

Fokus

Volkswirtschaft

Nr. 95, 9. Juni 2015

Nordafrika sieht sich gemeinsamen ökonomischen Herausforderungen gegenüber

Autor: Dr. Martin Raschen, Telefon 069 7431-2434, research@kfw.de

Die Länder Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Ägypten haben in letzter Zeit beispiellose politische und wirtschaftliche Veränderungen erlebt. Der Arabische Frühling hat grundlegende Umwälzungen ausgelöst, deren weiterer Verlauf und Ergebnisse nicht absehbar sind. Der politische Umschwung hat auch wirtschaftliche Konsequenzen, die zusammen mit diversen schon vorher bestehenden internen Wirtschaftsproblemen die Länder vor extreme Herausforderungen stellen. Hinzu kommen aktuell externe Faktoren wie der Ölpreisrückgang. Daraus ergeben sich jedoch auch partiell Chancen. Wenn die Länder Nordafrikas ihre wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen verbessern, wäre dies auch ein wesentlicher Beitrag zur politischen Stabilisierung.

Der politische Stillstand endete plötzlich und unerwartet

Der Arabische Frühling begann mitten im Winter. Im Dezember 2010 zündete sich ein tunesischer Gemüsehändler aus Verzweiflung und Protest gegenüber Polizeiwillkür selber an und starb. Dies löste landesweit große Demonstrationen gegen die tunesische Regierung aus und griff in den nächsten Monaten auf etliche Staaten in Nordafrika und dem Nahen Osten über.

In den fünf hier betrachteten Ländern verlief diese Entwicklung sehr unterschiedlich. In **Marokko** versprach König Mohammed VI politische Reformen. Eine per Referendum bestätigte Verfassungsänderung beschnitt die Rechte des Königs und stärkte demokratische Prinzipien. Im November 2011 brachten vorgezogene Neuwahlen einen Machtwech-

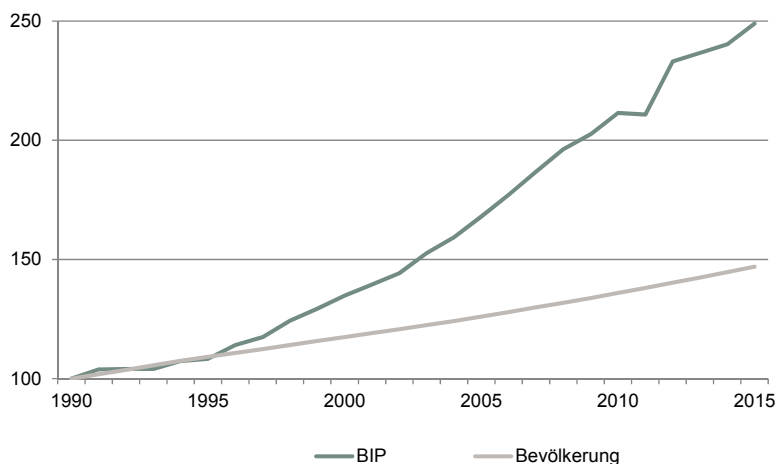
sel. Marokko gelang damit eine gesellschaftliche Erneuerung auf weitgehend friedlichem Weg, man spricht von einer Sanften Revolution. In **Algerien** erfüllte die Regierung schnell eine der zentralen Forderungen der Demonstranten und hob den seit 19 Jahren geltenden Ausnahmezustand auf, außerdem reformierte sie u. a. das Parteien- und Wahlrecht. Im Übrigen gelang es Präsident Bouteflika, mit einer Mischung aus Gewalt (Verhaftungen) und finanziellen Zugeständnissen (Subventionen, Löhne im öffentlichen Dienst) seine Position zu sichern, ein grundlegender politischer Umbruch blieb aus. In **Tunesien** führten die Massenproteste zur Absetzung und Flucht von Präsident Ben Ali sowie zur Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung. 2014 trat eine neue Verfassung in Kraft, die als eine der modernsten in der arabischen Welt gilt. Die demokratische Transformation Tunesiens wird bisher als erfolgreich eingeschätzt. In **Libyen** entwickelten sich die Unruhen 2011 zu

einem Bürgerkrieg, in den auch die NATO eingriff. Staatschef Gaddafi wurde gestürzt und getötet. Parlamentswahlen 2012 und 2014 brachten keine Stabilität. Seit Sommer 2014 tobt ein neuer Bürgerkrieg unter Einsatz der großen Waffenarsenale Gaddafis. Derzeit beanspruchen zwei Gruppen die Regierungsgewalt, zuletzt ist auch die Terrororganisation IS stärker aufgetreten. In **Ägypten** führten die Proteste Anfang 2011 zum Rücktritt und zur Verhaftung Präsident Mubaraks. Nach der anschließenden turbulenten Phase mit Parlaments- und zwei Präsidentschaftswahlen sowie einem Militärputsch befindet sich Ägypten momentan in einer instabilen Übergangsphase. Es wird die Gefahr gesehen, dass sich unter Präsident Al-Sisi ein ähnlich repressives System etabliert wie in der Mubarak-Ära.

Gemeinsamkeiten dieser so unterschiedlichen Länder

Die fünf nordafrikanischen Staaten unterscheiden sich nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich (Ölexporture vs. -importeure etc.). Aber sie weisen ebenso wichtige wirtschaftliche Gemeinsamkeiten auf. Dies gilt etwa für den Stellenwert des Privatsektors und die Themen Staatshaushalt, Zahlungsbilanz und Inflation sowie Demografie und Ar-

Grafik 1: Entwicklung von realem BIP und Bevölkerung in Nordafrika (Index 1990 = 100)



Quelle: IWF, Vereinte Nationen, eigene Berechnung

beitsmarkt. Die nachfolgende Analyse zeigt, dass es sich hierbei leider nicht um gemeinsame Stärken handelt, sondern um Probleme und Fehlentwicklungen. Diese haben zweifellos maßgeblich in der Bevölkerung zu der Unzufriedenheit und den sozialen Spannungen beigetragen, die dann in der Arabellion ihr Ventil fanden.

Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass Wirtschaftsdaten für die fünf nordafrikanischen Länder nur eingeschränkt zuverlässig sind, insbesondere den Arbeitsmarkt und die Lage in Libyen betreffend. Für den Zweck dieses Papiers genügt es jedoch, sich die längerfristigen Entwicklungslinien bzw. die Größenordnung einzelner Indikatoren vor Augen zu führen.¹

Wirtschaftswachstum: längerfristig nicht schlecht, aber dennoch unbefriedigend

Das kumulierte reale BIP der fünf nordafrikanischen Länder stieg seit 1990 ziemlich stetig um rd. 150 % (siehe Grafik 1). Dies ist zwar kein Spitzenergebnis (*Developing Asia* wuchs deutlich stärker um 530 %), aber mehr als der globale Durchschnitt (Welt-BIP +140 %) und auch deutlich mehr als die Industriestaaten (+70 %). Eine entscheidende Relativierung des Wirtschaftswachstums in Nordafrika ergibt sich allerdings, wenn man bedenkt, dass im gleichen Zeitraum die Bevölkerung um rd. 50 % anstieg (siehe Grafik 1).

Die aktuelle Konjunktur der nordafrikanischen Länder wird natürlich stark von der skizzierten politischen Lage bestimmt. Dies gilt besonders für das Bürgerkriegsland Libyen, für das aber im Folgenden trotzdem die vom IWF geschätzten Makrodaten einbezogen werden. Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, zwischen ölexportierenden (hier: Algerien und Libyen) und ölimportierenden Ländern (hier: Ägypten², Marokko, Tunesien) zu unterscheiden.

Die Ölexporteure leiden unter dem seit Mitte 2014 gesunkenen Ölpreis, für den der IWF auch in den nächsten Jahren nur einen leichten Wiederanstieg prognostiziert. Algeriens Wachstum dürfte aber trotzdem nur 2015 signifikant einbrechen (auf lediglich rund 2,5 %), ab 2016 aber laut IWF wieder 3–4 % p. a.

betragen. Der niedrige Ölpreis belastet den Staatshaushalt: der fiskalische *Break-Even-Ölpreis* (definiert als derjenige Preis, der ein ausgeglichenes Budget ermöglicht) liegt in den ölexportierenden Ländern inzwischen erheblich über dem aktuellen Marktpreis, d. h. der Staatshaushalt rutscht ins Defizit.

Analog ist der Ölpreis für die nordafrikanischen Ölimportländer derzeit ein positiver Faktor (Terms of Trade-Gewinn). Sie erwarten 2015 ein höheres BIP-Wachstum als in den letzten Jahren. Weitere wichtige Determinanten für die Ölimporteure sind die Wirtschaftslage in Europa und der Wechselkurs. Insbesondere für Marokko und Tunesien ist der Euroraum als Exportmarkt bedeutsam, entsprechend stark haben sie die dortige langjährige Konjunkturschwäche gespürt und hoffen nun auf eine nachhaltige Erholung. Die Abwertung des Euros gegenüber dem US-Dollar bewirkt vor allem für das ägyptische Pfund eine reale effektive Aufwertung und bereitet der dortigen Exportwirtschaft Probleme. Insgesamt hat sich die Konjunktur in den Ölimportländern nach den sehr schwierigen Jahren 2011/12 wieder etwas gefestigt, und das Wachstum dürfte in nächster Zeit bei 4–5 % p. a. liegen.

Problembereiche Stellenwert des Privatsektors, Staatshaushalt und Zahlungsbilanz, teilweise auch Inflation

Die Gemeinsamkeit bei diesen wichtigen makroökonomischen Indikatoren ist,

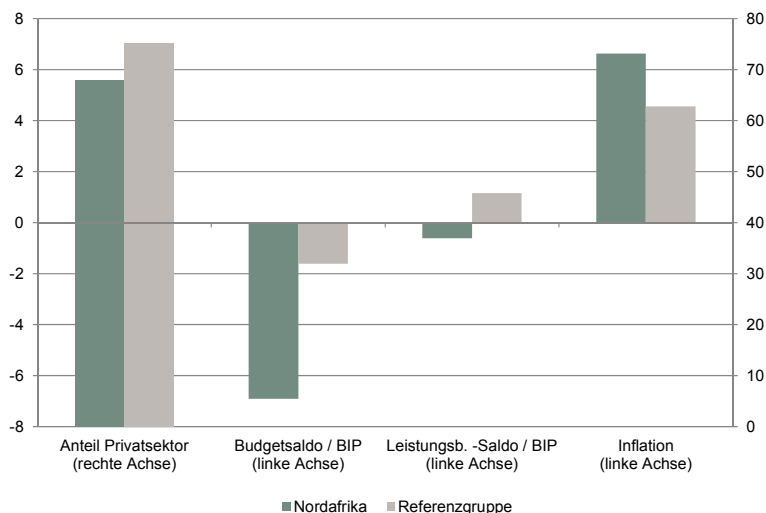
dass die Länder Nordafrikas jeweils schlechter dastehen als vergleichbare Länder, wie Grafik 2 und die nachfolgende Erläuterung zeigen.³

Ein besonders auffälliges Charaktermerkmal der Länder Nordafrikas ist die vergleichsweise starke wirtschaftliche Dominanz des Staates. Der **Anteil des privaten Sektors an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen** ist in Nordafrika niedriger als in vergleichbaren Entwicklungsländern. Zwar ist die Datenlage hier besonders schlecht, sodass die in Grafik 2 präsentierten Werte lediglich eine grobe Orientierung erlauben. Dieser Befund deckt sich aber mit Analysen insbesondere der Weltbank⁴, dass der Staat in Nordafrika dem privaten Sektor vergleichsweise wenig Entfaltungsmöglichkeiten lässt. Im Wettbewerb mit Staatsunternehmen bzw. mit „politically connected firms“ werden private Investoren vielfältig diskriminiert. Dies gilt besonders für den Zugang zu Kredit, aber auch für Landerwerb, Betriebsgenehmigungen oder die Energieversorgung. Gemäß Weltbank gelten diese ordnungspolitisch bedenklichen Beobachtungen nicht nur für die Zeit vor 2011, sondern sie sind weitgehend auch heute noch gültig. Die recht schlechten Platzierungen der nordafrikanischen Länder beim *Doing Business Index* und beim *Corruption Perception Index* stützen dies.⁵

Im **Staatshaushalt** ist in den nordafrikanischen Ölimportländern in längerfristiger

Grafik 2: Wirtschaftliche Indikatoren: Nordafrika im Vergleich (jeweils Durchschnitt 2010–2013/14 in Prozent)

Siehe detaillierte Erläuterung in Fußnote 3.



Quelle: IWF, Weltbank, eigene Berechnung

Betrachtung ein Defizit eigentlich durchgängig der Normalfall gewesen, in den Exportländern dagegen ein Überschuss. Letztere gerieten zuletzt durch den Ölpreisverfall wie erwähnt ebenfalls in eine Defizitsituation. Das durchschnittliche Budgetdefizit ist in Nordafrika erheblich größer als in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern. Hintergrund ist u. a., dass die Regierungen in Nordafrika wesentlich stärker als anderswo den Energieverbrauch subventionieren. Dies erfolgt sowohl durch Transferzahlungen als auch durch einen Verzicht auf Besteuerung. Noch 2011 machten Energiesubventionen z. B. in Ägypten sehr hohe 66 % in Relation zu den Staatseinnahmen aus (in den anderen vier Ländern zwischen 13 und 35 %). Diese Politik ist fragwürdig, u. a. weil entgegen dem offiziellen Ziel die Armen davon kaum profitieren, Nutznießer sind primär die Besergestellten. Erfreulicherweise haben Ägypten, Marokko und Tunesien den jüngsten Ölpreisverfall zum Abbau dieser Subventionen genutzt. Fiskalreformen bleiben aber sehr wichtige Themen auf der wirtschaftspolitischen Agenda aller fünf Länder.

Die kumulierte **Leistungsbilanz** der nordafrikanischen Länder hat sich seit 2010 zunehmend verschlechtert, seit 2013 ist der Saldo negativ. In deutlichem Kontrast hierzu hat die Gesamtgruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer sogar im Durchschnitt einen kleinen Überschuss. In Nordafrika fällt aktuell

besonders das Leistungsbilanzdefizit des Ölexporteurs Algerien auf (ebenso angabegemäß in Libyen), ein Reflex des Ölpreisverfalls. In den Ölimportländern ist die Zahlungsbilanzlage zwar keineswegs extrem kritisch (am wenigsten aktuell in Ägypten). Jedoch ist zweierlei zu bedenken. Erstens beinhaltet die Leistungsbilanz nicht nur den Warenverkehr – die Handelsbilanz ist in allen Ölimportländern im Defizit. Sondern die Leistungsbilanz umfasst auch den Dienstleistungsverkehr, und das ist für Ägypten, Marokko und Tunesien der wichtige Tourismussektor, auf den sich Gewalt und innere Unruhen besonders negativ auswirken. Zweitens machen Leistungsbilanzdefizite in einer Größenordnung von 9 % / BIP (Tunesien in den Jahren 2012 bis 2014) ein Land abhängig von volatilen Kapitalzuflüssen. Ob diese ins Land kommen ist angesichts der politisch-wirtschaftlich fragilen Lage, die zu sinkender Attraktivität bei ausländischen Direktinvestoren sowie zu einem schlechteren Rating an den internationalen Kapitalmärkten geführt hat, durchaus nicht gesichert.

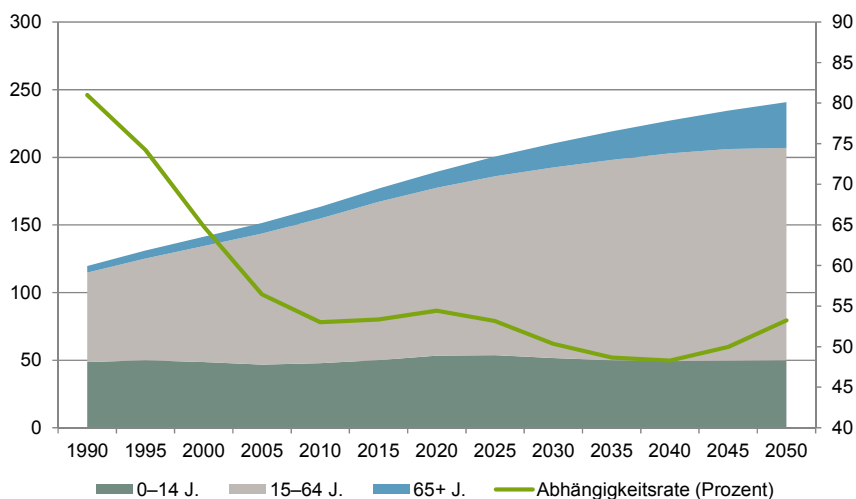
Die durchschnittliche **Inflationsrate** lag in Nordafrika in den letzten Jahren bei 6–7 % p. a. (zwar recht niedrig in Marokko, dagegen zeitweise zweistellig in Ägypten). Der gesunkene Ölpreis brachte zuletzt an der Preisfront weniger Entlastung, als man meinen sollte, weil vielerorts die administrierten Preise nicht gesenkt wurden, sondern die Regierun-

gen die Chance nutzten, Energiepreissubventionen zu reduzieren (siehe oben). Inflationsdruck ergab sich aufgrund von Währungsabwertungen und einer expansiven Geldpolitik. Die Inflation ist in Nordafrika im Durchschnitt deutlich höher als in anderen vergleichbaren Ländern. Eine Geldentwertung in der genannten Größenordnung ist schädlich: sie beeinträchtigt u. a. die Investitionstätigkeit und verschärft Verteilungsdisparitäten. Leidtragende der Inflation in Nordafrika (aktuell insbesondere in Ägypten) sind vor allem die ärmeren Bevölkerungsgruppen, da sie zu wenig Marktmacht haben, um sich etwa durch Lohnerhöhungen gegen steigende Güterpreise zu schützen.

Demografie und Arbeitsmarkt

Die Bevölkerungsentwicklung und der Arbeitsmarkt sind extrem wichtige Determinanten zum Verständnis der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Situation wie auch zur Einschätzung der Zukunftsperspektiven Nordafrikas. Der hohe Bevölkerungsanstieg seit 1990 wurde bereits erwähnt. Bis 2050 wird sich gegenüber 1990 eine Verdoppelung von 120 auf 241 Millionen Menschen ergeben (Schätzung der UN). Die Bevölkerung der fünf nordafrikanischen Länder wächst damit erheblich schneller als die Weltbevölkerung. Grafik 3 zeigt weitere wichtige demografische Trends. 1990 hatten die fünf Länder eine sehr junge Bevölkerung. Diese jungen Menschen kommen jetzt ins erwerbsfähige Alter, der Anteil älterer Menschen (65+) ist noch gering, nimmt aber kontinuierlich zu. Die Bevölkerungswissenschaft operiert hier mit der sog. Abhängigkeitsrate, definiert als kumulierter Prozentanteil der jungen und alten Menschen in Relation zur Erwerbsbevölkerung (15–64 Jahre). Bei einer geringen Abhängigkeitsrate können einerseits viele Güter für den aktuellen Bedarf produziert werden, und andererseits kann gespart und investiert werden, was die zukünftigen Produktions- und Konsummöglichkeiten erhöht. Diese Konstellation wird als „demografischer Bonus“ bezeichnet. Aus diesem Bonus wird jedoch nur dann eine „demografische Dividende“, wenn es tatsächlich gelingt, die Erwerbsfähigen produktiv zu beschäftigen. Bleibt das günstige

Grafik 3: Bevölkerung in Nordafrika 1990–2050: Altersstruktur (in Millionen, linke Seite) und Abhängigkeitsrate (in Prozent, rechte Seite)



Quelle: Vereinte Nationen

Zeitfenster einer sinkenden Abhängigkeitsrate ungenutzt, tritt das Land schlecht vorbereitet in die Phase einer alternden Gesellschaft ein. In den fünf nordafrikanischen Ländern dürfte der Rückgang der Abhängigkeitsrate noch bis etwa 2035–40 anhalten (siehe Grafik 3), danach steigt die Rate wieder wegen der zunehmenden Alterung.

Die Arbeitsmarktzahlen⁶ verdeutlichen, dass die fünf Länder derzeit ihren demografischen Bonus nur unzureichend in eine demografische Dividende umsetzen. Die offizielle Arbeitslosenquote beträgt durchschnittlich 11,6 %. Zwar sind die betreffenden Statistiken nur eingeschränkt aussagefähig,⁷ ein Vergleich mit dem Durchschnittswert aller Entwicklungsländer (5,5 %) verdeutlicht aber die Dimension des Problems. Besonders prekär ist die Beschäftigungslage junger Menschen; die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei sehr hohen 30 %. Eine weitere Verschärfung des Problems ergibt sich bei der Betrachtung der Erwerbsbeteiligung (Menschen im Erwerbsalter, die ökonomisch aktiv sind). Hier liegt der Durchschnittswert der fünf Länder mit 51 % erheblich unter dem Durchschnitt aller Entwicklungsländer (67 %), in der Region Ostasien sind es sogar 75 %. Die niedrige Erwerbsbeteiligung in Nordafrika hat ihre Ursache in einer extrem geringen Quote bei den Frauen (24 %, verglichen mit 52 % in allen Entwicklungs-

ländern und 67 % in Ostasien). Diese Zahlen zeigen, dass die fünf betrachteten Länder ihr Arbeitskräftepotenzial bei Weitem nicht ausschöpfen.

Ein unbefriedigendes Merkmal Nordafrikas wird schließlich unter dem Stichwort „*Skills Mismatch*“ diskutiert. Sehr viele Menschen mit höherem Bildungsabschluss arbeiten beim Staat und sind dort für die betreffende Tätigkeit überqualifiziert und schlecht bezahlt. Dies hat zweifellos einen Bezug zu der oben skizzierten Privilegierung des staatlichen Sektors. Bei vielen Arbeitsverhältnissen besteht aber auch eine Unterqualifizierung, d. h. die Arbeitskräfte erfüllen die Jobanforderungen nicht, was die Unternehmen in ihrer Produktivität beeinträchtigt und ihre Wettbewerbsfähigkeit schmälert.

Diese Arbeitsmarktprobleme sind eine wichtige Ursache der angespannten sozialen und politischen Situation in Nordafrika und insofern zum Verständnis der Arabellion unerlässlich.

Regionale Kooperation und Unterstützung der EU

Die politisch-wirtschaftliche Kooperation der Länder untereinander findet im Rahmen der Afrikanischen Union, der Union des Arabischen Maghreb und der Arabischen Liga statt und ist prinzipiell gut. Allerdings sind die Beziehungen

teilweise auch belastet, etwa zwischen Marokko und Algerien zum Westsahara-Konflikt oder im Zusammenhang mit dem erheblichen Flüchtlingsstrom aus Libyen. Mit der EU haben die Länder (außer Libyen) bereits in den 1990er-Jahren Assoziierungsabkommen abgeschlossen und seit 2011 durch weitere Vereinbarungen ergänzt. Die EU gewährt im Handel weit gehend freien Marktzugang und finanziert Entwicklungsprojekte. Die „Europäische Nachbarschaftspolitik“, die auch Libyen einschließt, wird derzeit überprüft und Ende 2015 ggfs. angepasst. Die bilaterale deutsche Entwicklungspolitik unterstützt die Region im Rahmen einer Sonderinitiative.

Fazit

Jegliche politische Stabilisierung und Demokratisierung in Nordafrika hängt (natürlich) von allgemeinpolitischen Reformen, im starken Maß aber auch von einer Verbesserung der Wirtschaftslage ab. Im vorliegenden Beitrag wurden gemeinsame wirtschaftliche Problemfelder identifiziert, die gleichzeitig Ansatzpunkte für Korrekturen darstellen. Die Länder erfahren Unterstützung von außen, haben die wichtigsten Schlüssel zur Verbesserung ihrer Zukunftsperspektiven aber selber in der Hand. ■

¹ Die hier präsentierten Wirtschaftsdaten stammen zwar von seriösen internationalen Institutionen wie IWF oder UN, sie bilden aber die ökonomische Realität zweifellos nur eingeschränkt korrekt ab. Die politischen Umwälzungen in Nordafrika haben auch die Leistungsfähigkeit der lokalen Statistikbehörden geschwächt. Weiterhin sind z. B. die gewaltigen Flüchtlingsströme der letzten Zeit und die Rückkehr von Arbeitsmigranten statistisch nicht genau fassbar und damit auch nicht die entsprechenden wirtschaftlichen Auswirkungen. Für die Jahre vor 2011 gelten diese Einschränkungen weniger, jedoch sind die Daten auch für diesen Zeitraum nur bedingt zuverlässig.

² Ägyptens Güterexporte bestehen zu einem Drittel aus Rohöl. Das Land importiert aber gleichzeitig Öl und ist seit 2011 Nettoölimporteur.

³ Bei dieser Analyse wurden Durchschnittswerte der nordafrikanischen Länder mit denen einer Referenzländergruppe verglichen. Die Durchschnittswerte beziehen sich auf den Zeitraum 2010–2013/14 und sind BIP-gewichtet. Die schlechte Datenlage erforderte es, teilweise mit Schätzwerten zu arbeiten. Als Referenzländergruppe wurden soweit möglich die *Middle Income Countries* (MIC) gemäß Weltbankklassifikation herangezogen, zu denen auch die fünf nordafrikanischen Länder gehören. Teilweise waren aber auch hier Kompromisse nötig, z. B. hilfsweise Wahl der Untergruppe *Lower MIC* oder sämtlicher Entwicklungs- und Schwellenländer bei fehlenden Daten zu MIC. Zum Anteil des Privatsektors am BIP liegen für Nordafrika keine Daten vor (anders als z. B. für die Länder Zentralasiens, für die die EBRD solche Werte ermittelt). Deshalb wurde hilfsweise auf den Anteil des Privatsektors an den jährlichen Bruttoanlageinvestitionen zurückgegriffen.

⁴ Schiffbauer, M. u. a.: *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*. World Bank Report No. 88879-MNA, Washington DC 2014.

⁵ Während Tunesien und Marokko bei diesen Governance-Indikatoren noch halbwegs im Mittelfeld rangieren, belegen insbesondere Ägypten, Algerien und Libyen schlechte bis extrem schlechte Platzierungen.

⁶ Die hier genannten Arbeitsmarktzahlen basieren auf Statistiken der *International Labour Organization*. Die genannten Durchschnittswerte sind BIP-gewichtet und gelten für den Zeitraum 2010–2013.

⁷ Die Erfassung von Beschäftigungsverhältnissen ist in diesen Ländern schwierig. Außerdem gibt es nur wenig Anreiz, sich arbeitslos zu melden, da die Arbeitslosenunterstützung gering ist.