

»» Wirtschaftliche Aussichten für Subsahara-Afrika und die Rolle der Urbanisierung

Nr. 180, 18. August 2017

Autorin: Dr. Claudia Skibbe, Telefon 0221 4986-1157; Claudia.Skibbe@deginvest.de

Afrika ist nach Asien die sich am schnellsten verstädern- de Region. Während die Urbanisierung in anderen Regionen mit Industrialisierungsprozessen und einer Steigerung der Produktivität einherging, profitiert Afrika bisher kaum von der Urbanisierung. Ursächlich hierfür sind defizitäre Rahmenbedingungen, die den Aufbau einer verarbeitenden Industrie behindern. Folglich überwiegen nicht die positiven (u. a. Schaffung von Jobs im industriellen Sektor), sondern die negativen Folgen der Urbanisierung (u. a. Slumbildung, überlastete Infrastruktur). Dabei ist ein produktiver Urbanisierungsprozess für Afrika wichtig, denn nach einer 20 Jahre dauernden Phase mit einem Wachstum von durchschnittlich 5,3 % p. a. (real) hat der Einbruch der Rohstoffpreise die Dynamik Subsahara-Afrikas (SSAs) stark gebremst. Besonders hart sind die rohstoff-exportierenden Länder betroffen, während sich die nicht-rohstoffreichen Länder vergleichsweise gut entwickeln. Um förderliche Urbanisierungsprozesse in Gang zu setzen, muss die „Inaktivitätsfalle“ afrikanischer Städte überwunden werden, die sich daraus ergibt, dass kein Akteur zuerst investieren möchte und die Entscheidungen verschiedener Akteure (Unternehmen, Stadtregierung usw.) voneinander abhängig sind. Der Ausbau der Infrastruktur allein reicht daher nicht aus. Festzuhalten ist, dass die Urbanisierung in Afrika großes Potenzial für das Entstehen von privaten Industrieunternehmen zur Bedienung des stetig wachsenden heimischen Bedarfs bietet. Die Realisierung dieses Potenzials erfordert eine konzertierte Aktion der Politik.

Einleitung

Vor 60 Jahren gab es in ganz SSA keine einzige Stadt mit mehr als 1 Mio. Einwohnern. Mittlerweile gibt es 28 Städte mit mehr als 2 Mio. Einwohnern und weitere 25 Städte mit 800.000 bis 2 Mio. Einwohnern. Aber anders als während der Industrialisierung Europas im 19. Jahrhundert oder Asiens im 20. Jahrhundert entstehen in Afrika keine Weltstädte, sondern elende Megastädte: Zwei Drittel des städtischen Bevölkerungswachstums in Afrika findet in Slums statt. Zwar verfügen viele afrikanische Städte über Fußballstadien und Kinos, aber die Basis-Infrastruktur (Straßen, Stromerzeugung, Abwasser, Wasser) ist hoch defizitär. Dennoch sind sie teuer: drei der weltweit zehn teuersten Städte befinden sich in Afrika. Folglich gibt es für Unternehmen der verarbeitenden Industrie kaum Anreize, sich in afrikanischen Städten anzusiedeln, zumal diese anders als z. B. New York oder London nicht deshalb teuer sind, weil alle benötigten Inputs und Res-

sourcen auf engem Raum vorhanden sind, sondern weil sie gerade nicht vorhanden sind. Im Ergebnis liegen afrikanische Städte in punkto industrielle Produktion, ausländische Direktinvestitionen und Exporte weit hinter den Städten in anderen Regionen.

Das Entstehen von (Mega-)Cities ist einerseits eine Chance, denn Städte verfügen im Allgemeinen über mehr und bessere Arbeitsplätze, öffentliche Güter und Gesundheitsversorgung als ländliche Räume und bieten damit einen Weg aus der Armut. Die Entstehung riesiger Ballungsräume in Afrika bedeutet aber eine enorme Herausforderung, da die Stadtbevölkerung stetig wächst, ohne dass ein struktureller Wandel stattfindet.

Die Urbanisierung in Afrika hat bisher nicht die positiven Effekte generiert, die sonst mit der Entstehung von Städten einhergehen. Die produktive Gestaltung der Urbanisierung ist aber von entscheidender Bedeutung für die Zukunft Afrikas. Zum einen, weil vor allem die rohstoffreichen Länder infolge des Abschwungs Chinas und des daraus resultierenden Rückgangs der Rohstoffpreise seit einigen Jahren mit erheblichen Problemen (u. a. niedrige Wachstumsraten, niedrigen Steuer- und Deviseneinnahmen, Inflation) zu kämpfen haben. Zum anderen, weil das rasante Bevölkerungswachstum ein nachhaltig hohes Wirtschaftswachstum erforderlich macht.

Wirtschaftliche Entwicklung Subsahara-Afrikas

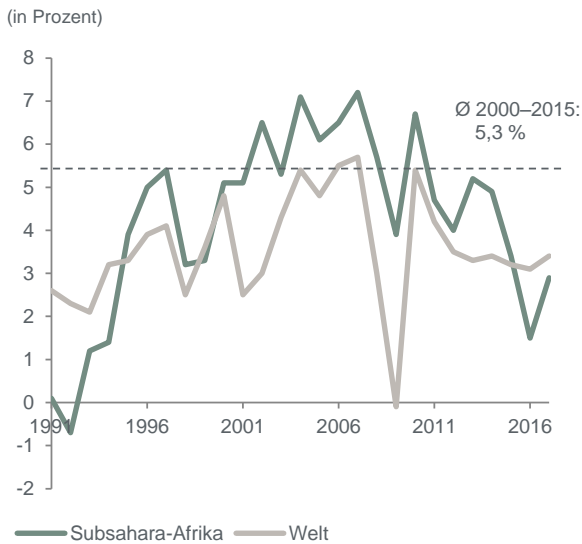
SSA wuchs seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich schneller als die Weltwirtschaft – im Zeitraum 2000–2015 mit real durchschnittlich 5,3 % p. a. (siehe Grafik 1). Ab Ende 2014 ging das Wachstum SSAs infolge des Einbruchs der Rohstoffpreise zurück und erreichte im Jahr 2016 mit 1,4 % den niedrigsten Wert seit 20 Jahren. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch China beeinflusst, das im Lauf der Jahre zum wichtigsten Handelspartner SSAs aufgestiegen ist.¹ Dabei hat SSA davon profitiert, dass der langjährige Boom Chinas maßgeblich von Investitionen getragen wurde und dies die Nachfrage nach afrikanischen Rohstoffen, insbesondere nach Energie und Metallen, angefacht hat. Diese Rohstoffe dominieren nicht nur die Produktion, sondern mit fast 80 % auch die Exporte SSAs. Die Kehrseite der Medaille ist, dass Afrika nun in besonderem Maß durch die Konjunkturabküh-

¹ Die afrikanischen Exporte nach China wuchsen von 4 Mrd. USD im Jahr 2000 auf in der Spitze 63 Mrd. 2013, der Anteil Chinas als Zielland für afrikanische Exporte stieg in dieser Zeit von 4 auf 16 %.

lung und die stärkere Ausrichtung Chinas auf den Binnenkonsum getroffen wird – einerseits durch die sinkende Nachfrage nach Rohstoffen und andererseits durch niedrige Rohstoffpreise. Eine detailliertere Analyse zeigt, dass die Verlangsamung vor allem auf die Probleme der rohstoffreichen Länder und insbesondere auf die drei größten Volkswirtschaften SSAs – Nigeria, Südafrika und Angola – zurückgeht und nicht unbedingt typisch für alle 49 Länder ist. Der Internationale Währungsfonds (IWF) spricht sogar von einem „Afrika der zwei Geschwindigkeiten“ (siehe Grafik. 2). Er unterscheidet zwischen:

- 23 rohstoffexportierenden Ländern, die unter erheblicher Belastung stehen. Dabei sind Ölexporteure zwar besonders belastet, aber auch Exporteure von Metallen wie z. B. Sambia stehen unter Druck.
- den verbleibenden 22 Ländern, deren Wachstum sich zwar zum Teil auch verlangsamt hat, aber nicht so stark. Diese Gruppe wuchs im Jahr 2016 mit 5,5 %.

Grafik 1: Reales BIP-Wachstum SSAs



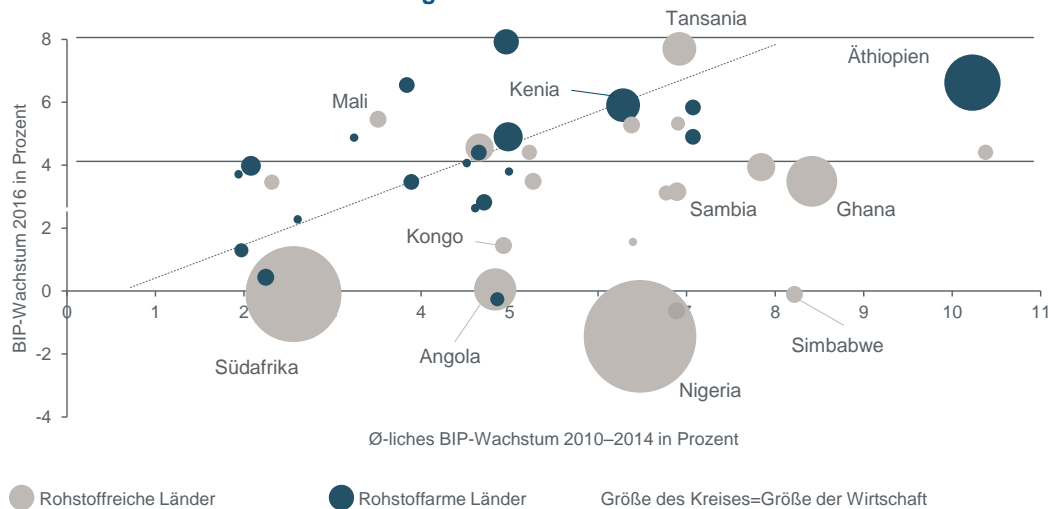
Quelle: Eigene Darstellung nach IWF, World Economic Outlook 2016

Die divergierende Entwicklung beider Ländergruppen hat sich in den Jahren nach dem Einbruch der Rohstoffpreise Ende 2014 verstärkt, weil der anfängliche Schock in den rohstoffreichen Ländern sich schrittweise in alle Bereiche der Wirtschaft ausbreitet. So leiden die Ölexporteure unter gesunkenen staatlichen Einnahmen, Devisenknappheit, sinkender Nachfrage und steigender Inflation infolge der Abwertung ihrer Währung. Zudem verlangsamt sich in einigen Ländern (Angola, Gabun, Ghana, Nigeria, Sambia) aufgrund niedrigerer Wachstumsaussichten, Inflation und Herausforderungen im Bankensektor die Kreditvergabe an den Privatsektor. Es besteht die Gefahr, dass die Probleme im Realsektor auf den Bankensektor ausstrahlen und damit die notleidenden Kredite zunehmen.

Die nicht-rohstoffreichen Länder profitieren hingegen von niedrigeren Ölpreisen. Zudem kommt ihnen zugute, dass sie in den letzten Jahren aufgrund ihrer Rohstoffarmut kontinuierlich in Infrastruktur investiert und die Rahmenbedingungen für Investitionen verbessert haben, während die rohstoffreichen Länder hierfür keine Veranlassung sahen. Allerdings fiel im Jahr 2016 auch das Wachstum einiger nicht-rohstoffreicher Länder niedriger aus als in den Vorjahren, denn aufgrund eines ungewöhnlich starken El Ninos gab es in Teilen Ost- und Südafrikas die stärkste Dürre seit 35 Jahren. Betroffen waren aufgrund der großen Bedeutung der Landwirtschaft insbesondere Äthiopien sowie Länder, deren Stromerzeugung von der Wasserkraft abhängt (Sambia, Äthiopien und Uganda). Leider strahlt die insgesamt bessere Entwicklung der nicht-rohstoffreichen Länder nicht auf die andere Ländergruppe aus, weil die Länder SSAs wirtschaftlich kaum miteinander verflochten sind.

Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Realitäten in der Region werden sichtbar, wenn man sich die Entwicklung des Pro-Kopf-BIPs anschaut (Grafik 3). Das Median-Land erfährt im Jahr 2016 immer noch eine Steigerung des Pro-Kopf-BIPs um 1,75 % pro Jahr. Aber belastet durch die 15 Länder, in denen das Pro-Kopf-BIP schrumpft (einschl. der größten drei), geht das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP SSAs 2016 erstmals seit 22 Jahren zurück (um 0,9 %). Diese Entwick-

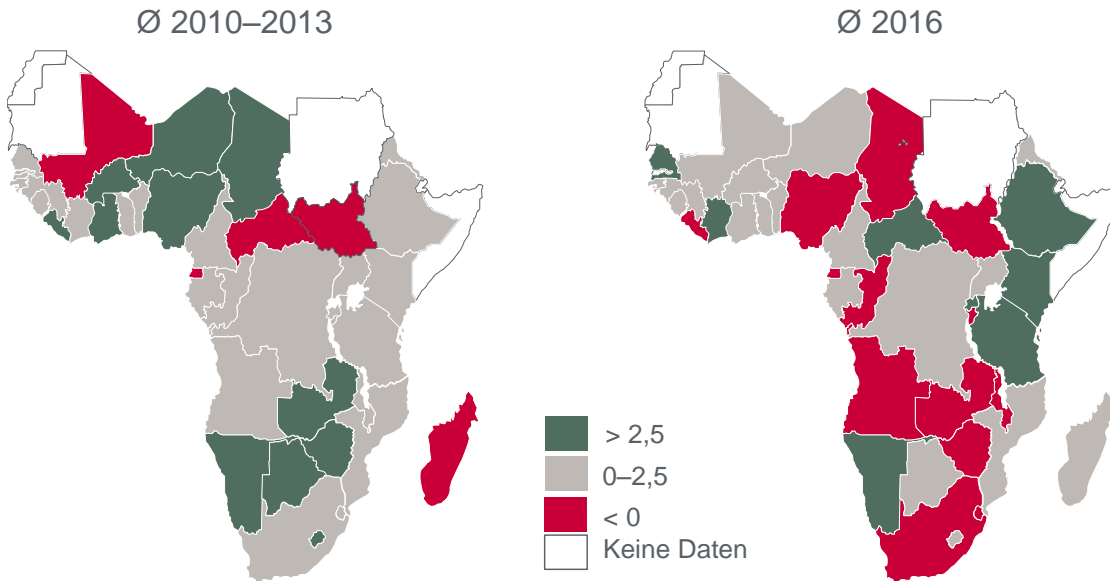
Grafik 2: Afrika der zwei Geschwindigkeiten



Quelle: Eigene Darstellung nach IWF, World Economic Outlook 2016

Grafik 3: Sinkendes Pro-Kopf-Einkommen in SSA

Reales Pro-Kopf-Wachstum in Prozent

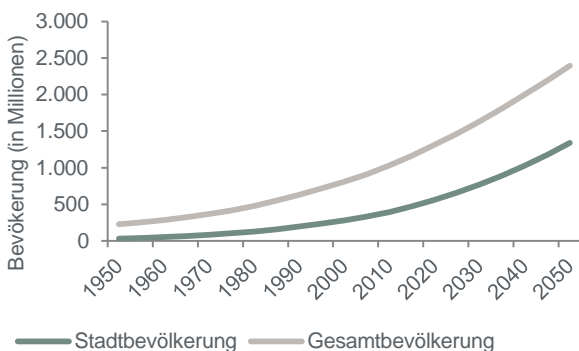


Quelle: IWF 2016

lung ist angesichts der Tatsache, dass die Armutsquote SSAs im Jahr 2012 (letzte verfügbare Angabe) immer noch 43 % betrug, dramatisch.

Das Pro-Kopf-BIP wird einerseits durch das BIP-Wachstum und andererseits durch die Bevölkerungsentwicklung beeinflusst. Grafik 4 verdeutlicht, dass die afrikanische Bevölkerung in rasantem Tempo wächst und sich von 1 Mrd. Menschen im Jahr 2010 auf 2 Mrd. Menschen 2040 verdoppeln wird. Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs von 2000 bis 2015 waren die Erfolge bei der Armutsbekämpfung aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums daher relativ gering: Das Bevölkerungswachstum von 2,8 % p. a. reduzierte das Wirtschaftswachstum von rund 5 % auf netto 2,2 % p. a. Die Situation hat sich also auch in den guten Jahren nie so stark verbessert, wie es schien. Denn der Wohlstand, gemessen am BIP pro Kopf, steigt nur dann, wenn die Wirtschaft schneller als die Bevölkerung wächst. Um bei der Armutsbekämpfung spürbare Fortschritte zu machen, braucht SSA ein jährliches Wachstum von 6 bis 7 %.

Grafik 4: Afrika – Rasantes Bevölkerungswachstum und Urbanisierung



Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Vereinten Nationen

Explosives Städtewachstum in Afrika

Die in Städten lebende Bevölkerung wird sich in einem noch kürzeren Zeitraum verdoppeln, von 500 Mio. Menschen im Jahr 2016 auf 1 Mrd. Menschen 2040 (vgl. Grafik 4). Das bedeutet, dass die in afrikanischen Städten lebende Bevölkerung bis 2040 jedes Jahr um ca. 20 Mio. Einwohner zunehmen wird. Zum Vergleich: In Indien steigt die Zahl der Stadtbewohner jedes Jahr um 11 Mio., in China um 9 Mio. Erst um das Jahr 2050 dürfte sich diese Entwicklung abschwächen.

Grafik 5 zeigt die Entwicklung afrikanischer Städte.

Dar-el-Salaam z. B. wächst jährlich um 5 %. Dies entspricht einer täglichen Bevölkerungszunahme um 1.000 Einwohner. Infolge dieser Entwicklung nimmt auch der Anteil der Stadtbewohner an der Gesamtbevölkerung im Zeitraum von 2016 bis 2030 zu.

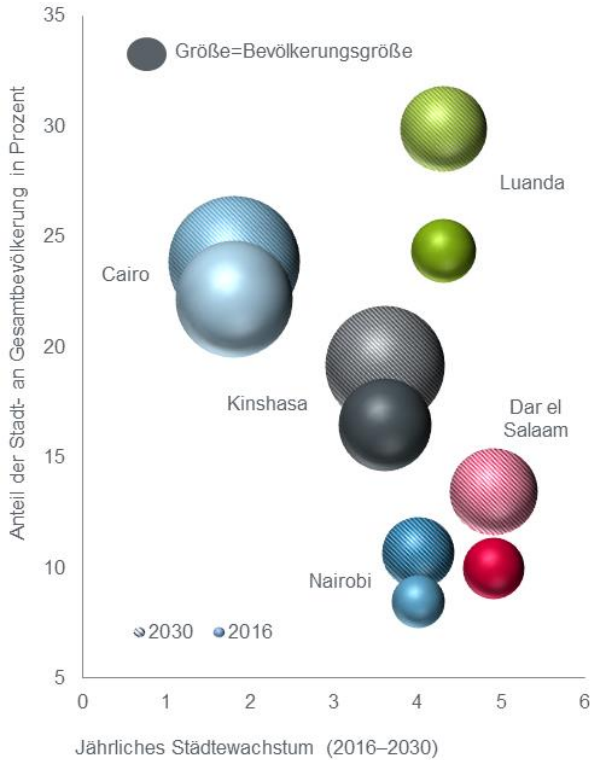
Der Verstädterungsprozess in Afrika (wie auch in Asien) verläuft damit doppelt so schnell wie seinerzeit in Europa. Auch in absoluten Zahlen ist die Entwicklung bemerkenswert. So wird prognostiziert, dass Afrika schon im Jahr 2020 die weltweit zweithöchste Zahl von Stadtbewohnern (560 Mio.) nach Asien (2,4 Mrd.) haben wird. Die Bereitstellung von städtischer Infrastruktur und Dienstleistungen hält mit diesem Tempo allerdings nicht Schritt: Über 50 % der Stadtbewohner in SSA leben ins Slums, und seit 1990 haben trotz einer in absoluten Zahlen viel größeren Stadtbevölkerung unverändert nur 40 % der städtischen Bevölkerung Zugang zu besseren Sanitäreanlagen.

Beitrag von Urbanisierung zu Entwicklung

Städte leisten einen wichtigen Beitrag zum strukturellen Wandel einer Volkswirtschaft, d. h. zur Verschiebung von ökonomischen Ressourcen aus Bereichen geringer Produktivität wie der traditionellen Landwirtschaft, in Bereiche mit höherer Produktivität wie dem Verarbeitenden Gewerbe. We-

sentliche Treiber für Urbanisierungsprozesse in Europa und den USA waren die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, die eine Zuwanderung ländlicher Arbeitskräfte in die Städte auslöste (=Push-Faktor), und die industrielle Entwicklung in den Städten, die ländliche Arbeitskräfte mit der Aussicht auf höhere Löhne anlockte (=Pull-Faktor).

Grafik 5: Entwicklung afrikanischer Städte



Quelle: Vereinte Nationen, DEG-Berechnungen

Da Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe eine höhere Produktivität als jene in der Landwirtschaft aufweisen und mit „Learning on the job“ einhergehen, profitieren Städte im Lauf der Zeit von mehr Humankapital, Einkommen und Nachfrage. Bei Urbanisierungsprozessen in der Vergangenheit wurde so ein positiver Kreislauf zwischen Urbanisierung und Entwicklung in Gang gesetzt, der den Wandel von einer Agrar- hin zu einer Industriegesellschaft förderte. Eine wichtige Rolle für den Prozess spielen „Agglomerationseffekte“, die in Städten realisiert werden. Hierzu zählen niedrige Transportkosten, ein dichter und dynamischer Arbeitsmarkt, der sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern zugutekommt, ein großer lokaler Markt sowie die Ballung von Wissen und Humankapital, die den Austausch von Wissen und damit die Entstehung von Innovationen begünstigen. Letztlich steigern diese Effekte die Produktivität und damit das Wachstum der Städte.

Konsumstädte versus Produktionsstädte

Die o. g. Push- und Pull-Faktoren können das rapide Wachstum afrikanischer Städte nicht erklären, denn weder gab es dort bisher eine grüne noch eine signifikante industrielle Revolution. Vielmehr scheint Afrika die Phase der Industrialisierung zu überspringen: Obwohl der Kontinent einen Urbanisierungsgrad von 60 % erreicht, bleibt der Anteil der Verarbeitenden Industrie am BIP unverändert bei 10 %. Bei nicht-

afrikanischen Ländern hingegen stieg der Anteil der verarbeitenden Industrie beim gleichen Urbanisierungsgrad auf 20 %. Dafür ist der Dienstleistungssektor mit einem Anteil am afrikanischen BIP von fast 60 % im Jahr 2014 der wichtigste Wachstumstreiber.

Der relative große Beitrag der Dienstleistungen hängt damit zusammen, dass das Wachstum vieler afrikanischer Länder auf der Gewinnung von Rohstoffen beruht. Da die Profiteure der Rohstoffgewinnung ihre Ausgaben auf die Städte konzentrieren, steigt dort die Nachfrage nach lokal konsumierbaren Dienstleistungen (z. B. Restaurants), was den Zuzug in die Städte fördert. Allerdings führt die Entstehung von „Konsumstädten“ (anstatt von „Produktionsstädten“) dazu, dass Arbeitskräfte mehrheitlich in geringqualifizierte Tätigkeiten im informellen Dienstleistungssektor wandern.

Das Entstehen einer verarbeitenden Industrie wird u. a. dadurch gehemmt, dass der Export von Rohstoffen tendenziell zur Aufwertung der heimischen Währung führt, was einen negativen Anreiz für den Export von Industriegütern erzeugt (=Dutch disease). Die meisten Güter werden daher aus dem Ausland importiert, nur Erzeugnisse der Baubranche werden lokal bezogen. Ein weiterer Grund dafür, dass zwar die Bevölkerung, aber nicht die Wirtschaft afrikanischer Städte wächst, ist das Fehlen der für Städte typischen Größenvorteile, die Agglomerationseffekte ermöglichen. Afrikanische Städte ...

- sind überfüllt anstatt verdichtet, denn Investitionen in Infrastruktur, industrielle und kommerzielle Strukturen (z. B. Gewerbegebiete) sowie bezahlbaren Wohnraum haben mit der Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt gehalten. Die Kosten (Überfüllung, Staus) überwiegen daher den Nutzen der städtischen Konzentration. Die Infrastrukturdefizite sind das Ergebnis jahrzehntelanger Unterinvestitionen, die wiederum auf institutionelle und regulatorische Beschränkungen (u. a. ineffiziente Landmärkte, überlappende Eigentumsrechte und unzureichende städtische Planungsprozesse) zurückzuführen sind.
- sind fragmentiert statt vernetzt, d. h. sie bestehen aus einer Vielzahl miteinander nicht verbundener Viertel. Die fehlende verlässliche Transportinfrastruktur verursacht lange Anfahrtswege und begrenzt die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer.
- sind folglich teuer für Haushalte und für Unternehmen: Aufgrund hoher Lebensmittel-, Wohn- und Transportkosten müssen Unternehmen hohe Nominallohne zahlen. Hohe Arbeits- sowie Transaktionskosten schrecken Investoren ab, insbesondere in regional und international handelbaren Sektoren, weil die Kosten letztlich über den Verkauf der Produkte in einem globalen Wettbewerbsumfeld erwirtschaftet werden müssen.

Damit verharren Firmen weit gehend in der Produktion lokal gehandelter Güter und Dienstleistungen. Dies beschränkt wiederum das Wachstum der Städte, weil die Realisierung

von Größenvorteilen in einer Stadt kaum möglich ist. Die Erschließung des regionalen oder globalen Exportmarktes ist also entscheidend für einen dynamischen industriellen Sektor. Zudem kann der Aufbau eines afrikanischen Exportsektors am ehesten zur Schaffung von Beschäftigung beitragen.ⁱⁱ

Überwindung der Inaktivitätsfalle

Afrikas Städte sind überfüllt und fragmentiert und daher sowohl für Unternehmen als auch für die Stadtbewohner teuer. In Kenntnis der Funktionsmängel afrikanischer Städte bezüglich der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, effizienter Arbeitsmärkte und Skalenvorteile (=Größenvorteile) bleiben potenzielle Investoren fern. Folglich sind afrikanische Städte in einer „Inaktivitätsfalle“ gefangen: Unternehmerische Investitionen finden nicht statt, da diese nicht nur von der verfügbaren Infrastruktur, sondern auch von den Entscheidungen anderer Unternehmen (Kunden, Zulieferern und spezialisierten Dienstleistern) sowie davon abhängen, ob angemessener Wohnraum für die Mitarbeiter vorhanden ist. Investitionen in den Wohnungsbau lohnen sich jedoch nur, wenn höhere Löhne eine steigende Nachfrage nach Wohnungen schaffen. Städte schließlich benötigen Wirtschaftswachstum, das Steuereinnahmen generiert, um Mittel für den Ausbau der Infrastruktur bereitstellen zu können, und ob eine Stadt sich wirtschaftlich entwickelt, hängt wiederum von unternehmerischen Entscheidungen ab. Da kein Akteur als Erster tätig werden möchte und die Entscheidungen der verschiedenen Akteure wechselseitig voneinander abhängig sind, reicht der Ausbau der Infrastruktur allein nicht aus, um der „Inaktivitätsfalle“ zu entkommen. Vielmehr bedarf es eines konzentrierten Vorgehens: Zusätzlich zur Infrastruktur müssen die Effizienz und Qualität städtischer Planungsprozesse verbessert, die Eigentums- und Landnutzungsrechte modifiziert bzw. modernisiert und Überregulierung reduziert werden. Die Herausforderung, dass kein Unternehmen als erstes investieren möchte, kann durch einen glaubwürdigen Koordinator gelöst werden, z. B. eine Firmengruppe, die ihre Pläne harmonisiert, einen großen Projektentwickler oder eine Kommu-

ⁱⁱ Das Wachstum vieler Entwicklungsländer seit den 1980er-Jahren beruhte darauf, industriell gefertigte Produkte auf Basis niedriger Lohnkosten günstig zu exportieren.

Quellen:

Barofsky, J. Grabinski, J. und E. Siba (2017): Can rapid urbanization in Africa reduce poverty? Causes, opportunities and policy recommendations. Washington DC, Brookings Institution.

Internationaler Währungsfonds (2016): Subsaharan Africa – Multispeed Growth. Regional Economic Outlook.

McKinsey (2016): Lions on the move II.

OECD (2016): African Economic Outlook – Sustainable cities and structural transformation.

Raschen, M. (2016): Subsahara-Afrika kann bei guter Politik weiter aufholen. Fokus Volkswirtschaft, KfW Research.

Vereinte Nationen (2017): Urbanization and industrialization for African Transformation. Economic Report on Africa 2017.

Weltbank (2017): Africa's cities – opening doors to the world.

nalregierung, die ihre Vision mit umfassenden Infrastrukturinvestitionen realisieren kann. Nur mit einem solch umfassenden Maßnahmen-Paket wird es möglich sein, afrikanische Städte investitionsfreundlicher zu gestalten.

Fazit

Afrikanische Unternehmen müssen zahlreiche Hindernisse überwinden. Neben den bekannten Herausforderungen Korruption, fehlende Finanzierung, kleine Binnenmärkte und unzuverlässige Infrastruktur ist die fragmentierte räumliche Form typischer afrikanischer Städte ein weniger offensichtliches Hemmnis. Sie belastet Unternehmen mit hohen Kosten, da sie Agglomerationseffekte beschränkt und hohe Löhne erforderlich macht. Daher haben afrikanische Unternehmen im Prinzip nur die Möglichkeit, nicht-handelbare Güter (im wesentlichen Dienstleistungen) zu produzieren. Dies hemmt den Aufbau einer verarbeitenden Industrie und perpetuiert das niedrige Wachstum afrikanischer Städte. Zudem sind aufgrund der schwachen Leistung des industriellen und des Dienstleistungssektors die meisten Menschen in Städten in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig.

Die Tatsache, dass Afrika bisher keine nennenswerte Industrie aufgebaut und die damit einhergehenden Jobs geschaffen hat, ist Anlass zu großer Sorge. Theoretisch besteht das Potenzial für eine Verdopplung der industriellen Produktion von 500 Mrd. USD heute auf 930 Mrd. USD im Jahr 2025 (vgl. McKinsey 2016, S. 8). Dreiviertel der gesteigerten Produktion könnte von afrikanischen Firmen hergestellt werden, die für den heimischen Bedarf produzieren (heutzutage importiert Afrika 1/3 der benötigten Lebensmittel), und ein 1/4 könnte für den Export produziert werden. Durch die beschleunigte Industrialisierung könnten in den nächsten zehn Jahren bis zu 14 Mio. stabile Jobs geschaffen werden.

Der Aufbau einer verarbeitenden Industrie in Afrika hängt entscheidend von der produktiven Gestaltung der Urbanisierung ab. Voraussetzung dafür ist das Ingangsetzen eines positiven Kreislaufs durch eine konzentrierte Aktion der Politik und die Einbindung verschiedener Akteure. ■