

PEGNet



Zusammenfassung der Ergebnisse des PEGNet-Fachgesprächs:

Industrialisierung in Afrika

5.10.2016, GIZ Eschborn, Haus 1, Auditorium 2, 10 h bis 18 h

Fachgespräche sind ein Format, das PEGNet mit dem Jahr 2016 neu anbietet. Angeboten werden sie von wechselnden Mitgliedern des PEGNet. Die Fachgespräche sollen eingeladene Vertreter der entwicklungsökonomischen Wissenschaft und der Entwicklungspolitik und -praxis zusammenbringen und aktuelle und relevante Themen vertieft diskutieren, ggf. Empfehlungen für die Politik entwickeln. Das Fachgespräch bietet Raum für einen offenen Austausch zwischen den Teilnehmer/innen.

35 Teilnehmer verzeichnete das erste PEGNet-Fachgespräch zur Industrialisierung in Afrika, das am 5. Oktober 2016 in Eschborn bei der GIZ stattfand. Eingeladen hatten Professor Helmut Asche von der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz und Professor Michael Grimm von der Universität Passau.

Hintergrund des Themas

Afrika hatte in den letzten zwei Dekaden ein beeindruckendes Wachstum vorzuweisen, allerdings war der größte Teil davon rohstoffbasiert und auf wenige, technisch nicht sehr anspruchsvolle Produkte begrenzt. Zahlreiche Länder erwirtschaften einen zunehmenden Anteil des BIP durch Dienstleistungen, ohne vorher eine nennenswerte Industrialisierung durchlaufen zu haben. Dies ist ein Entwicklungspfad, der zwar für kleine Inselstaaten, etwa in der Karibik, Sinn machen kann, für die meisten afrikanischen Staaten führt dies aber eher in eine ökonomische Sackgasse. Einige afrikanische Länder versuchen nun, einen Pfad in Richtung „Neuer Industrialisierung“ zu verfolgen (z.B. Ruanda, Äthiopien, Namibia und Tunesien).

Zugleich ist die internationale Gemeinschaft seit der Finanzkrise von 2008 offener für Industriepolitik, da sich in der Krise erneut bestätigt hat, dass Märkte nicht immer optimal bei der Faktorallokation oder gar im Sinne des Gemeinwohls funktionieren. Eine staatliche Mitgestaltung der Wirtschaft durch geeignete Rahmenseetzungen und Förderprogramme, sofern sie die Interessen des Privatsektors berücksichtigt, erfreut sich zunehmender Unterstützung.

Afrika steht im Zentrum der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, ebenso wie bei der G20, wo die chinesische Präsidentschaft das Thema Industrialisierung in afrikanischen Least Developed Countries (LDCs) auf die Agenda gesetzt hat. Wie genau dies erfolgen soll, ist noch Gegenstand der laufenden Verhandlungen, es gibt aber eine breite Unterstützung der G20 für dieses Thema.

Gleichzeitig befasst sich die G20 mit dem Thema „New Industrial Revolution“, auch dies ein neues Thema, das von der chinesischen Präsidentschaft aufgebracht wurde. Gemeint ist die zunehmende Digitalisierung der Wirtschaft, in Kombination mit Automatisierung, der Erfassung und Verarbeitung gigantischer Datenmengen, der Vernetzung von Dingen, der Entstehung neuer Geschäftsmodelle durch 3D-Druck, der Ausweitung von Open Source

PEGNet



Technologien und der Ausweitung der Netzwerkwirtschaft („Uberisierung“). Dies betrifft derzeit noch stärker die industrialisierten Länder, wird aber auch sehr schnell Auswirkungen in Entwicklungsländern haben und muss gerade bei einer neuen Industrialisierungsorientierung für Afrika mit berücksichtigt werden.

Andreas Beckermann, vom BMZ-Referat 114 (Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und Nachhaltige Wirtschaftspolitik) berichtete über **die Internationale Debatte zur Industrialisierung in Afrika** ([link](#)). Er stellte diese in den Kontext der Initiativen, die ihren Ursprung auf dem Kontinent Afrika selbst haben. Die Afrikanische Union habe 2008 mit der Verabschiedung des Aktionsplanes für verstärkte industrielle Entwicklung für Afrika begonnen, der 2013 in der Agenda 2063 wieder aufgegriffen wurde. In demselben Zusammenhang stehe die Industrialisierungsstrategie für Afrika, die die Afrikanische Entwicklungsbank 2016 für den Zeitraum bis 2025 neu aufgelegt hat. Einen globalen Referenzrahmen für die Industrialisierung in Afrika setze die Sustainable Development Goals, die mit ihrem Ziel 9 („Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen“) auch messbare Indikatoren beisteuern. Herr Beckermann verwies im Zusammenhang mit der Umsetzung der SDGs auf die Verantwortung des Privatsektors hin. Hier sah er bei der Wirtschaft noch Nachholbedarf, die Industrialisierung in Afrika sei weder in Deutschland, noch auf globaler Ebene angemessen thematisiert. Eine gewisse Prominenz habe das Thema im Rahmen der G20 erhalten, die eine Initiative zur Unterstützung der Industrialisierung in Afrika und LDCs gestartet habe, hier sind zwar keine verbindlichen Beschlüsse gefasst worden, aber die G20 werden sich auch im nächsten Jahr unter deutscher Präsidentschaft mit dem Thema weiter befassen.

Im zweiten Beitrag berichtete Werner Raza von der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) in Wien über das Thema **Institutions matter: zur Rolle von Institutionen für Industrialisierung** ([link](#)). Nach einigen einführenden Daten über den stattfindenden Strukturwandel in Afrika hob Herr Raza auf die grundlegenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Industriepolitik ab. Dabei fußte er auf 6 Länderstudien und der einschlägigen Literatur. Zu diesen Voraussetzungen zählen „space for experimentation (Rodrik)“, die Einbettung in eine breitere Entwicklungsstrategie, eine effektive Verwaltung und Allianzen mit wichtigen gesellschaftlichen Akteuren. Zentral für das jeweils geeignetste institutionelle Setup seien die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Industriepolitik könne nur staatliche Priorität werden, wenn es eine Hegemonie dafür gebe, oder zumindest „pockets of efficiency“ von Teilen der Gesellschaft und Teilen der Wirtschaft. Zugleich müsse die staatliche Verwaltung eine „eingebettete Autonomie“ gegenüber der politischen Klasse und der Privatwirtschaft besitzen, also Unabhängigkeit für Entscheidungen, aber gleichzeitig enge Verbindungen insbesondere zur Wirtschaft. Diese beiden Grundvoraussetzungen bestimmen nach Herrn Raza, ob und inwieweit eine Industriepolitik langfristig erfolgreich sein könne. Darauf aufbauend folge das institutionelle Setup einer Typologie mit vier Kriterien: das Maß an Zentralisierung (horizontal wie vertikal); der Grad an „inclusiveness“ (der Wirtschaft und benachteiligter Gruppen), der Grad an „managerialer“ Freiheit von Verregelung und das Verhältnis zwischen staatlich und Privatsektor-geführter Produktion. Unterschiedliche Kombinationen führen zu Prototypen, die landesspezifisch zum Einsatz kommen können. Einen Blueprint für alle gebe es nicht.

Robert Kappel vom Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA) in Hamburg berichtete über **Endogenes Wachstum und Verstädterung: Die Grenzen der Industrialisierung in Sub-Sahara Afrika** ([link](#)). Er zeichnete ein düsteres Bild der Situation

in Afrika. Zwar sei die Industrielle Wertschöpfung von Subsahara-Afrika seit 2007 kontinuierlich gestiegen, gleichzeitig sei die Export-Diversifizierung im internationalen Vergleich extrem niedrig. Die Arbeitsproduktivität und TFP stagniere, die Wettbewerbsfähigkeit sei schwach und der Weltanteil an industrieller Produktion sei unter 1 % und rückläufig. Für die Einschätzung der industriellen Potentiale zog Herr Kappel drei Ansätze heran: die neue Wachstumstheorie, die Handelstheorie und die Agglomerationsökonomie. Er zog daraus 13 Schlussfolgerungen:

1. Industrialisierung sei nur unter Wahrnehmung komparativer Kostenvorteile möglich;
2. China-Outcompeting funktioniere mangels wettbewerbsfähiger Industrien nicht;
3. Afrikanische Industrialisierung müsse sich auf Exporte fokussieren;
4. Offenheit von Volkswirtschaften sei Grundvoraussetzung, Abschottung kein Weg;
5. Industrialisierung sei (für Late-Comer) nicht mehr Allheilmittel für Wachstum und Beschäftigung --> Wettbewerbsfähigkeit!;
6. Globaler Wettbewerb, schneller technologischer Wandel und globale Nachfrageverschiebungen hin zu Dienstleistungen behinderten Industrialisierung;
7. Mangelnde F&E und unterentwickeltes Human Kapital setzten der Industrialisierung in Afrika Grenzen;
8. KMU-Förderung, Clusterförderung und BDS reichten wegen zu geringer Betriebsgrößen nicht aus;
9. Integration in Wertschöpfungsketten interessant, aber schwierig für Afrika --> Voraussetzungen steigende Produktivität, gesicherte Qualität und Liefertreue, wettbewerbsfähige, anpassungskompetente Zulieferindustrien;
10. FDI vor allem in Kenia und Äthiopien, industrienaher Dienstleistungssektor und IKT;
11. „Urban hubs“ entstünden, in denen sich moderne Industrie- und Dienstleistungszentren entwickeln könnten. Für Mittelstädte schwieriger;
12. Ein afrikanischer Mittelstand könne Basis für Industrialisierung sein, wenn 1.-4. Erfüllt seien;
13. EU-nahe Länder können durch SWZ, industrielle Cluster und Einbindung in WSK profitieren.

Helmut Asche von der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz referierte über **Herausforderungen für Industriepolitik in Rohstoffreichen Ländern** ([link](#)). Entgegen dem Augenschein sei bisher die Taxonomie der Begriffe im Bereich der Economic Resource Governance noch nicht ausgearbeitet, so würden die Begriffe „Resource Curse“, „Paradox of Plenty“ und „Dutch Disease“ analytisch unscharf verwendet. Charakteristisch für den extraktiven Sektor seien langfristiger Rückgang der Rohstoffpreise, kurzfristige Volatilität, begrenztheit der natürlichen Ressourcen und vielfache Absorptionsprobleme immenser Einnahmen. Geeignete Maßnahmen seien:

1. Fiskale Zurückhaltung
2. Industriepolitik innerhalb des Extraktiven Sektors und in seiner unmittelbaren Umgebung
3. Industriepolitik im weiteren Umfeld.

Dutch disease sei charakterisiert durch 5 Effekte: den Wechselkurs-Effekt, den Ausgaben/Preis-Effekt, den „resource movement“/Faktor-Effekt, den Umwelt-Effekt und den Infrastruktur-Effekt, alle Effekte können aber auch als Preis-Effekte verstanden werden. Politische Antwort darauf sei zunächst makroökonomische Steuerung, ergänzt durch Strukturpolitik zur Befassung mit dem Infrastruktur-Effekt/-Paradox, den Transfers zu privaten Haushalten und den Transfer zu privaten Firmen, und durch Industriepolitik im weiteren Umfeld der Extraktiven Industrie. Konsequenzen:

PEGNet



- die weiter bestehende Rohstoffabhängigkeit sei ein Teil von Afrikas Problem: Mangel an diversifizierter Industrie und Beschäftigung im Herstellungssektor
- Rohstoffreiche Länder bräuchten eine Industriepolitik noch mehr als rohstoffarme Länder
- Eine dreifache Industriepolitik sei nötig („within“, „in proximity“ and „in a distance“)
- Es gebe keine einfachen Lösungen
- Technische Zusammenarbeit sei noch weit entfernt vom Ziel.

Als letzter Referent sprach Tilmann Altenburg vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik in Bonn über **Globale Megatrends und ihre Implikationen für Afrikas industrielle Entwicklung** ([link](#)). Die Megatrends, mit denen sich sein Vortrag befasste, sind Konkurrenz um Agrarressourcen, Digitalisierung, Urbanisierung, Chinas veränderte Rolle in der globalen Arbeitsteilung und radikale Dekarbonisierung. Er bestätigte noch einmal, dass Afrika drei Jahrzehnte sich mit chinesischen Wachstumsraten entwickelte, wobei die Arbeitsmärkte informell geblieben seien. Zur Einschätzung der Perspektiven für Sub-Sahara-Afrika müssten zunächst leicht prognostizierbare Trends berücksichtigt werden (.B. Bevölkerungswachstum), darüber hinaus aber die genannten strukturverändernden globalen Megatrends.

Herr Altenburg sieht Afrika als Großraum mit den größten ungenutzten Agrarpotenzialen, allerdings mit geringen Fortschritten bei der ländlichen Arbeitsproduktivität und einer Abnahme der Bodenfruchtbarkeit. Die Agroindustrie habe 50-60% Anteil am Industriesektor und werde damit Treiber der binnenorientierten Industrialisierung bleiben. Auch 60% der erwachsenen Arbeitskräfte seien noch in der Landwirtschaft, die Jobeffekte seien aber unsicher.

Die Digitalisierung biete die Chance der Senkung der Transaktionskosten, IT-Dienstleistungen könnten eine Chance zur kompetitiven Spezialisierung darstellen, es bestehe aber auch das Risiko, durch „Industrie 4.0“ global abgehängt zu werden. Die rasche Urbanisierung schaffe über ein höheres GDP pro Kopf eine erhöhte Konsumgüternachfrage, die zunächst Nahrungsgüter, später auch Finanzdienstleistungen, Wohnen und Gesundheit umfassen werde. Dies ergebe ein Potenzial für lokale Industrieproduktion, allerdings mit einigen gravierenden Negativfaktoren, die diesen Effekt nivellieren würden.

Für das Verlagerungspotenzial für Produktion von China nach Afrika sieht Herr Altenburg unterschiedliche Einschätzungen. Eine zunehmende Rolle spiele China als Ressourcenimporteur, dies führe zu den Potenzialen und Risiken ressourcenbasierter Industrialisierung. Es sei auch eine Umlenkung globaler Wertschöpfungsketten von den OECD nach China zu verzeichnen, mit Auswirkungen wie Senkung von Standards und abnehmende Wertschöpfungstiefe.

Der letzte Megatrend ist die Dekarbonisierung, die Weltwirtschaft müsse bis 2070 CO₂-neutral sein. Dies habe für Afrika Implikationen:

- Energiesysteme würden dezentraler, steigender Anteil erneuerbarer Energien;
- Globale WSK würden ökologischer, was zu höheren Eintrittsbarrieren, aber auch zu potenziellen early mover advantages führe;
- Im Agrarsektor Vorteile durch Arbeitskosten und teilweise Klima für low carbon Produktion;
- Ressourcensparpotenziale;
- Anreize durch internationale Klimafinanzierung.

Die Einschätzungen zu den Megatrends seien aber teilweise vollkommen divergent --> Forschungslücke!

PEGNet



Für die EZ schlägt Herr Altenburg drei Prioritäten vor: Industriepolitische Systemberatung, Systemische Unternehmensförderung und Regionale Integration.

Michael Grimm von der Universität Passau moderierte die abschließende Podiumsdiskussion mit allen Referenten. Dabei wurden von ihm die wichtigsten Elemente aus den Vorträgen des Tages aufgegriffen und noch einmal auf dem Podium und mit dem Publikum diskutiert. Dabei wurde insbesondere noch einmal die Bedeutung des institutionellen Setups gewürdigt, die in den Vorträgen zum Teil unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der schwierigen Ausgangslage blieben zwar bestehen, es gab aber unabhängig von der vorherrschenden optimistischen oder pessimistischen Grundstimmung zumindest die Gemeinsamkeit, dass alle zumindest gewisse Chancen und Potenziale sahen, und: Forschungsbedarf!