die erwerbsfähige Bevölkerung Afrikas (im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) die Marke von einer Milliarde überschreiten. Für diese Erwerbsbevölkerung werden produktive Arbeitsplätze gebraucht. Bisher ist es den afrikanischen Volkswirtschaften zumeist nicht gelungen, solche Arbeitsplätze zu schaffen. Filmer und Fox (2014) schätzen, dass 84 Prozent der Erwerbstätigen im subsaharischen Afrika in informellen Beschäftigungsverhältnissen stehen, deren Produktivität gering ist und die oft instabil, gefährlich und nicht ordnungsgemäß angemeldet sind. Lediglich 8 Prozent arbeiten in angemeldeten privaten Betrieben, weitere 8 Prozent im öffentlichen Sektor. Der bislang zahlenmäßig unbedeutende formelle Privatsektor müsste sich also verzehnfachen, um alle in der informellen Wirtschaft „geparkten“ Erwerbstätigen aufzunehmen. Hinzu kommt, dass Afrikas' erwerbsfähige Bevölkerung jährlich um 20 Millionen Menschen wächst.

Die *gute Nachricht*: Viele Länder Ostasiens haben bewiesen, dass formelle Arbeitsmärkte schnell wachsen können. Kern des Erfolgs von China, Vietnam, Südkorea, Malaysia, Thailand und anderen Volkswirtschaften war immer ein Strukturwandel mit kräftigem Wachstum im Industriesektor. Strukturwandel heißt, dass Arbeitskräfte und Kapital von Tätigkeiten mit geringer Produktivität in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und im Kleingewerbe in neue, spezialisierte Berufe mit viel höherer Produktivität in Industrie und modernen Dienstleistungen wechseln. Von der resultierenden Produktivitätssteigerung profitieren auch diejenigen, die in den traditionellen Sektoren verbleiben. Ihre Löhne steigen, da das Überangebot an Arbeitskraft abgebaut wird, sie profitieren von einer höheren Nachfrage für ihre Produkte und sie beziehen Transfers von Verwandten, die in modernen Branchen Geld verdienen. Historisch kam dem Industriesektor bei dieser Transformation eine Schlüsselrolle zu: Hier steigt die Produktivität durch Spezialisierung und die Handelbarkeit von Industriegütern begünstigt Massenproduktion. Technologisches Lernen erlaubt, immer bessere und ganz neue Produkte zu fertigen.

Die *schlechte Nachricht* ist, dass der Strukturwandel in Afrika sich nur sehr langsam vollzieht. In den meisten Ländern geht der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt (BIP) schon wieder zurück, bevor er auch nur 10, 15 oder 20 Prozent erreicht hat. Diese „verfrühte Deindustrialisierung“ (Rodrik, 2016) verhindert den Erwerb spezifischer Fähigkeiten, die für die wirtschaftliche Entwicklung so wichtig sind. Dies hat zwei Gründe. Erstens sind „Spätzünder“ in einer zunehmend globalisierten Weltwirtschaft gegenüber den Ländern benachteiligt, die schon Jahrzehnte zuvor Fähigkeiten, Größenvorteile und Netzwerkeffekte ausbauen konnten. Zweitens werden Routinetätigkeiten zusehends automatisiert, so dass arbeitsintensive Export-Produktion als Sprungbrett für Entwicklung entfällt. Afrika ist nicht die einzige Region, die sich vorzeitig deindustrialisiert, aber die Folgen sind in Anbetracht der vielen fehlenden Arbeitsplätze besonders gravierend. Woher also könnten die in der Region so dringend benötigten Millionen Arbeitsplätze kommen?

Wo könnte Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegen?

Angesichts fundamentaler Veränderungen in der Weltwirtschaft bieten die Rezepte, die sich zwei, drei Jahrzehnte früher in Asien bewährt haben, für Afrika keine Lösung. Wir sehen fünf Megatrends, die Afrikas Entwicklungsperspektiven prägen werden:

1. Neue Möglichkeiten in der Agrarindustrie: Weltweit schwinden die Ressourcen für Agrarproduktion (fruchtbare Böden, Wasser, Biodiversität). Zugleich wächst die Weltbevölkerung, ihre Kaufkraft und die Nachfrage nach höherwertigen Lebensmitteln nehmen zu. Außerdem werden Produkte auf Erdölbasis zunehmend durch Bioökonomie ersetzt werden.
2. Neue digitale Technologien verbessern die Konnektivität, bringen neue Geschäftsmodelle wie elektronische Handelsplattformen hervor, ermöglichen die Automatisierung von Routineaufgaben und beeinflussen die Lieferketten auf vielfältige Weise.
3. Die Notwendigkeit, den ökologischen Rucksack der Weltwirtschaft zu reduzieren, birgt neue Chancen und Risiken.
4. Die Urbanisierung und die Ausweitung der Mittelschicht schaffen neue Bedürfnisse – und somit einen Markt für neue Waren und Dienstleistungen, die lokal produziert werden können; der Trend zu nachhaltigen und «intelligenten» Städten löst alle möglichen Innovationen im Transport und der Bauwirtschaft aus.
5. Ostasien wird seine Position als neues Zentrum der Weltwirtschaft festigen und vor allem China wird sich vom Billigproduzenten zur wissensbasierten Volkswirtschaft entwickeln. Dadurch verändern sich die Spezialisierungsoptionen auch für Afrika.

Klar ist, dass diese Megatrends grundlegende Umbrüche in der Weltwirtschaft bewirken werden – aber wir wissen noch nicht genau, *wie* sie die Wettbewerbsposition der afrikanischen Länder verändern werden. Daher ist es wichtig, die Trends genau zu beobachten, um Chancen und Risiken erkennen zu können. Wegen der großen Unterschiede in der Region im Hinblick auf Ressourcenausstattung, Landesgröße oder Entwicklungsgrad sind die Chancen länderspezifisch. Es lassen sich jedoch einige allgemeine Schlüsse ziehen.

Industrialisierung ja – aber anders

Aufgrund ihrer Bedeutung für Wissensakkumulation und Produktivitätssteigerung spielt die Industrie nach wie vor eine wichtige Rolle. Die Optionen für industrielle Entwicklung haben sich jedoch verändert. Heute sehen wir drei wesentliche Möglichkeiten, die Afrikas Staaten so ausschöpfen können, wie es den jeweiligen nationalen Bedingungen entspricht:

Erstens entstehen neue Konsumgütermärkte für die wachsende urbane Mittelschicht. Mit Urbanisierung steigen die Pro-Kopf-Einkommen, und Lebensstile diversifizieren sich. Das eröffnet Chancen. Geschäftsgelegenheiten ergeben sich auch bei Investitionen in ressourceneffiziente Gebäude, intelligente Mobilität und Kreislaufwirtschaft. Hier heißt es, diese nicht allein ausländischen Anbietern zu überlassen.

Zweitens könnten sich Investitionen in ausfuhrorientierte Leichtindustrien wegen steigender Industrielöhne in China zunehmend nach Afrika verlagert werden. Allerdings sind derzeit nur wenige afrikanische Länder wettbewerbsfähig: die Löhne sind höher als z.B. in Bangladesch, die Produktivität ist niedriger und das Geschäftsklima schlechter. Die wenigen Länder mit realistischen Chancen, wie Äthiopien, müssen zweierlei bedenken: Die manuelle Fertigung könnte bald der Automatisierung zum Opfer fallen, und außerdem sollten die Länder versuchen, schrittweise von einfachsten Niedriglohn-aufgaben wegzukommen und die Wertschöpfung zu erhöhen. Der Aufstieg Marokkos von der Montage von Kabelbäumen zu komplizierteren Autoteilen ist ein gutes Beispiel.

Drittens werden sich aus der Diversifizierung der Rohstoffsektoren neue vor- und nachgelagerte Einkommensquellen ergeben. In der Landwirtschaft sind diese viel zahlreicher und sozial inklusiver als in der Erdöl- und Bergbauindustrie. Die globale Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten wächst, und mit hochwertigen Getreidesorten, Fleisch-, Milch- und neuen Bioprodukten blickt die Lebensmittelbranche in eine verheißungsvolle Zukunft. Allerdings machen anspruchsvollere Standards das Exportieren schwieriger.

Für allen Produktionszweige gilt überdies: Da Umweltfaktoren in globalen Transaktionen zunehmend eingepreist und ökologische Produkt- und Verfahrensstandards in Handelsverträgen und globalen Wertschöpfungsketten harmonisiert werden, wird „grüner“ zu sein als der globale Konkurrent immer mehr zum einem Wettbewerbsvorteil (Altenburg & Rodrik, 2017).

Neue Chancen abseits der Industrie

Obwohl der Industriesektor nach wie vor Bedeutung hat, finden sich die wichtigsten Treiber für Wohlstand in Afrika möglicherweise abseits der Industrie. Wie Page (2018) beobachtet, überflügeln derzeit ICT-basierte Dienstleistungen, der Tourismus und der Transportsektor in vielen Ländern das Wachstum im Industriesektor. Zwischen 1998 und 2015 wuchs die Ausfuhr von Dienstleistungen mehr als sechsmal so schnell wie die Warenexporte (Foresight Africa, 2018).

Glücklicherweise haben einige nicht-verarbeitende Wirtschaftszweige die gleichen positiven Merkmale wie Industrien (weshalb Page, 2018, sie „Industrien ohne Schornsteine“ nennt): Auch sie erlauben es, besondere Kompetenzen zu entwickeln, so dass viele Arbeitskräfte hochproduktiv sind und die Wertschöpfung steigt. Einige Dienstleistungen sind handelbar, ermöglichen also Größenvorteile und Deviseneinnahmen, und einige sind weniger durch Automatisierung bedroht. Zudem kann in einer ersten Spezialisierung erworbenes Erfahrungswissen oft für weitere aufstrebende Branchen genutzt werden. Die Herausforderung ist, die sich hier bietenden Chancen so zu nutzen, dass sich Lernprozesse und Diversifizierung wie in der Industrie immer weiter hochschaukeln.

Zu den vielversprechenden Kandidaten für Afrika gehören:

- Hochwertige Landwirtschaft (aus den vorgenannten Gründen), vom Gartenbau bis zu neuen Bioerzeugnissen, die fossile Brennstoffe in der Weltwirtschaft ersetzen.

- Der Tourismus, der bereits über 5 Millionen Afrikaner direkt beschäftigt und weiterhin wächst.
- Kreative Branchen, wie Film, Musik, Spieleindustrie und Kunst, die auf der kulturellen Einzigartigkeit und Vielfalt und der Schönheit der Natur Afrikas aufbauen.
- Outsourcing arbeitsintensiver Geschäftsprozesse. „Impact Sourcing“ ist ein neuer Trend, Aufträge in arme Länder und an bedürftige Zielgruppen zu vergeben.

Strukturwandel sozial inklusiv gestalten: Flankierende armutsorientierte Politik

Auch in dem optimistischen Szenario, in dem afrikanische Länder ihre Chancen in „Industrien mit und ohne Schornstein“ optimal nutzen, wird die Arbeitslosigkeit noch lange sehr hoch bleiben. Es bleibt zu bedenken, dass nicht nur bessere Arbeitsplätze für Millionen junger Afrikanerinnen und Afrikaner benötigt werden, die zum ersten Mal erwerbstätig werden, sondern auch für die vielen in prekären Verhältnissen Beschäftigten. In neue Wettbewerbsvorteile zu investieren ist daher zwar wichtig, reicht aber allein nicht aus. Um Fortschritte im Hinblick auf Massenarbeitslosigkeit und Armut zu machen, sind ergänzende Maßnahmen erforderlich:

Erstens müssen Produktivität und Einkommen dort gesteigert werden, wo arme Menschen heute beschäftigt sind, insbesondere in der bäuerlichen Landwirtschaft und im Kleingewerbe. Dies erfordert Investitionen in Bildung und Infrastruktur sowie einen besseren Zugang zu Dienstleistungen für Energie, Finanzierung und dergleichen. Dass dezentrale Systeme zur Energieversorgung mit regenerativen Energieträgern immer billiger werden, bedeutet enorme Vorteile, da nun selbst abgelegene Haushalte versorgt werden können und bei Installation, Betrieb und Wartung dezentraler Anlagen neue Jobs entstehen.

Zweitens müssen soziale Sicherungssysteme ausgebaut werden, darunter öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen und *Cash Transfer*-Programme. Angesichts fortschreitender Besitzkonzentration bei Produktionsmitteln werden mehr Menschen von nicht lohnbezogenen Transferleistungen abhängig sein. Arme Menschen zu schützen ist nicht nur eine moralische Verpflichtung, sondern gehört zu den effektivsten Investitionen in Produktivität. Nachweislich investieren arme Menschen in Bildung und produktive Vermögenswerte, wenn sie weniger Risiken ausgesetzt sind, was wiederum einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leistet.

Neue entwicklungspolitische Prioritäten

Die Beschäftigungsproblematik in Afrika erfordert Maßnahmen an mehreren Fronten. Die meisten relevanten Bereiche sind wohlbekannt, und Reformen in Bildung, Gesundheit, Infrastruktur sowie allgemeine Regierungsreformen laufen bereits und sollten weiter ausgebaut werden. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf vier aus unserer Sicht zentrale Bereiche, die wir im aktuellen Diskurs zwischen afrikanischen Regierungen, bilateralen Entwicklungspartnern und internationalen Organisationen als *vernachlässigt* ansehen:

1. *Nachhaltige Wachstumspotenziale erschließen.* Niemand weiß, wo die vielen Millionen menschenwürdige Arbeitsplätze für Afrika herkommen sollen. Es gibt lokal durchaus wirtschaftliche Erfolge, doch die Beschäftigungssituation insgesamt bleibt prekär. Bahnbrechende technologische Entwicklungen könnten auf dem Binnenmarkt wie im Export neue Chancen eröffnen, so bei IT-Dienstleistungen, dezentralen Energieversorgungssystemen, urbanen Konsummärkten, Bioenergie, hochwertigen Lebensmittelexporten und intelligenter Infrastruktur für Städte. Wie groß diese Chancen sind, welche Länder sie ergreifen werden und welche Investitionen im Vorfeld erforderlich sind – all das ist völlig unklar. Die politischen Entscheidungsträger Afrikas sollten daher Technologie- und Markttrends systematisch beobachten, vor allem solche mit großem Veränderungspotenzial, um zukunftsfähige und inklusive Entwicklungspfade zu erkennen.
2. *In länderspezifische Wettbewerbsvorteile investieren.* Welche Möglichkeiten sich auch ergeben werden – Softwareexporte, landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten, Biowirtschaft, Tourismus oder internationaler Textilhandel – es werden Institutionen zur Unterstützung erforderlich sein, um die richtigen Investoren zu gewinnen, die benötigten Fähigkeiten zu erwerben und die Einhaltung internationaler Standards sicherzustellen. Die meisten staatlichen Programme zur Verbesserung des Investitionsklimas legen einen Schwerpunkt auf horizontale Maßnahmen (wie zum Beispiel die Vereinfachung bürokratischer Prozesse). Viel weniger Aufwand wird für die strategische Erkundung neuer Marktchancen betrieben.
3. *Den Wissenstransfer von modernen Betrieben an Produzenten mit geringer Produktivität maximieren.* Das kleine Segment moderner Betriebe, die offiziell angemeldeten Geschäften nachgehen, ist klar getrennt von dem viel größeren Segment der informellen Mikro- und Kleinunternehmen. Dazwischen klafft meist eine riesige Produktivitätslücke. Für große Unternehmen besteht kaum ein Anreiz, mit Kleinunternehmen Geschäfte zu machen, vor allem, wenn es um Zuverlässigkeit und die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen geht. Dementsprechend ist die zwischenbetriebliche Spezialisierung gering, und wenig Wissen wird von modernen Betrieben an traditionelle Unternehmen weitergegeben. Hier eine Vernetzung und den Wissenstransfer stärker zu fördern, könnte Kleinunternehmen dabei helfen, ihre Leistung maßgeblich zu steigern. Bisher wird in dieser Hinsicht jedoch nur wenig unternommen. Afrikanische Regierungen und Entwicklungspartner setzen häufig auf die Investitionen (ausländischer) Großunternehmen und gehen ganz selbstverständlich davon aus, dass eine Vernetzung und ein Wissenstransfer stattfinden. Viele afrikanische Regierungen verschärfen das Problem noch, indem sie ministerielle Zuständigkeiten und Förderprogramme zwischen den modernen Industrien und de- Kleinunternehmen aufteilen (Altenburg & Lütkenhorst, 2015).
4. *Sozialpolitik weiterentwickeln.* Cash Transfers, öffentliche Beschäftigungs- und Ernährungsprogramme und andere sozialpolitische Maßnahmen bewirken, dass arme Menschen weniger Risiken ausgesetzt und eher bereit sind, in Bildung oder andere produktive Vermögenswerte zu investieren, die ihnen Wege aus der Armut eröffnen. Selbst Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen sind in der Lage, solche Programme aus Steuereinnahmen zu finanzieren (wie Indien, Indonesien oder in Afrika Lesotho). Nur Länder mit sehr geringem Einkommen sind auf internationale Unterstützung angewiesen.

Literatur

- Altenburg, T., & Lütkenhorst, W. (2015). *Industrial policy in developing countries. Failing markets – weak states*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Altenburg, T., & Rodrik, D. (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. In T. Altenburg & C. Assmann (Eds.), *Green industrial policy: Concept, policies, country experiences* (pp. 1-20). Bonn/Geneva: UN Environment.
- Filmer, D., & Fox, L. (2014). *Youth employment in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Foresight Africa. (2018). *Top priorities for the continent in 2018*. Washington, DC: The Brookings Institution Africa Growth Initiative.
- Page, J. (2018). *Rethinking Africa's structural transformation. The rise of new industries*. Abgerufen von <https://www.brookings.edu/research/rethinking-africas-structural-transformation/>
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33.

Tilman Altenburg

Co-Chair

„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as11.2018

Brahima Coulibaly

Director und Senior Fellow

African Growth Initiative, Brookings Institution