

d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Discussion Paper

23/2017

Arbeitsplatzoffensive für Afrika

Tilman Altenburg

Arbeitsplatzoffensive für Afrika

Tilman Altenburg

Bonn 2017

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

ISBN 978-3-96021-047-4

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier

Dr. Tilman Altenburg, Abteilungsleiter „Nachhaltige Wirtschafts- und Sozialentwicklung“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

E-Mail: tilman.altenburg@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
Email: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>



Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht ist eine Stellungnahme des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik zu einer Anfrage des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dr. Gerd Müller, wie die in Afrika jährlich benötigten 20 Millionen neuen Arbeitsplätze geschaffen werden könnten und was Deutschland dazu beitragen könne.

Die Zahl 20 Millionen stammt aus dem *Joint AfDB, IMF and WBG Report „The G-20 Compact with Africa“*, welcher für das G20-Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure im März 2017 verfasst wurde. Es heißt dort mit Bezug auf den ‘Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa’ des IWF vom April 2015: “Some 20 million jobs need to be created in Africa every year until 2035 just to absorb new entrants into the labor force”. Der IWF selbst spricht von jährlich 18 Millionen Arbeitsplätzen, die geschaffen werden müssten (IMF, 2015, S. 39).

Die Schaffung von Arbeitsplätzen hängt, angebots- wie nachfrageseitig, von vielfältigen Faktoren ab. Zudem stellen sich die Bedingungen in den Ländern Afrikas zum Teil sehr unterschiedlich dar. Es ist daher nicht leicht, auf eine so komplexe Frage auf etwa 20 Seiten Antworten zu geben, die über das allgemein Bekannte hinausgehen und für die Politik des BMZ einen praktischen Nutzen haben. Ich habe auf den folgenden Seiten versucht, das Gesamtpanorama zu skizzieren und dabei Dinge zu priorisieren, die in der beschäftigungspolitischen Debatte und in der Praxis der (deutschen) Entwicklungspolitik stärker berücksichtigt werden sollten. Die Studie erörtert Maßnahmen zur Gestaltung eines langfristigen Strukturwandels ebenso wie kurzfristig wirkende öffentliche Beschäftigungs- und Geldtransfer-Programme, mit deren Hilfe diejenigen Haushalte erreicht werden können, die über keinerlei Einkommen verfügen und für die realistisch in mittlerer Frist keine marktbasieren Jobs entstehen werden.

Angesichts der vorgegebenen Kürze einer solchen Stellungnahme konnte auf das „Wie“ der praktischen Implementierung nicht im Detail eingegangen werden. Für interessierte Leser und Leserinnen wurden aber Verweise auf entsprechende weiterführende Quellen eingefügt. Außerdem sei darauf hingewiesen, dass angesichts der Heterogenität der Region selbstverständlich eine subregionale Differenzierung der hier aggregierten Aussagen notwendig ist; auch dies kann die hier vorgelegte Überblicksstudie nicht leisten.

Die Studie basiert auf der Expertise vieler meiner Kollegen und Kolleginnen. Dank gebührt insbesondere Michael Brüntrup, Christine Hackenesch, Christian von Haldenwang, Merran Hulse, Niels Keijzer, Julia Leininger, Markus Loewe, Dirk Messner, Imme Scholz und Peter Wolff sowie Christine Wieck von der GIZ. Darüber hinaus profitierte die Studie von Kommentierungen aus dem BMZ und dem Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft. Wir hoffen, mit unserer Stellungnahme zu einer verbesserten Positionierung der deutschen Entwicklungspolitik in der kommenden Legislaturperiode beizutragen.

Bonn, 5. September 2017

Tilman Altenburg

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung

Abkürzungen

Zusammenfassung **1**

Fehlende produktive Beschäftigung: Afrikas zentrales Problem **5**

1 **Wie entstehen produktive Arbeitsplätze? Die Bedeutung des Strukturwandels** **6**

2 **Wie kann ein (die Produktivität in der Breite erhöhender) Strukturwandel befördert werden?** **8**

2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft verbessern 9

2.2 Spezifische Förderung von Wirtschaftssektoren mit Lokomotivfunktion 12

2.3 Produktivitätssteigerung in informellen Kleinstunternehmen 17

2.4 Öffentliche Beschäftigungsprogramme 18

3 **Deutschlands Beitrag** **20**

Literatur **25**

Abkürzungen

AfDB	African Development Bank
AU	African Union
BEPS	Base erosion and profit shifting
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CFTA	Continental Free Trade Area
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EBA	Everything but Arms
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GSP	General System of Preferences
IDA	International Development Association
IEA	International Energy Agency
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IRENA	International Renewable Energy Agency
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDCs	Least Developed Countries
MGNREGS	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (Indien)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PSNP	Productive Social Safety Net Programme (Äthiopien)
SDG	Sustainable Development Goal
TZ	Technische Zusammenarbeit
WBG	World Bank Group
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

Zusammenfassung

In Afrika fehlen produktive Arbeitsplätze. Das Hauptproblem ist dabei nicht Arbeitslosigkeit, sondern es sind Unterbeschäftigung, mangelnde Produktivität und prekäre Arbeitsbedingungen. In Ländern, in denen es keine nennenswerte Sozialhilfe gibt, können es sich nur wenige Menschen leisten, wirklich arbeitslos sein. 84 % der Erwerbsbevölkerung Subsahara-Afrikas ist informell und unregelmäßig beschäftigt, die meisten sind selbstbeschäftigt. Was fehlt sind produktive und stabile Jobs.

Ehemals arme Länder in anderen Regionen, insbesondere in Asien, haben einen Strukturwandel durchlaufen, in dem Arbeitskräfte aus der Subsistenzlandwirtschaft und dem Kleinhandel in arbeitsteilig organisierte und diversifizierte Tätigkeiten in Industrie und produktionsorientierte Dienstleistungen wechselten, sodass Produktivität und Einkommen auf breiter Basis stiegen. Ein solcher produktivitätssteigernder Strukturwandel findet in Afrika nicht oder allenfalls äußerst langsam statt.

Benötigt werden daher Strategien für eine massive Beschleunigung des derzeit stockenden Strukturwandels. Dabei ist zweierlei zu beachten. Erstens ist das Segment der modernen Privatwirtschaft mit stabilen Regularbeitsbeziehungen derzeit so verschwindend klein, dass selbst mehrere Jahrzehnte mit BIP-Wachstumsraten zwischen 5 und 10 % nicht ausreichen würden, um die große Zahl der prekär Beschäftigten und Arbeitslosen zu integrieren. Benötigt wird daher eine zweigleisige Strategie, die neben der Förderung des modernen Unternehmenssektors zugleich die Produktivität und Einkommen in bäuerlichen und informellen Kleinstunternehmen steigert. Letzteres wird bislang stark vernachlässigt. Zweitens ändern sich die Rahmenbedingungen für den Strukturwandel derzeit radikal – Stichworte sind u.a. Urbanisierung, Digitalisierung, Dekarbonisierung, Abwanderung leichtindustrieller Exportbranchen aus China –, sodass bisherige Entwicklungswege nicht einfach weiter beschritten werden können; neue Optionen ergeben sich und einige alte werden verschwinden.

Um gute Arbeitsplätze im erforderlichen Umfang zu schaffen, ist also ein die Produktivität in der Breite erhöhender Strukturwandel nötig, der gleichzeitig die radikalen Umbrüche in der Weltwirtschaft berücksichtigt. Was kann die Politik dafür tun und was kann die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beitragen? Wir stellen vier Bereiche heraus, in denen sich die deutsche EZ stärker oder mit verändertem Fokus engagieren sollte:

(1) Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, wobei wir Akzente setzen: politische Reformen auf Länderebene, deren Unterstützung durch internationale Prozesse wie die *Addis Tax Initiative* und die Unterstützung regionaler Integration.

(2) Verstärkte Förderung bestimmter Wirtschaftssektoren, in denen wir angesichts globaler Trends Potenzial für massive Arbeitsplatzzuwächse sehen. Dazu zählen wir angesichts rascher Urbanisierung den ökologischen Umbau der Stadtentwicklung, die Diversifizierung der Agrar-, Industrie- und Dienstleistungsangebote für wachsende urbane Mittelschichten, außerdem die steigende lokale Nachfrage nach Baustoffen und Energie aus dem Agrarsektor; steigende Agrarexporte aufgrund der weltweiten Verknappung von Agrarland, neue direkte und indirekte Arbeitsplätze durch den Ausbau dezentraler Energiesysteme sowie die Ansiedlung arbeitsintensiver Leichtindustrien, die aufgrund massiver Lohnsteigerungen aus China weg verlagert werden.

(3) Förderung der Produktivität in bäuerlichen und informellen Kleinunternehmen – jenes Teiles der Wirtschaft, von dem das Gros der Erwerbsbevölkerung lebt. Hier geht es um die Stärkung unternehmerischer und technischer Kompetenzen, um die Nutzung neuer digitaler Technologien für den Informations-, Markt- und Kreditzugang, außerdem um die Intensivierung der Lieferbeziehungen und des Wissenstransfers zwischen moderner und informeller Wirtschaft und den Aufbau sozialer Sicherungssysteme, die sich erfahrungsgemäß positiv auf das Investitionsverhalten auswirken.

(4) Öffentliche Beschäftigungsprogramme dienen der Unterstützung von Haushalten, in denen niemand Arbeit findet. Sie haben positive Sekundäreffekte, indem sie lokale Infrastruktur und dergleichen bereitstellen, die wiederum die Erwerbsmöglichkeiten und die Produktivität der lokalen Wirtschaft erhöhen, indem sie Kaufkraft und Nachfrage in der jeweiligen Region steigern und indem sie Menschen eine Grundsicherung geben, aufgrund derer diese ihre Ressourcen produktiver verwenden können.

Unsere Analyse führt zu zwölf zentralen Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, die in Abstimmung mit Partnern und anderen Gebern sowie unter Nutzung bilateraler und multilateraler Einflusskanäle ausgebaut werden sollten:

1. Ein „Zukunftsprogramm afrikanischer Strukturwandel“, mit starken Rollen afrikanischer Think Tanks, der politischen Stiftungen, des DAAD, der Universitätspartnerschaften zur evidenzbasierten Suche nach zukunftsfähigen Entwicklungspfaden in einer sich radikal ändernden Weltwirtschaft.
2. Mehr Angebote zur Steigerung der Produktivität in Kleinstunternehmen durch eine Kombination von Unternehmensförderung, Ausbildungs- und Kreditangeboten, Vernetzung mit modernen Unternehmen und komplementären Programmen zur sozialen Sicherung.
3. Analog stärkere Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere indem die neuen Marktchancen durch Urbanisierung und Diversifizierung der Nahrungsmittelnachfrage genutzt werden, ggf. durch *Public-private-Partnerships* mit Unternehmen.
4. Mehr Gewicht auf politische Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Engagement und konsequente Unterstützung entsprechender internationaler Initiativen.
5. Investitionsförderung stärken und auf nachhaltige Entwicklung im Sinne der SDG-Agenda ausrichten. Die enge Verknüpfung von wirtschaftspolitischen Reformen mit anderen Entwicklungszielen ist im Marshallplan vorgesehen. Diesen umfassenden und integrativen Ansatz zur Förderung von politischer und sozioökonomischer Transformation sollte das BMZ auch in Diskussionen mit europäischen und anderen Partnern einbringen.
6. Unterstützung nationaler und regionaler Kapitalmärkte. Mit der Afrikanischen Entwicklungsbank als Ankerinstitution und ausgewählten afrikanischen Zentralbanken sollte ein gemeinsames, länderübergreifendes Programm für den Ausbau nationaler/regionaler Anleihemärkte sowie der Unternehmensfinanzierung in Angriff genommen werden.
7. Differenzierte Positionierung zur europäischen Handelspolitik. EPAs sollten nicht neu verhandelt, aber Anreize zur Ratifizierung gegeben werden, indem die Umsetzung flexibel gehandhabt und noch besser durch *Aid for Trade* flankiert wird. Die EU muss ihre

langfristige handelspolitische Strategie klären (z.B. Haltung zu EBA, GSP-Abkommen und AU Continental Free Trade Area) um Planungssicherheit zu schaffen.

8. Begleitung der Urbanisierung, insbesondere Nutzung der Beschäftigungspotenziale ökologischer Stadtentwicklung (energieeffizientes Bauen, Kreislaufwirtschaft etc.) sowie eine Unternehmensgründungsoffensive, welche die Diversifizierung der Nachfrage urbaner Mittelschichten nutzt.
9. Massiver Ausbau beschäftigungsintensiver nachhaltiger Energiesysteme. Zugang zu Energie leistet einen der wirkungsvollsten Beiträge zur Armutsbekämpfung. Dezentrale, auf erneuerbaren Energien basierende Versorgung ist zugleich sehr beschäftigungswirksam.
10. Förderung leichtindustrieller Exportindustrien, die derzeit in großer Zahl von China in andere Niedriglohnländer verlagert werden. Hierzu zählen Unterstützung bei der Ansiedlung, Strategien zum Upgrading und Hilfe bei der Erfüllung internationaler Standards.
11. Öffentliche Beschäftigungsprogramme stärker fördern, die ergänzend zu strukturellen Wirtschaftsreformen schnell in großer Zahl Menschen in Arbeit bringen können.
12. Wirkungsmonitoring verbessern, insbesondere um die Interdependenzen zwischen formalisierten, arbeitsteilig für den Markt produzierenden und informellen Kleinstunternehmen in den Blick zu nehmen.

Fehlende produktive Beschäftigung: Afrikas zentrales Problem

In Afrika fehlen produktive Arbeitsplätze. Dies ist der wesentliche Grund dafür, dass das derzeit hohe Wirtschaftswachstum – seit 2000 relativ stabil bei 4,5 % pro Jahr – kaum bei den Armen ankommt: im Vergleich aller Entwicklungsregionen hat das Wirtschaftswachstum in Afrika die schwächste armutsmindernde Wirkung (Fosu, 2015).

Das Hauptproblem ist dabei nicht Arbeitslosigkeit, sondern es sind Unterbeschäftigung, mangelnde Produktivität und prekäre Arbeitsbedingungen. In Ländern, in denen es keine nennenswerte Sozialhilfe gibt, können es sich nur sehr wenige Menschen leisten, arbeitslos sein: Um zumindest ein minimales Einkommen zum Überleben zu sichern, suchen sich die Menschen, die keine geordnete Lohnarbeit finden, Ersatztätigkeiten; einige verbleiben, trotz geringer Produktivität, harter Arbeit und saisonaler Unterbeschäftigung, in kleinen Agrarbetrieben und eine wachsende Zahl sucht sich Tätigkeiten im nicht-landwirtschaftlichen informellen Teil der Wirtschaft (z.B. als eigenständige Straßenhändler), auch wenn die Produktivität dieser Tätigkeiten und die damit zu erzielenden Einkommen nur ein Bruchteil dessen betragen, was in formalen Arbeitsbeziehungen ortsüblich ist. Die Arbeitslosenrate beträgt daher im subsaharischen Afrika nur etwa 7,6 % (ILO, 2013), in Afrikas Niedrigeinkommensländern sogar nur 3 % (Fox, Haines, Huerta Muñoz, & Thomas, 2013). Die Hauptmisere des Arbeitsmarktes liegt dagegen in geringen Einkommen, unregelmäßiger, saisonaler und Teilzeitbeschäftigung, krisenanfälliger Arbeit ohne Schutzrechte sowie mangelnder Absicherung gegenüber Risiken. Was fehlt sind produktive und stabile Arbeitsplätze. Produktivität – wie viel ein eingesetzter Arbeitstag produziert¹ – ist entscheidend dafür, ob Wohlstand geschaffen und Armut überwunden werden kann. Zugang zu produktiven Arbeitsverhältnissen ist entscheidend für gesellschaftliche Integration – dies gewährleistet nicht nur regelmäßige und ausreichende Einkommen, sondern auch Lernprozesse, den Erwerb neuer Fertigkeiten und gesellschaftliche Teilhabe (World Bank, 2012; Szirmai, Gebreyesus, Guadagno, & Verspagen, 2013).

Produktive und stabile Arbeitsmöglichkeiten für alle zu schaffen ist aus zwei Gründen in Afrika besonders schwierig:

Erstens ist (infolge einer Fertilitätsrate von 4,9 %) die Zahl derer sehr hoch, die jährlich ins Erwerbsalter eintreten. In den nächsten 20 Jahren wird die Zahl derer, die im subsaharischen Afrika das Erwerbsalter erreichen, jedes Jahr um eine halbe Million steigen (Filmer, Fox, Brooks, Goyal, Mengistae, Premand...Zorya, 2014).

Zweitens ist der Teil des Arbeitsmarktes, in dem produktiv und stabil im Rahmen geregelter Verhältnisse gearbeitet wird, derzeit verschwindend klein: im subsaharischen Afrika sind 84 % der Erwerbsbevölkerung in informellen Arbeitsverhältnissen ohne regelmäßige vertraglich regulierte Lohnzahlungen beschäftigt, in der Regel in der Landwirtschaft oder in Kleinstunternehmen, die oft nicht regelmäßig produzieren. Nur 8 % arbeitet im formell organisierten Privatsektor, weitere 8 % beim Staat (Filmer et al., 2014).

Angesichts der geringen Ausgangsbasis und der rasant wachsenden Erwerbsbevölkerung würde selbst eine weitere Dekade hohen Wirtschaftswachstums den Anteil der Erwerbsbevölkerung in formellen Unternehmen nicht substanziell erhöhen (Fox et al., 2013). Die Zahl

1 Neben der Arbeitsproduktivität spielt natürlich auch die Produktivität anderer Produktionsfaktoren eine Rolle.

der produktiven und stabilen Jobs in der Privatwirtschaft müsste sich nahezu verzehnfachen, um Ersatz für die große Zahl gering produktiver und instabiler Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen – und sie müsste obendrein dynamisch weiter expandieren, um Perspektiven für die vielen jungen Menschen zu schaffen, die aufgrund der demographischen Situation neu auf den Arbeitsmarkt drängen.

In den drei folgenden Abschnitten beschreiben wir,

- (1) wie ein inklusiver und produktivitätssteigernder Strukturwandel aussehen müsste und zeigen, dass dieser in Afrika nicht oder allenfalls viel zu langsam stattfindet;
- (2) wie ein (die Produktivität in der Breite erhöhender) Strukturwandel durch Politik und Entwicklungszusammenarbeit befördert werden kann, wobei wir fünf Bereiche unterscheiden; diese sind nicht neu, aber wir stellen diejenigen Aspekte heraus, die von der deutschen und europäischen EZ besonders gefördert werden sollten;
- (3) und fassen die Kernaussagen zusammen, um schließlich konkrete Handlungsempfehlungen zu identifizieren.

1 Wie entstehen produktive Arbeitsplätze? Die Bedeutung des Strukturwandels

Wenn man davon ausgeht, dass der fiskalische Spielraum für eine weitere Expansion des öffentlichen Dienstes eng begrenzt ist, müssen die neuen produktiven und stabilen Arbeitsmöglichkeiten fast ausschließlich im Privatsektor entstehen. Wie kann es gelingen, dass der formalisierte, regelmäßig und produktiv produzierende Privatsektor in überschaubarer Frist auf ein Vielfaches seines heutigen Niveaus expandiert und neue Arbeitsplätze in einer Größenordnung von jährlich 20 Millionen schafft?

Produktivität kann *zum einen* steigen, indem Arbeitskräfte (und Kapital) aus gering produktiven in höher produktive Aktivitäten wechseln, insbesondere aus Subsistenzlandwirtschaft und Kleinhandel in arbeitsteilig organisierte und diversifizierte Tätigkeiten in Industrie und produktionsorientierte Dienstleistungen; *zum anderen* indem bereits ausgeübte Tätigkeiten effizienter ausgeführt werden. Diejenigen Länder, in denen Armut in den vergangenen Jahrzehnten stark abgenommen hat – insbesondere asiatische Länder wie China, Vietnam, Thailand und Malaysia – haben diese zweigleisige Modernisierung geschafft. Hier wechselten Millionen Beschäftigte aus agrarischen Subsistenztätigkeiten und informellen Haushaltsunternehmen insbesondere in exportorientierte Leichtindustrien oder in nach modernen betriebswirtschaftlichen Methoden geführte marktorientierte Agrarbetriebe. Davon profitierten auch diejenigen, die in der bäuerlichen Landwirtschaft und der informellen Wirtschaft verblieben waren: erstens entstand kaufkräftige Nachfrage nach ihren Produkten; zweitens profitierten ländliche Familien davon, dass Familienmitglieder mit gut bezahlten Jobs Transferzahlungen leisteten; und drittens war der Arbeitskräfteüberschuss reduziert, sodass Pro-Kopf-Produktion und Einkommen stiegen.

Einen solchen Strukturwandel gilt es in Afrika in Gang zu setzen. Um sozial inklusiv zu sein, muss die Modernisierung dabei *zweigleisig* erfolgen, wie oben beschrieben. Es müssen *einerseits* Maßnahmen ergriffen werden, damit in großem Umfang neue produktive Unternehmen entstehen und/oder von außen angeworben werden, die gute Lohnarbeit schaffen;

andererseits muss die Produktivität zugleich in den traditionellen und informellen Unternehmen gesteigert werden. Letzteres ist unverzichtbar, weil es selbst unter optimistischsten Annahmen viele Jahrzehnte dauern würde, die überwältigende Zahl derer, die heute im gering-produktiven Bereich gefangen sind zuzüglich der jungen Neuzugänge im Arbeitsmarkt vollständig im modernen Lohnarbeitssektor zu absorbieren.

Wichtig ist dabei, die Interdependenz zwischen beiden Segmenten zu berücksichtigen. Wie oben gezeigt, kann eine hohe Wachstumsdynamik in der modernen Wirtschaft positiv auf die traditionelle Wirtschaft ausstrahlen. Aber es gibt auch negative Rückkopplungen. Wenn z.B. durch Investitionen in moderne Supermärkte, Fast-Food-Ketten oder Schuhfabriken 1.000 produktive Arbeitsplätze entstehen, dadurch aber 5.000 Beschäftigte traditioneller Ladengeschäfte, kleiner Familienrestaurants oder des Schuhmacherhandwerks aus dem Markt und in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt werden, kann die Gesamtproduktivität der jeweiligen Volkswirtschaft sinken und die Armut zunehmen.

Entscheidend ist, dass die große Mehrheit der Arbeit suchenden Bevölkerung beschäftigt wird und die Produktivität auf allen Ebenen parallel erhöht werden kann (wie im hier skizzierten zweigleisigen Ansatz). Dieses wird in der Entwicklungspolitik nicht immer beachtet. So sind zwei Fehler in der Berichterstattung über entwicklungspolitische Interventionen weit verbreitet, nämlich

- a. die Fokussierung auf die Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze *unabhängig von deren Produktivität*; diese Zahl könnte man durch technologischen Rückschritt und sinkende Produktivität erhöhen, was jedoch im Normalfall Armut verschärfen würde;
- b. nur die unmittelbaren Effekte zu messen („x neue moderne Unternehmen sind entstanden“), ohne Sekundärwirkungen zu erfassen – was vor allem im Falle negativer Wirkungen, wie z.B. der beschriebenen Verdrängungseffekte, zu massiven Fehlbewertungen führen kann.

Das große Dilemma in Afrika ist, dass der Strukturwandel in den meisten Ländern stagniert oder bestenfalls im Schneckentempo vorankommt. Noch immer ist im subsaharischen² Afrika der größte Teil der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft tätig, und hier in sehr gering-produktiven manuellen Tätigkeiten. Zwar nimmt dieser Anteil ab, aber langsamer als in anderen Weltregionen – und die absolute Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft steigt sogar weiterhin. Außerdem erfolgt die Abwanderung aus der Landwirtschaft vor allem in solche Dienstleistungen, die nicht oder kaum produktiver sind, wie Straßenhandel oder der Betriebe provisorischer Essensstände. Da nur ein Bruchteil der Arbeit suchenden Menschen Regelarbeitsplätze findet, bleiben für die meisten Menschen nur einfache Einkommensquellen, die weder spezielle Fertigkeiten noch Startkapital voraussetzen – und sie verschärfen hier das Überangebot, sodass die Produktivität dieser Tätigkeiten in vielen Fällen sinkt. Industrie und moderne, wissensbasierte Dienstleistungen, deren Expansion in anderen Ländern Produktivität, Löhne und Wohlstand in die Höhe treiben und sich dabei immer weiter arbeitsteilig ausdifferenzieren, wachsen in Subsahara-Afrika kaum (Page, 2012; McMillan &

2 In Nordafrika liegt der Anteil der Agrarbeschäftigten deutlich geringer, aber auch hier ist das Gros der Menschen im informellen und überwiegend gering-produktiven Dienstleistungssektor beschäftigt. Zuverlässige Arbeitsmarktdaten gibt es nicht. Vor den Umwälzungen wurde der Anteil informeller Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft auf zwischen 35 % (Tunesien) und 67 % (Marokko) geschätzt (Charmes, 2012). Aufgrund der Destabilisierung der Region dürften die Anteile heute höher liegen.

Rodrik, 2012; Bigsten & Söderbom, 2011). Und mehr noch: selbst in den modernen Sektoren Afrikas stagniert die Arbeitsproduktivität oder sinkt gar (Diao, McMillan, & Rodrik, 2017). Dies hat zur Folge, dass die Zahl neuer und stabiler Arbeitsplätze nur sehr langsam zunimmt. Eine Besonderheit der Region ist, dass die Wirtschaft vieler Länder stark von Bergbau, Öl und Gas abhängig ist. Diese Sektoren sind sehr produktiv und tragen 75,9 % zum Export aus Subsahara-Afrika bei (World Bank, 2013), beschäftigen dabei aber weniger als 1 % der Erwerbsbevölkerung (McKinsey Global Institute, 2012).³

2 Wie kann ein (die Produktivität in der Breite erhöhender) Strukturwandel befördert werden?

Ein solcher, die Produktivität in der Breite erhöhender, Strukturwandel bedarf vielfältiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Letztlich geht es darum, wirtschaftliche und institutionelle Lernprozesse, die in den heutigen OECD-Ländern über viele Jahrzehnte hinweg stattgefunden haben, im Zeitraffer nachzuvollziehen. Dabei gehen wir davon aus, dass die konkreten Bedingungen für den notwendigen Strukturwandel in Afrika gegenüber historischen Entwicklungspfaden radikal anders sein müssen, u.a.

- weil die afrikanischen Länder sich als Nachzügler in bereits etablierte und von mächtigen wirtschaftlichen und politischen Akteuren dominierten globalisierten Märkten etablieren müssen. Dies bedeutet, dass sie (a) stärker auf ausländische Direktinvestitionen angewiesen sind und Wege finden müssen, diese für die eigene Wirtschaftsentwicklung zu nutzen, anstatt ihnen die lokalen Märkte ohne Auflagen zu überlassen; (b) Teile der eigenen Wirtschaft vorübergehend vor übermächtigen internationalen Wettbewerbern schützen müssen; (c) sich auf spezifische Marktnischen spezialisieren müssen und (d) dass Außenhandel fast nur über Rohstoffexporte oder Beauftragungen im Rahmen globaler Wertschöpfungsketten zustande kommt;
- weil Digitalisierung, Automatisierung und die Entstehung globaler mächtiger Oligopole (wie Amazon und Google) die Spielregeln der globalen Wirtschaft massiv verändern. Dies kann einerseits bestimmte Formen der Produktion obsolet machen (z.B. Automatisierung bislang arbeitsintensiver Prozesse, die in der Vergangenheit vielen Entwicklungsländern den Einstieg in die Industrialisierung ermöglicht hatten), andererseits ganz neue Möglichkeiten eröffnen (z.B. Bankdienstleistungen über Mobiltelefone; alternative Vermarktungswege über Internetplattformen; e-learning);
- weil die etablierten Entwicklungsmuster in der Weltwirtschaft ökologisch nicht nachhaltig sind und dringend grundlegend andere, z.B. kohlenstoffneutrale, Wirtschaftsformen entwickelt werden müssen.

Insofern gibt es keine einfachen und schnell wirkenden Lösungen für das afrikanische Beschäftigungsdilemma. Benötigt werden Strategien für eine *massive Beschleunigung des derzeit stockenden produktivitätsorientierten Strukturwandels*, der die Chancen und Risiken zu erwartender *radikaler Umbrüche in den internationalen Rahmenbedingungen* berücksichtigt.

3 Eine Reihe nationaler (teilweise von EZ unterstützte) Programme zielen darauf, die Bergbau-, Öl- und Gaswirtschaft besser auf nationale Unternehmensentwicklung und Beschäftigung auszurichten. Eine kritische Diskussion der Möglichkeiten liefern Morris, Kaplinsky und Kaplan (2012), Tordo, Warner, Manzano und Anouti (2013) sowie GIZ (2015).

Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass sich die Strukturprobleme von Land zu Land anders darstellen. Hier spielen Unterschiede bezüglich der politischen Stabilität, der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen, des Entwicklungsniveaus der Wirtschaft, der geographischen Lage, Ressourcenausstattung, Demographie, Urbanisierungsgrad, Bildungsvoraussetzungen und vieles andere eine Rolle. Innerhalb des subsaharischen Afrika sind z.B. Äthiopien, Ghana, Tansania und Uganda vor allem durch starke Informalität der Arbeitsmärkte bei geringer offener Arbeitslosigkeit geprägt, während Kenia, Mali, Sambia und Simbabwe ebenfalls hohe Informalität zeigen, aber in Kombination mit hoher Arbeitslosigkeit (Page, 2012). Besonders schwierig ist die Schaffung neuer stabiler Jobs in hochfragilen Ländern wie Somalia, Libyen, DR Kongo oder Sudan. Insofern ist die oben geforderte Suche nach zukunftsfähigen Strategien in einem weiteren Schritt länderspezifisch ausdifferenzieren.

Hier ergibt sich bereits eine zentrale innovative Aufgabe für die deutsche bzw. europäische EZ: die Unterstützung afrikanischer Länder bei der evidenzbasierten Suche nach zukunftsfähigen Entwicklungspfaden. Niemand kann derzeit einschätzen, wie inklusive afrikanische Gesellschaften in 20 bis 30 Jahren unter den Bedingungen massiver Verstädterung, einer radikal veränderten digitalen Weltwirtschaft, starker Anreize zur Dekarbonisierung, möglicherweise um ein Vielfaches angestiegener Migrationsbewegungen etc. aussehen könnte. Hier könnte ein „Zukunftsprogramm afrikanischer Strukturwandel“ ansetzen, aufbauend auf der *T20 Africa Standing Group* und mit starken Rollen afrikanischer und internationaler Think Tanks, der politischen Stiftungen, des DAAD, der Universitätspartnerschaften und dergleichen.

Der folgende Abschnitt identifiziert die zentralen Reformbedarfe für einen nachhaltigen Strukturwandel mit starken Arbeitsplatzeffekten. Viele davon sind prinzipiell bekannt und werden von den Regierungen der Partnerländer mit Unterstützung der internationalen EZ seit langem bearbeitet. Wir betonen hier deshalb solche Aspekte, die aus unserer Sicht von der deutschen und europäischen EZ *stärker als bisher* oder mit einem *veränderten Fokus* gefördert werden sollten – entweder weil sich hier im Rahmen der o.g. veränderten Rahmenbedingungen neue Herausforderungen und Möglichkeiten ergeben (z.B. bei arbeitsintensivem klimaneutralem Städtebau oder bei dezentralen Energiesystemen) oder weil ihre Relevanz aus anderen Gründen unterschätzt wird (wie z.B. die Notwendigkeit einer systemischen Gründungsförderung oder der Rolle sozialer Sicherung für produktive Arbeitsmärkte). Mehr dazu unten.

2.1 Allgemeine Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft verbessern

Die afrikanischen Länder liegen in Rankings, die die Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft beschreiben, überwiegend weit hinten, auch im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen. Das gilt für die Subsahara-Region ebenso wie für Nordafrika. Beim *Ease of doing business* Ranking (2016),⁴ der im Kern politisch-administrative Hemmnisse erfasst, liegen die subsaharischen Länder im Durchschnitt bei 143 (von 190 Ländern), die nordafrikanischen Länder im Schnitt bei 130.⁵ Bei Rankings, die weitere relevante Parameter für eine starke Wirtschaft berücksichtigen (z.B. Verkehrsinfrastruktur, Stromversorgung, Bildung,

4 <http://www.doingbusiness.org/rankings>

5 Freilich gibt es hier erhebliche Varianz. Somalia, Eritrea und Libyen z.B. liegen auf den letzten drei Plätzen des weltweiten *Ease of Doing Business* Rankings (188-190), weil es hier fast keinerlei institutionellen Rahmen gibt, der Unternehmen schützt. Ruanda (56), Marokko (68) und Botswana (71) liegen dagegen weit im oberen Feld.

Leistungsfähigkeit der nationalen Unternehmen oder Zugang zu Finanzdienstleistungen), ist das Bild zum Teil noch schlechter. Das gilt zum Beispiel für den *Global Competitiveness Report* des World Economic Forum.

Viele Rahmenbedingungen können durch finanzielle und technische Hilfe verbessert werden. So kann zweifellos geholfen werden, Verkehrswege zu verbessern, Bildungseinrichtungen zu stärken oder Katasterämter besser auszustatten. Viele Investitionshemmnisse sind jedoch vorwiegend politischer Natur. So werden Märkte über- oder unterreguliert, um die Machtposition einheimischer Wirtschafts- oder Bürokratieinteressen zu bewahren. Viele Länder der Region können, mit Abstufungen, als Rentiersgesellschaften oder neopatrimoniale Regime (Bratton & van de Walle, 1994) eingestuft werden, in denen Kapitalakkumulation und sozialer Aufstieg vor allem über politisch geschaffene Renteneinkommen erreicht wird – z.B. durch privilegierten Zugang zu Ressourcenquellen, Bodenbesitz, öffentlichen Aufträgen, hochdotierten Stellen bei staatlichen Einrichtungen oder Monopolstellungen im Handel. Dieser privilegierte Zugang erfolgt in der Regel über informelle Institutionen, die auf Klientelismus, Patronage und teilweise auch offener Korruption beruhen und von den Eliten, die hiervon profitieren, aktiv aufrechterhalten werden, indem diese jeweils nachgeordnete Unterstützergruppen mit Privilegien versorgen. Die Anreize für privatwirtschaftliche Investitionen in offenen Wettbewerbsmärkten sind dagegen gering, zum einen weil sie weniger lukrativ und riskanter sind als die o.g. politisch abgesicherten Renteneinkommen, zum anderen wegen des Risikos, dass politisch protegierte Akteure in den entsprechenden Markt einsteigen und den Geschäftserfolg der anderen Investoren gefährden.

Die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit sollten sich klar darüber sein, dass kaum eine Einzelmaßnahme zur Stärkung der Wirtschaft nachhaltig wirken kann, wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen. Vor allem ist es wichtig, deren *politischen* Charakter zu verstehen und Reformen der wirtschaftlichen Institutionen zu unterstützen, die auf Partizipation, Transparenz, institutionellen Wettbewerb und Rechenschaftslegung zielen. Dazu beitragen können zum Beispiel Dialoge über wirtschaftspolitische Leitbilder, die Unterstützung unabhängiger Gerichte und Rechnungshöfe, die Förderung fortschrittlicher Wirtschaftsverbände sowie die Stärkung internationaler Initiativen wie die *Extractive Industries Transparency Initiative* oder *Publish What You Pay*.

In zwei Bereichen sind durch international koordinierte Initiativen – die sich jetzt möglicherweise im *G20 Compact with Africa* sowie im *European External Investment Plan* verdichten – Fortschritte angelegt, die die Rahmenbedingungen für private Investitionen spürbar verbessern können:

1. Der erste Bereich ist die *Mobilisierung von nationalem Kapital* durch den Auf- und Ausbau der Steuersysteme, z.B. auf Grundlage der *Addis Tax Initiative*,⁶ in deren Rahmen die Unterstützung afrikanischer Steuerbehörden ausgebaut wird, sowie durch die Entwicklung nationaler Kapitalmärkte. Die Mobilisierung von nationalem Kapital ist schon deshalb prioritär, weil eine auf externen Krediten basierte Finanzierung die Schuldenfähigkeit der meisten afrikanischen Länder übersteigen würde.
2. Der zweite Bereich ist die *Mobilisierung von internationalem Kapital* für Investitionen in die Infrastruktur, wobei hier vor allem der Energiesektor interessante Ansatzpunkte

6 <https://www.addistaxinitiative.net/>

bietet, sofern einzelne afrikanische Regierungen bereit sein sollten, ihre Energiemärkte zu öffnen und vor allem die staatlichen Energieversorger kommerziellem Management⁷ zu unterwerfen. Staatliche Versorgungsunternehmen gehören in vielen afrikanischen Ländern zum Kernbereich von Patronage-Netzwerken und es bedarf mutiger politischer Entscheidungen, sie einer stärkeren Performance-Orientierung zu unterwerfen. Damit könnte ein Investitionsstau im Energiesektor – unter Nutzung von nicht-fossilen Energieträgern – aufgelöst werden, der in einer ganzen Reihe afrikanischer Länder ein wesentliches Hindernis für Produktivitätssteigerungen in Unternehmen darstellt und zugleich selbst ein großes Beschäftigungspotenzial bietet (siehe den Abschnitt zur Modernisierung der Energiesysteme unten). Mit den derzeit laufenden Initiativen zum *de-risking* von Investitionen mit öffentlichen Mitteln, u.a. dem neuen IDA *Private Sector Window*, welches gezielt für afrikanische LDCs eingerichtet wurde, ließen sich zusätzliche Mittel für Investitionen im Energiesektor mobilisieren, mit denen der Zugang zu nachhaltiger Energie für Afrika breitenwirksam ermöglicht würde.⁸

Exkurs: Gute Regierungsführung

Bei der Förderung guter Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ist zu bedenken, dass eine langfristige stabile Entwicklung kaum vorstellbar ist ohne die Reform grundlegender demokratischer Institutionen. Aktuelle Beispiele wie Äthiopien zeigen, dass Länder mit vergleichsweise effektiven, aber nur unzureichend demokratisch legitimierten Regierungen zwar kurz- und mittelfristig stabil sein können, langfristig aber Konfliktpotenzial aufbauen. Jenseits der Reformen der wirtschaftlichen Institutionen sollte daher die breitere Förderung von guter Regierungsführung, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ein zentraler Aspekt deutscher und europäischer Politik bleiben. Wirtschaftsförderung sollte auch die Verbesserung von Arbeitsstandards, Vereinigungsfreiheit und allgemeine Menschenrechte im Blick haben. Durch kritische Medienberichterstattung zu Klientelismus und Korruption bzw. über alternative, wirtschaftspolitische Reformmodelle können Rechenschaftslegung und Transparenz befördert werden. Deutsche und europäische Akteure sollten sich auch für die Stärkung von Parlamenten, Oppositionsparteien oder zivilgesellschaftlichen Akteuren einsetzen, die kritische Debatten zu wirtschaftspolitischen Reformen oder Großinvestitionen (bspw. im Bereich Energie) mit befördern und damit mittel- bis langfristig zu inklusiveren wirtschaftspolitischen Reformen beitragen.

Die afrikanischen Kapitalmärkte bieten überwiegend nur kurzfristige Finanzierungen und sind mangels Diversität und Liquidität weder für inländische noch für ausländische Investoren sonderlich attraktiv. Mit dem Wachstum nationaler Ersparnisse bei Versicherungen, Pensionsfonds und Nationalen Investitionsfonds wächst die Nachfrage nach inländischen Anlagemöglichkeiten in Form von Anleihen und Aktien, mit denen wiederum öffentliche und private Investitionen finanziert werden können, ohne das Risiko hoher Außenverschuldung (Berensmann, Dafe, & Volz, 2015). Wegen der geringen Größe der nationalen Kapitalmärkte spricht vieles für regionale Integration, wie in der East African Community, wo etwa die Überschüsse der Sozialversicherung von Ruanda problemlos auch in kenianische Anleihen investiert werden können.

7 Dies bedeutet keineswegs den Verzicht auf gemeinwohlorientierte Regulierung. Auflagen, z.B. die flächendeckende Versorgung aller Haushalte betreffend, können jedoch oft besser erfüllt werden, wenn die Energieversorger nicht direkt vom Staat verwaltet werden.

8 Eine erfolgreiche Umsetzung entsprechender Initiativen erforderte allerdings nicht nur durchgreifende Governance-Reformen in Afrika, sondern ebenfalls aufseiten internationaler Partner, angesichts einer Vielzahl fragmentierter internationaler Initiativen zur Elektrifizierung Afrikas (Tagliapietra, 2017).

Die Stärkung der Fiskalsysteme ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Die Kapazität der Staaten, notwendige öffentliche Leistungen und Infrastruktur bereitzustellen, wird unterminiert, wenn große Unternehmen und reiche Individuen systematisch Steuervermeidung und -hinterziehung betreiben. Die globalen Strukturen, die solch schädliches Handeln ermöglichen, müssen durch internationale Kooperation weiter reformiert werden. Hierin liegt eine besondere Verantwortung der Industriestaaten – auch Deutschlands. Wichtige Reformschritte werden gegenwärtig bereits unternommen (etwa im Rahmen der von der G20 angestoßenen BEPS-Initiative der OECD), aber nach wie vor weisen die Steuersysteme in der globalen Sicht große Regulierungs- und Transparenzdefizite auf, die sich in niedrigem Steueraufkommen und illegalen Kapitalabflüssen aus Afrika niederschlagen.

Internationale Institutionen können die Entwicklung nationaler und regionaler Kapitalmärkte unterstützen, durch technische Hilfe und durch die Entwicklung von Projekten, ihre Strukturierung als Projektfinanzierung und die Herausgabe von Projektanleihen in lokaler Währung. Dies erfordert allerdings ein hohes *Commitment* seitens afrikanischer Regierungen und internationaler Partner, welches durch die leichte Verfügbarkeit konzessionärer internationaler Kredite eher unterminiert wird. Mit der veränderten Aufgabenstellung zugunsten einer Hebelung privaten Kapitals ist die Bereitschaft internationaler Entwicklungsbanken zur Förderung von Finanzierungen in lokaler Währung indes gestiegen. Auch angesichts der begrenzten Schuldentragfähigkeit Afrikas muss hier verstärkt angesetzt werden.

2.2 Spezifische Förderung von Wirtschaftssektoren mit Lokomotivfunktion

Heute besteht in der Wirtschaftsförderung (anders als in der Zeit der Strukturanpassungsprogramme der 1980er und 90er Jahre) ein breiter Konsens darüber, dass es nicht ausreicht, die oben dargestellten *allgemeinen* Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln zu verbessern, sondern dass dies durch sektor- bzw. technologiespezifische Maßnahmen zu ergänzen ist – z.B. zur Förderung erneuerbarer Energien oder des Gemüseanbaus. Eine solche gezielte Wirtschaftsförderung umfasst dann Investitionen in die Entwicklung *spezifischer* Technologien und Infrastruktur, abgestimmte Maßnahmen zugunsten spezifischer Ausbildungsgänge, Sektordialoge und dergleichen.

Hier stellt sich die Frage, welche Sektoren in Afrika das größte Potenzial haben, in großer Zahl moderne Arbeitsplätze mit starken positiven Streueffekten zu generieren. Wir sehen vier Bereiche, in denen ein Aufschwung zu erwarten ist und bislang deutlich zu wenig getan wird, um diesen beschäftigungsintensiv und produktiv zu gestalten.

Nachhaltige Urbanisierung

Noch ist Afrika die am wenigsten urbanisierte Weltregion, aber das ändert sich schnell. In den nächsten Jahrzehnten wird die Region weltweit die höchste Urbanisierungsrate haben. Die Stadtbevölkerung wird sich in Afrika in den kommenden 40 Jahren verdreifachen.⁹ Dieses wird den Strukturwandel beschleunigen: zum einen zeigt die Wirtschaftsgeschichte, dass mit Agglomerationsprozessen Innovationen und (über Skaleneffekte) Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit steigen (World Bank 2009); zum anderen ändert sich die Nachfrage

9 http://www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/fact_sheet.pdf

nach Waren und Dienstleistungen und differenziert sich stärker aus. Zwei Veränderungen mit besonderem Arbeitsmarktpotenzial seien hier exemplarisch herausgestellt (die Kernaussagen gelten allerdings auch für andere Bereiche der Stadtentwicklung wie z.B. Siedlungswasserwirtschaft, nachhaltige Mobilität oder Gesundheitsinfrastruktur):

1. Die Bauwirtschaft ist schon heute einer der dynamischsten Sektoren in der Region, und dieser Trend wird aufgrund der Urbanisierung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit anhalten. Die Bauwirtschaft hat ein großes Arbeitskräftepotenzial, weil sie viel handwerkliche Tätigkeiten umfasst und vor Ort umgesetzt werden muss, also (im Gegensatz zu Industriegütern) nur in kleinen Teilsegmenten durch Importe substituiert werden kann. Dabei ist zu bedenken, dass die Art, wie derzeit urbane Infrastruktur gebaut, nicht nachhaltig ist und sich ändern muss. Das jüngste WBGU-Gutachten zur Urbanisierung zeigt, dass, sollte der Infrastrukturausbau mit einem CO₂-Fußabdruck erfolgen, der demjenigen der derzeitigen Infrastruktur aus Zement, Stahl und Aluminium in Industrieländern entspricht, allein der Aufbau neuer Infrastrukturen in Schwellen- und Entwicklungsländern zu 350 GtCO₂-Emissionen führen könnte – einem Drittel des insgesamt noch zur Verfügung stehenden CO₂-Budgets, wenn der Klimawandel auf weniger als 2 °C begrenzt werden soll (WBGU, 2016; Müller, Liu, Løvik, Modaresi, Pauliuk, Steinhoff, & Brattebø, 2013). Vor diesem Hintergrund wird die Nachfrage nach nachhaltigen neuen Baumaterialien sowie Innovationen in Infrastrukturausbau und Städteplanung steigen. Erneuerbare Baustoffe wie Holz, Lehm, Bambus und Elefantengras bieten hier vielfältige Möglichkeiten, lokale Wirtschaftskreisläufe und Arbeitsmärkte zu dynamisieren (BMU, o.J.). Einige Länder, u.a. Ruanda, haben dies bereits erkannt und entsprechende nationale Programme aufgelegt. Allerdings sind die institutionellen Kompetenzen in Bereichen wie Stadt- und Landschaftsplanung, Architektur sowie Bau- und Verkehrsinfrastrukturwesen nur in sehr geringem Maße vorhanden. Hier klafft eine riesige Lücke zwischen zukünftigem Bedarf und aktuellen Kompetenzen. Deutschland könnte mit einem großen Programm für Ausbildung, Forschung und Aufbau von Fachinstitutionen z.B. der Qualitätsinfrastruktur wesentliche und innovative Beiträge zu öko-effizientem Bauen und moderner Stadtplanung leisten. Außerdem müssten Richtlinien für eine biomassebasierte Bauwirtschaft entwickelt und institutionell verankert werden, um deren Umwelt- und Sozialverträglichkeit (z. B. in Bezug auf Ernährungssicherheit) zu gewährleisten.
2. Mit der Urbanisierung fächern sich Konsummuster auf. In nahezu allen Waren- und Dienstleistungsmärkten erweitert sich die Produktpalette. Zugleich breiten sich neue Formate im Einzelhandel aus, wie z.B. Supermärkte. Diese Diversifizierung kann die afrikanischen Arbeitsmärkte beleben, wenn die neuen Chancen von afrikanischen Unternehmen ergriffen werden – aber sie können auch dazu führen, dass die Nachfrage weitestgehend durch Importe bzw. Niederlassungen internationaler Großunternehmen bedient wird. Kaum ein Land der Region hat eine politische Strategie, wie die Chancen der Urbanisierung in Beschäftigungsimpulse übersetzt werden können, obwohl es ein vielfältiges Instrumentarium gibt, dies zu steuern.¹⁰ Deutsche EZ könnte hier sehr innovative Beiträge leisten. Studien zeigen, dass innovative Marktchancen in der Region überwiegend von Ausländern, ethnischen Minderheiten oder bereits bestehenden Großunterneh-

10 Für den Prozess der „Supermarktisierung“ wird dies z. B. in Altenburg, Kulke, Hampel-Milagrosa, Peterkovsky und Reeg (2016) im Detail dargelegt.

men ergriffen werden (z. B. Ramachandran, Gelb, & Shah, 2009) – es gibt also offensichtlich zu wenige afrikanische Unternehmer/innen, die die neuen Marktpotenziale aufgreifen. Aus unserer Sicht sollte daher ein größeres Gewicht auf Gründungsförderung gelegt werden, die aus unserer Sicht in der Region vernachlässigt wird bzw. oft auf veralteten Konzepten beruht. Moderne Konzepte sind (a) zielgerichtet auf innovative Chancen im Strukturwandel, (b) systemisch in der Verzahnung von Ausbildung, Finanzierung, Coaching, Infrastrukturangeboten etc. und (c) wettbewerbsbasiert, wie z.B. Wettbewerbe für innovative Geschäftspläne oder kompetitiv ausgeschriebene Förderprogramme für regionale Gründernetzwerke. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit könnte solche Ansätze in Partnerländern fördern und/oder sich an modernen regionalen Ansätzen wie *Boost Africa* (ein Programm der AfDB und der EIB) beteiligen.

Agrarbasierte Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung im subsaharischen Afrika wird auf absehbare Zeit in hohem Maße agrarbasiert sein (was die Agrar-, Holz- und Forstwirtschaft, Viehhaltung und Fischzucht umfasst). Mehrere internationale Trends sprechen für große Entwicklungspotenziale in diesen Bereichen. Auf der Nachfrageseite gehen von der wachsenden und zunehmend kaufkräftigen Bevölkerung – weltweit und insbesondere in Afrika – Impulse für Nahrungsmittelanbau und -verarbeitung aus. Die Urbanisierung diversifiziert dabei die Konsummuster, zum einen durch zunehmenden Verbrauch höherwertiger und „veredelter“ Erzeugnisse (wie Fleisch und Molkereiprodukte, auch Holzkohle), zum anderen durch das Vordringen neuer Vermarktungswege (z.B. Supermärkte). Zudem werden erneuerbare Baustoffe sowie ein Teil der erneuerbaren Energien für Strom, Prozesswärme und Verkehr agrarbasiert sein. Dem steht auf der Angebotsseite gegenüber, dass Afrika derjenige Kontinent ist, in dem mit Abstand die größten ungenutzten Agrarpotenziale liegen. Das International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) schätzt die fruchtbare, für den landwirtschaftlichen Anbau geeignete, aber nicht bestellte Fläche im subsaharischen Afrika auf 201 Millionen Hektar (nach Abzug von Wäldern und Schutzgebieten) – bei 221 Millionen Hektar derzeitiger Anbaufläche nahezu eine Verdoppelung.¹¹ Insgesamt ist damit zu erwarten, dass der Wert von Agrarressourcen stark ansteigen und sich deren kommerzielle Inwertsetzung beschleunigen wird.

Mit diesen neuen Impulsen setzen sich neue Produktions- und Vertriebsmethoden durch, von denen die Landwirtschaft wichtige Modernisierungsimpulse erhalten wird. In der Produktion spielen die (nationalen oder internationalen) *Lead Firms*, die Wertschöpfungsketten organisieren, Marktzugang schaffen und Modernisierungsimpulse weitergeben, eine zentrale Rolle (Schmitz & Knorringa, 2000). Im Handel tragen moderne Einzelhandelsformate wie Supermärkte zu Produktdiversifizierung, höheren Qualitätsstandards und der Durchsetzung moderner Logistik bei. Hier ergibt sich eine zentrale und ausbaufähige Rolle für die Entwicklungszusammenarbeit. Es geht darum, z.B. durch *Public-private-Partnerships*, inklusive Geschäftsmodelle zu unterstützen, bei denen die Einkommenseffekte der Modernisierung afrikanischen Betrieben in der Breite zu Gute kommen.

11 Fischer, Byerlee und Edmeades (2014, Tab. 1.5), auf Basis von Daten des IIASA. Bei der Schätzung der Flächenreserven gibt es erhebliche Unsicherheiten. Je nach Quelle und Annahmen über nicht zu konvertierendes Gras- und Waldland, Erschließungskosten, Gewinnmargen etc. könnten in Afrika zwischen 100 und über 400 Mio. Hektar Fläche (bei global ca. 1,5 Mrd. Hektar Ackerfläche) in Nutzung gebracht werden, allerdings konzentriert in wenigen Ländern.

Auch von der Entwicklung internationaler CO₂-Märkte kann die afrikanische Landwirtschaft profitieren. Forstwirtschaft, Agroforstsysteme, Bioenergie, Biomasse-Nutzung und Kohlenstoffspeicherung im Boden könnten Transferzahlungen einbringen und moderne Standards und innovative Organisationsformen zur Modernisierung der Landwirtschaft beitragen. Bei der Gestaltung entsprechender internationaler Abkommen und der Etablierung von Standards und Zertifizierungssystemen kann die EZ wichtige Beiträge leisten.

Der Anbau vieler Agrarprodukte ist arbeitsintensiv. Die Intensivierung der Landwirtschaft in einer Weise, die ökologisch nachhaltig ist, ist vermutlich der stärkste Hebel zur Schaffung produktiver und stabiler Beschäftigung, vor allem in bäuerlichen Kleinbetrieben. Deren Produktivität zu erhöhen ist dabei zentral. Insofern ist sehr bedenklich, dass die Wertschöpfung der subsaharischen Landwirtschaft deutlich langsamer steigt als im Rest der Welt. 2013 betrug die Pro-Kopf-Wertschöpfung in der Region nur noch die Hälfte des weltweiten Durchschnitts – 1985 lag sie noch bei 75 %.¹²

Inklusive Agrarentwicklung setzt Verbesserungen in vielen komplementären Bereichen voraus, z.B. bei der Ausbildung der Agrarbevölkerung, Bereitstellung aktueller Informationen über Märkte und Standards sowie neuer Technologien, Steigerung der Absorptionsfähigkeit für diese Technologien, Zugang zu Krediten und Versicherungsdienstleistungen, Verbesserung ländlicher Infrastruktur, Sicherung von Eigentumsrechten, Stärkung von Verbänden u.v.a.m. Hier setzt – richtigerweise – die BMZ-Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ an.

Parallel dazu gilt es, die regionale Integration der afrikanischen Märkte zu unterstützen. Diese schafft Skalenerträge und würde Märkte stabilisieren, indem z.B. lokale saisonale Zyklen der Landwirtschaft durch Handel ausgeglichen werden könnten. Nur so können sich afrikanische Produzenten vor übermächtigen Importeuren schützen. Durch jüngste Fortschritte und ambitionierte Zielsetzungen zur Schaffung einer Panafrikanischen Freihandelszone (CFTA) bestehen heute wieder bessere Möglichkeiten, die regionale Integration zu unterstützen.

Modernisierung der Energiesysteme

Mit der *Sustainable Energy for All*-Initiative hat sich die Weltgemeinschaft ambitionierte Ziele gesetzt. Bis 2030 sollen alle Menschen Zugang zu modernen Energiedienstleistungen haben. Die Initiative beinhaltet aus drei Gründen ein großes Beschäftigungspotenzial:

Erstens hat die Verfügbarkeit elektrischer Energie sehr starke sekundäre Arbeitplatzeffekte. Elektrisches Licht und Zugang zu netzbetriebenen Geräten wie Fernsehern und Computern verbessern die Informationsversorgung und Bildungschancen und steigern dadurch die Produktivität; Geräte wie z.B. Nähmaschinen und Pumpen ermöglichen neue und produktivere wirtschaftliche Tätigkeiten; Produkte können gekühlt und Vorräte gehalten werden etc. Stromzugang ist einer der stärksten Katalysatoren wirtschaftlicher Diversifizierung.

Zweitens wird die Bereitstellung von Energie für die heute nicht hinreichend versorgten Haushalte in Afrika überwiegend abseits der großen Elektrizitätsnetze durch dezentrale Lösungen stattfinden (*stand-alone* bzw. *mini-grids*). Die Internationale Energieagentur (IEA) schätzt, dass 58 % der zusätzlich benötigten Energie zur Erreichung des o.g. Ziels für 2030

12 <https://gro-intelligence.com/infographics/agricultural-labor-productivity-in-sub-saharan-africa>

in Afrika durch dezentrale Lösungen erreicht werden wird.¹³ Gerade im *stand-alone/mini-grid*-Bereich bieten erneuerbare Energien eine große Chance, und diese sind besonders gut geeignet, lokale Arbeitsplätze zu schaffen, weil die notwendigen Fertigkeiten lokal trainiert werden können. Das gilt für Installation, Betrieb und Wartung kleiner Solar-, Biomasse- und Windanlagen, Herstellung und Vertrieb von verbesserten Kochern und dergleichen. Die Internationale Organisation für erneuerbare Energien (IRENA) schätzt, dass weltweit 4,5 Millionen Arbeitsplätze allein im Bereich netzunabhängiger erneuerbarer Energie geschaffen werden können, v.a. in Afrika und Südasien.¹⁴

Drittens kann ein erheblicher Teil der Energieversorgung über lokal erzeugte Bioenergie bereitgestellt werden – dies gilt für zentrale Stromversorgung ebenso wie für dezentrale Versorgungssysteme. Energieerzeugung aus nachwachsenden Ressourcen wie Holz und Zuckerrohr sowie perspektivisch vor allem aus Nebenprodukten der Land- und Forstwirtschaft (*second generation biofuel*) schafft lokale Arbeitsplätze, muss aber gut organisiert sein, um ökologisch nachhaltig und sozial verträglich zu sein. Die Einbindung in internationale CO₂-Märkte und Kompensationsgeschäfte kann ein sinnvoller Hebel sein, um entsprechende Nutzungen zu unterstützen und ökosoziale Standards sicherzustellen.

Die deutsche EZ sollte daher die *Sustainable Energy for All*- Initiative bzw. verwandte Initiativen wie *Energising Development* noch stärker unterstützen. Dabei ist viel Know-how erforderlich, wie Energiesysteme versorgungssicher und ökologisch nachhaltig umgebaut, wie lokale *second generation biofuels* besser genutzt werden können, wie Wettbewerb intensiviert werden kann, wie öffentliche Mittel zum *de-risking* von Investitionen eingesetzt werden oder wie nachhaltige Energiesysteme von den sich entwickelnden CO₂-Märkten profitieren können. Darüber hinaus sind finanzielle Beiträge erforderlich, z.B. zur Finanzierung und Berufsausbildung. Hier ergeben sich wichtige Handlungsfelder für die EZ und es sind erhebliche Synergien zwischen Beschäftigungs- und ökologischen Zielen zu erwarten.

Leichtindustrielle Exporte

Für die meisten Länder, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg wirtschaftlich umfassend entwickeln konnten, standen lohnkostenintensive leichtindustrielle Exportbranchen (wie Bekleidung, Schuhe, Spielwaren, Elektronikmontage) am Anfang industrieller Lernprozesse. Diese Branchen haben zugleich den Vorteil, sehr viele ungelernete Arbeitnehmer/innen zu beschäftigen, sodass Produktivitäts- und Einkommenseffekte breit gestreut sind; und sie benötigen viel weniger Energie als andere produktive Branchen, wie z.B. Bergbau und Schwerindustrie. Mit Chinas Aufstieg zu dem mit Abstand weltgrößten Produzenten einfacher industrieller Konsumgüter für den Weltmarkt wurde dieser Entwicklungspfad für Afrika für zwei Jahrzehnte praktisch verschlossen. Aufgrund von Chinas nahezu unschlagbarer Wettbewerbsfähigkeit (durch die Kombination niedriger Löhne, hoher Produktivität und Skaleneffekten in Produktion und Handelslogistik) hatten afrikanische Länder kaum eine Chance, in Konkurrenz zu China zu exportieren. Die wenigen Ausnahmen wie Mauritius und Lesotho sowie Tunesien, Ägypten und Marokko waren bedingt durch handelspolitische Präferenzen.

13 http://irevalue.irena.org/pdf/jobs/RE%20Jobs%20Conference_Session%204_%20Access%20and%20Gender.pdf

14 Ibid.

Dieses könnte sich jedoch ändern. Die Lohnkosten in der Industrie haben sich in China in den vergangenen Jahren vervielfacht, zwischen 2000 und 2012 von 1.000 auf 7.000 US \$/Jahr.¹⁵ Nach Schätzungen der chinesischen Regierung werden 85 Millionen Arbeitsplätze aus chinesischen Niedriglohnindustrien abwandern. Manche dieser Arbeitsplatzverluste wird China durch Automatisierung ausgleichen können, aber schwerer automatisierbare Tätigkeiten werden bereits heute zunehmend in andere Niedriglohnländer verlagert. Derzeit profitieren vor allem ostasiatische Länder, aber auch Afrika könnte einen Teil der umgeleiteten Investitionen erhalten. Studien der Weltbank zeigen, welche Länder der Region hier besonderes Potenzial haben (Dinh, Palmade, Chandra, & Cossar, 2012). Zu den Ländern, die sich große Chancen ausrechnen, gehört Äthiopien, wo bereits über 10.000 entsprechende Arbeitsplätze entstanden sind und derzeit Industrieparks mit einer Kapazität für ca. 50.000 exportorientierte Arbeitsplätze in Planung sind. Selbst im Binnenstaat Ruanda wurden bereits mehrere Tausend neue Arbeitsplätze geschaffen.

Die EZ könnte die Länder, die hier Chancen haben, in zweierlei Weise unterstützen: indem sie (a) hilft, die rechtlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen für entsprechende internationale Investitionen zu schaffen, zum Beispiel Sonderwirtschaftszonen einzurichten, und (b) strukturpolitische Beratung leistet, wie diese Leichtindustrien mittelfristig so aufgewertet werden können, dass sie bestmögliche Arbeitsbedingungen, hohe Löhne und industrielle Lernprozesse ermöglichen (hierzu z.B. Schmitz 2006). Darüber hinaus ist auf die Risiken zu verweisen, dass manche der leichtindustriellen Exportbranchen in naher Zukunft automatisiert werden könnten. Auch hier wird die Relevanz des oben vorgeschlagenen „Zukunftsprogramms afrikanischer Strukturwandel“ deutlich – die Regierungen der Region brauchen Instrumente, um globale Trends hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf den Strukturwandel in der Region einordnen zu können.

2.3 Produktivitätssteigerung in informellen Kleinstunternehmen

Wie einleitend argumentiert wurde, können die heute in Afrika vorherrschenden informellen Kleinstunternehmen nicht kurzfristig durch moderne Lohnarbeitsverhältnisse substituiert werden. Dies wird, wenn es überhaupt erfolgt, viele Jahrzehnte dauern. Insofern ist die Steigerung der Produktivität in diesem Unternehmenssegment (zu dem Ein-Personen-Betriebe, Betriebe mit unbezahlt arbeitenden Familienmitgliedern sowie solche mit unter fünf Lohnarbeitskräften gehören) unverzichtbar. Je leistungsfähiger die Kleinstunternehmen und ihre Mitarbeiter/innen werden, desto besser funktionieren auch die Übergänge in moderne produktive Tätigkeiten. Im Mittelpunkt stehen dabei fünf Aspekte:

- **Stärkung der unternehmerischen Kompetenzen:** Eine aufwändige Studie des DIE hat gezeigt, dass das Potenzial von Kleinstunternehmen, in den modernen Mittelstand hinauzuwachsen, stark vom Humankapital der Unternehmer/innen abhängt (Hampel, Loewe, & Reeg, 2015). Deren Bildungshintergrund, Erfahrung mit neuen Märkten, Netzwerke und dergleichen sind entscheidend. Gezielte Angebote für kleine Unternehmen mit Wachstumspotenzial lassen daher hohe Beschäftigungsimpulse erwarten (s. hierzu insbesondere die o.g. neuen Potenziale im Rahmen der Urbanisierung).

15 <http://blog.cnccookbook.com/2016/04/28/truths-lies-china-manufacturing-rant/>

- Stärkung technischer Kompetenzen durch berufsorientierte Bildung: Berufsbildungsprogramme setzen bislang zu häufig auf diejenigen, die u.U. einen der wenigen formellen Jobs bekommen könnten und nicht auf die große Mehrheit derjenigen, die auch mittelfristig selbstbeschäftigt bleiben werden oder abhängig in informellen Kleinunternehmen arbeiten (Fox et al., 2013; World Bank, 2010). Gefragt sind angepasste Konzepte, die z.B. auf Verbesserung der traditionellen LehrROUTINEN in Kleinbetrieben, modulare berufsbegleitende Fortbildungen sowie die Aufwertung von Kleingewerbeverbänden als Dienstleister zielen.
- Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen durch die Nutzung digitaler Technologien: Kleinunternehmen in Afrika haben traditionell erschwerten Zugang zu vielen Dienstleistungen, z.B. zu Finanzierung, Marktinformation und Vertrieb. Mit der Nutzung digitaler Technologien können Transaktionskosten drastisch gemindert werden. Der Zugang zu Krediten kann wesentlich vereinfacht werden, einerseits durch die Einrichtung digitaler ‚Marktplätze‘, die potenziellen Kreditgebern Informationen über Unternehmen verschaffen, andererseits durch neue Formen angepasster Kreditvergabe mittels digitaler Transaktionen (GPFI, 2017). Desgleichen ermöglichen Internet- und Mobiltelefonienleistungen die Vermittlung von Marktinformationen in Echtzeit, Internetplattformen erleichtern Kauf und Verkauf, und Bildungsinhalte können kostenlos überall verfügbar gemacht werden (s. Murray, 2017, für praktische Beispiele).
- Brücken zwischen informellen Kleinunternehmen und großen formellen Unternehmen bauen: Dazu gehören die Einbindung kleiner Unternehmen in Wertschöpfungsketten, Verbände und Mechanismen des Technologietransfers (Altenburg, 2000), die Förderung von *micro-franchising* (Felder-Kuzu, 2008) und dergleichen. In vielen Ländern sind Industrie- und Handelspolitik einerseits und Kleingewerbebeförderung andererseits institutionell getrennt, was die Segmentierung noch verschärft (Altenburg & Lütkenhorst, 2015).
- Soziale Sicherungssysteme aufbauen: Insbesondere informelle Kleinunternehmer tendieren dazu, etwaige Ersparnisse zu horten, anstatt sie anzulegen, weil sie ihre Ersparnisse v.a. sichern und jederzeit liquide halten wollen. Erst wenn sie gegen grundlegende Risiken (wie Krankheit, Alter, Unfall, Nachfrageeinbruch etc.) abgesichert sind, steigt ihre Bereitschaft, Investitionen in Human- oder Sachkapital zu tätigen, die höhere Gewinne ermöglichen, aber auch neue Risiken beinhalten (Cho, Margolis, Newhouse, & Robalino, 2012). Soziale Sicherung wird deshalb als „vergessener Produktionsfaktor“ bezeichnet und auch von der deutschen EZ zu wenig gefördert.

2.4 Öffentliche Beschäftigungsprogramme

Regierungen müssen sich Gedanken darüber machen, wie sie die Versorgung derjenigen Haushalte gewährleisten, die über keinerlei Arbeitseinkommen verfügen. Wie oben dargestellt, ist es selbst unter sehr günstigen Rahmenbedingungen ein weiter Weg, bis produktive und stabile Arbeitsverhältnisse in Afrika zum Normalfall werden könnten. Hinzu kommt, dass weltweit eher ein Trend zur Automatisierung von Arbeitsplätzen besteht, sodass existenzsichernde Einkommen und soziale Teilhabe immer weniger über Regelarbeitsverhältnisse gewährleistet werden können (Brynjolfsson & McAfee, 2014). Dieses wird auch für Afrika gelten. Das BMZ muss sich daher mit Alternativen auseinandersetzen, die inklusive Entwicklung ermöglichen, wenn Arbeitsmärkte zunehmend exklusiver werden. Die ILO

spricht in ihrer Empfehlung 202 von *Social Protection Floors* zur Unterstützung von Haushalten, in denen niemand Arbeit findet. Grundsätzlich kann der Staat hier handeln, indem er *öffentlich finanzierte Beschäftigung* ausweitet oder indem er *Geldtransfers* leistet. Beides hat in Entwicklungsländern stark zugenommen, und beides hat neben den unmittelbaren sozialen Effekten auch eine dynamisierende Wirkung auf die Wirtschaftsentwicklung, denn beide Modalitäten

- steigern *Kaufkraft und Nachfrage* in der jeweiligen Region und lassen dadurch weitere Arbeitsplätze entstehen;
- führen zu produktiven Investitionen: Menschen, die wissen, dass sie im Notfall (wie beim indischen *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme, MGN-REGS*) einen Rechtsanspruch z.B. auf öffentliche Beschäftigung haben, können ihre Ressourcen produktiv investieren, anstatt sie für Notfälle zurückzulegen. Sie können lukrative Produkte für den Markt anbauen statt Grundnahrungsmittel. Allein durch das Vorhandensein solcher Programme als Rückfallposition steigt die Risikobereitschaft der Menschen, egal ob sie tatsächliche oder nur potenzielle Nutznießer der Programme sind.

Für öffentlich finanzierte Beschäftigungsprogramme spricht, dass sie öffentliche Güter bereitstellen (z.B. Aufforstung, lokale Infrastruktur), die wiederum die Erwerbsmöglichkeiten und die Produktivität der lokalen Wirtschaft erhöhen. Geldtransfers sind dagegen administrativ weniger aufwändig und kommen in der Regel zielgenauer den wirklich Bedürftigen zugute.¹⁶

Das äthiopische *Productive Social Safety Net Programme* (PSNP) ist ein gutes Beispiel für ein öffentliches Beschäftigungsprogramm. Es ist das zweitgrößte weltweit nach dem (allerdings zehnmal so großen) indischen MGNREGS. Es finanziert Arbeitsplätze beim Bau von Straßen, Abwasserkanälen, Bewässerungssystemen, Schulen und Gesundheitszentren sowie beim Boden- und Wasserschutz. Die Entlohnung erfolgt bar (etwa 0,9 US \$ pro Tag) oder in Naturalien. Rund die Hälfte der Arbeitnehmer erhält zudem eine Ausbildung in Boden- und Wassererhaltungstechnologien. 2010 beschäftigte das Programm rund 1,2 Millionen Personen, die im Durchschnitt rund 80 Tage pro Jahr für das Programm arbeiteten. Damit gehen 8,5 % der seit 2003 entstandenen Arbeitsplätze in Äthiopien auf den direkten Effekt des PSNP zurück. Weitere sieben Millionen Arbeitsplätze konnten aber ebenfalls nur deshalb seit 2003 in Äthiopien entstehen, weil das PSNP die hierfür benötigte Infrastruktur geschaffen hat. Der Großteil des Jahresbudgets (500 Millionen US \$ oder 1 % des BIP) wird von ausländischen Gebern finanziert (Weltbank, Europäische Kommission, Weltwirtschaftsprogramm, UNICEF, USA und Schweden).

Komplementär zur Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und Arbeitsmärkten werden öffentliche Beschäftigungs- sowie Geldtransfer-Programme noch weiter an Bedeutung gewinnen. Die deutsche EZ sollte sich daher in Abstimmung mit anderen Gebern stärker an

16 Gehrke und Hartwig (2015) zeigen die Erfolgsbedingungen öffentlicher Beschaffungsprogramme auf. Besonders ausgeprägt ist deren Wirkung, wenn sie in ländlichen Regionen stattfinden, wenn die lokale Bevölkerung an der Auswahl der durchgeführten Maßnahmen beteiligt ist, wenn diese Maßnahmen sehr arbeitsintensiv ausgestaltet sind, wenn diese außerhalb der landwirtschaftlichen Hauptsaison durchgeführt werden, wenn komplementäre Dienstleistungen (z.B. Kleinkredite oder *training on-the-job*) angeboten werden und wenn die Bevölkerung Grund hat zu glauben, dass das Programm länger besteht und damit langfristig Sicherheit gibt.

solchen Programmen beteiligen. Sie kann sich am Aufbau solcher Programme mit Anschubfinanzierungen und Beratung zu Programmdesign und Implementierung beteiligen. Langfristig sollten die Systeme im Normalfall lokal finanziert werden, was entsprechende Reformen der Fiskalsysteme (s.o.) voraussetzt. Auch große landesweite Programme sind in Ländern mit mittleren Einkommen finanzierbar, wie z.B. Indien gezeigt hat. Geldtransferprogramme sind heute in Lateinamerika und Asien weitverbreitet. Die Umwidmung anderer, nicht die Armen begünstigender Subventionen (wie Benzinsubventionen) würde den Spielraum weiter erhöhen. Ausnahmen bestehen in sehr armen und fragilen Staaten, in denen es geboten sein kann, entsprechende Programme langfristig international zu subventionieren. Auch dies ist möglich, wie das Beispiel Äthiopiens zeigt.

3 Deutschlands Beitrag

Die Darstellung oben zeigt, dass es (a) eines langfristigen Strukturwandels bedarf, um die heute in prekären Verhältnissen Beschäftigten und die neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Menschen produktiv zu beschäftigen und (b) hierfür Reformen in vielfältigen Bereichen notwendig sind. Zentral ist, dass der notwendige Strukturwandel von Afrika selbst ausgeht und in den Ländern und Gesellschaften vor Ort gestaltet wird. Viele Rahmenbedingungen haben sich in den vergangenen 20 Jahren schon verbessert, z.B. bzgl. allgemeiner Wirtschaftspolitiken und Infrastruktur. Noch hat sich dies jedoch kaum in produktivem Strukturwandel und guter Arbeit niedergeschlagen.

Die Förderung ausländischer Direktinvestitionen, die das BMZ derzeit mit großem Engagement insbesondere hinsichtlich der Mobilisierung deutscher Unternehmen betreibt, kann einen Beitrag zur Lösung von Beschäftigungsproblemen in Afrika leisten und sollte daher fortgesetzt werden – aber eben nur einen sehr kleinen. Um der Dimension des afrikanischen Beschäftigungsproblems gerecht zu werden, ist ein *stärkeres Augenmerk auf nationale, regionale und internationale Reformprozesse* zu legen.

Deutschland ist nur einer von vielen Partnern Afrikas. Angesichts des zunehmenden weltpolitischen Gewichts Deutschlands ist ein Bekenntnis zur Unterstützung des Strukturwandels in Afrika wichtig, wie er im Marshallplan erfolgt und in den *Compacts with Africa* oder der *Go Africa!*-Initiative angedacht ist. Die aktuelle Neuausrichtung deutscher Afrikapolitik hat bei afrikanischen Partnern aus Wirtschaft und Politik hohe Erwartungen geweckt. Darum ist es wichtig, dass die Umsetzung und Stärkung der aktuellen Afrikapolitik in den kommenden Jahren fortgesetzt wird.

Zugleich entspricht es den Prinzipien der deutschen Entwicklungspolitik, sich in Arbeitsteilung mit anderen Akteuren – afrikanischen Institutionen, der EU, multilateralen Gebern, der Privatwirtschaft – zu engagieren. Damit ein Strukturwandel in den o.g. Dimensionen stattfinden kann, müssen Reformen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene stattfinden. In der Handelspolitik z.B. gilt es, neben nationalen Institutionen auch die regionalen Handelsblöcke zu stärken, grenzüberschreitende Infrastruktur auszubauen, internationale Regime zu verbessern und Importrestriktionen der EU abzubauen. In diesem Sinne sollte deutsche Afrikapolitik als Teil einer internationalen Mehrebenenpolitik konzipiert sein. Wenn sich der Schwerpunkt der deutschen EZ stärker in Richtung regionaler Strukturreformen verschiebt, so sind Harmonisierung und *alignment* gerade in diesem Bereich sehr wichtig. Zudem ist es wichtig, die bereits eingegangenen internationalen Allianzen (wie z.B. mit

der G20) zu festigen, die internationale *Governance* in Bereichen wie der Steuerpolitik zu verbessern und die europäische Afrika-Politik proaktiv mitzugestalten.

Zugleich sind aus dem hier vorgelegten Text jedoch auch spezifische innovative Schwerpunkte ableitbar, in denen die deutsche Entwicklungspolitik in einigen Fällen ein besonderes Profil auf der Basis eigener Angebotsstärken entwickeln kann.

Im Folgenden werden einige zentrale Schlussfolgerungen aus der obigen Analyse für die Neuorientierung bzw. Adjustierung der Entwicklungspolitik zusammengefasst. Die hier aggregierten Aussagen bedürfen selbstredend einer länder- bzw. subregionenspezifischen Differenzierung.

- 1. Unterstützung afrikanischer Länder bei der Suche nach zukunftsfähigen Entwicklungspfaden.** Ein „Zukunftsprogramm afrikanischer Strukturwandel“, mit starken Rollen afrikanischer Think Tanks und internationaler Forschungspartner könnte einen evidenzbasierten Such- und Dialogprozess über Chancen, Risiken und Strategien in einer sich radikal ändernden Weltwirtschaft begründen. Die vom BMZ unterstützte *T20 Africa Standing Group*, die Ende Mai 2017 gegründet wurde, bietet sich als Ausgangspunkt für ein solches Programm an. Dieses Netzwerk könnte weiter ausgebaut werden und beispielsweise Universitätspartnerschaften, den DAAD und politische Stiftungen mit einbeziehen, um die Entwicklung praxisrelevanter Zukunftsszenarien und -strategien zu unterstützen. Die Agenda 2063 der African Union ist ein wichtiger normativer Referenzpunkt, lässt aber offen, wie der Kontinent seine Ziele erreichen will und wie den Herausforderungen von Megatrends des Strukturwandels (wie Digitalisierung, Urbanisierung, Dekarbonisierung und Massenmigration) begegnet werden kann. Wichtig ist dabei, systematisch Know-how aus der Wirtschaft einzubinden.
- 2. Mehr Angebote zur Steigerung der Produktivität in Kleinstunternehmen.** Informell organisierte Kleinstunternehmen werden die afrikanische Arbeitswelt noch jahrzehntelang dominieren, v.a. in den ärmeren Ländern der Region. Die derzeitige Überbetonung der Entwicklungsimpulse moderner internationaler Unternehmen verstellt den Blick darauf, dass massive Zuwächse bei Beschäftigung und Produktivität mittelfristig fast nur aus dem Kleingewerbe einschließlich der bäuerlichen Landwirtschaft kommen können. Hier ist eine Kurskorrektur notwendig. Mehr Gewicht ist daher künftig auf die Förderung einer wachstumsorientierten Unternehmenskultur sowie Aus- und Fortbildung *in der Breite* zu legen; außerdem auf die Nutzung neuer digitaler Technologien für den Zugang zu Finanzen und Marktinformation sowie auf Programme sozialer Sicherung, die Risiken abdecken und damit die Bereitschaft erhöhen, in Human- oder Sachkapital zu investieren.
- 3. Produktivitätssteigerung in der bäuerlichen Landwirtschaft ist prioritär.** Insofern sollte der mit der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ gesetzte Schwerpunkt weiterverfolgt werden. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Marktchancen zu legen, die durch Urbanisierung und Diversifizierung der Nahrungsmittelnachfrage entstehen. Hierfür sind *Public-private-Partnerships* mit Unternehmen zentral, die Zugang zu Märkten und Technologie erleichtern. Außerdem sollte die Integration afrikanischer Märkte weiter unterstützt werden.

- 4. Förderung von Wirtschaftsreformen, guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit.** Die allgemeinen Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Engagement sind entscheidend für die Entwicklung der Arbeitsmärkte und bedürfen tiefgreifender Reformen in Bereichen wie Wettbewerbspolitik, Finanzaufsicht, Energiemärkte, Steuertransparenz etc. Die bestehenden Reformstaus sind vor allem politischer Natur. Insofern ist ein starker Fokus auf Governance-Reformen im deutschen und europäischen EZ-Portfolio im Sinne von SDG 16 beizubehalten, so wie dies auch im Marshallplan angelegt ist. Zu unterstützen sind Reformen der wirtschaftlichen und politischen Institutionen, die auf Partizipation, Wettbewerb, Transparenz, evidenzbasierte Politikgestaltung sowie Rechenschaftslegung zielen. Ansätze umfassen die Förderung von Dialogprozessen über wirtschaftspolitische Leitbilder, die Stärkung zentraler nationaler Institutionen (z.B. Rechnungshöfe) und die Unterstützung internationaler Initiativen wie der *Addis Tax Initiative* oder *Publish What You Pay*. Zugleich sollte Deutschland nicht nur effektives, sondern auch demokratisches und inklusives Regieren fördern.
- 5. Investitionsförderung stärken und auf nachhaltige Entwicklung im Sine der SDG-Agenda ausrichten.** Die Region benötigt höhere Investitionen, auch aus dem Ausland. Jüngste Initiativen wie der Marshallplan, die *G20 Compacts with Africa* oder der *EU External Investment Plan* rücken die Förderung von Privatinvestitionen und Investitionen in Infrastruktur in den Vordergrund. Im Rahmen des Europäischen *External Investment Plan* will die EU bis 2020 3,35 Mrd. Euro für die Hebelung von Investitionen (bspw. im Bereich Energie oder Infrastruktur) bereitstellen. Im Mittelpunkt steht die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen, u.a. durch einen Garantiefonds zur Unterstützung von Projektentwicklungen. Das ist gut so. In ähnlicher Weise könnten die besonderen Länder- und Währungsrisiken durch Garantie- und Versicherungslösungen gemindert werden. Allerdings ist nicht jede Investition gleichermaßen wünschenswert. Es gilt daher, soziale und ökologische Folgewirkungen zu bewerten, insbesondere wenn die öffentliche Hand Garantien übernimmt. Der Marshallplan setzt hier die richtigen Standards, indem er die enge Verknüpfung von wirtschaftspolitischen Reformen mit inklusiver und nachhaltiger Entwicklung, Frieden, Sicherheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hervorhebt. Den *G20 Compacts with Africa* und dem *EU External Investment Plan* fehlt eine solche entwicklungspolitische Bewertung. Hier sollte das BMZ in der Diskussion mit Partnern auf entwicklungspolitischen Standards beharren.
- 6. Unterstützung nationaler und regionaler Kapitalmärkte.** Die deutsche EZ verfügt über langjährige Praxis bei der Förderung afrikanischer Finanzsysteme, von der Mikrofinanz bis zur Zentralbankberatung. Sichtbare Fortschritte wurden etwa in den Ländern der *East African Community* erzielt, wo Fördermaßnahmen auf Länderebene mit regionaler Kooperation verknüpft wurden. Mit der Afrikanischen Entwicklungsbank als Ankerinstitution und ausgewählten afrikanischen Zentralbanken sollte ein gemeinsames, länderübergreifendes Programm in Angriff genommen werden, welches auf weitere Fortschritte beim Ausbau von nationalen/regionalen Anleihenmärkten und bei der Unternehmensfinanzierung abzielt. Hierbei sollten auch die Erfahrungen und Kontakte der Deutschen Bundesbank und von Alt-Bundespräsident Köhler einbezogen werden, die im Rahmen von G8-Initiativen zur Entwicklung von Kapitalmärkten in Afrika aktiv waren. Es geht weniger um Neuprojekte als um eine Zusammenführung von Institutionen in einem zielorientierten Programm, welches bisherige Erfahrungen und neue Entwicklungen in Afrika aufgreift und vorantreibt.

- 7. Differenzierte Positionierung zur europäischen Handelspolitik.** Viele afrikanische Länder haben Vorbehalte gegenüber den *Economic Partnership Agreements* (EPAs) und werden diese voraussichtlich nicht ratifizieren. Viele dieser Vorbehalte¹⁷ sind nachvollziehbar. Andererseits hat die EU im Verhandlungsprozess wichtige Zugeständnisse gemacht, und es ist am Ende eines langen Verhandlungsprozesses nicht mehr sinnvoll, die Ergebnisse wieder infrage zu stellen. Die EU sollte jedoch im Zuge der Implementierung mit interessierten Partnerländern Flexibilität zeigen. Zum Beispiel können entsprechende technische Spezifizierungen dazu beitragen, dass die EPAs das Ziel regionaler Integration nicht unterminieren. So gilt es z.B. sicherzustellen, dass die Ursprungsregeln in verschiedenen Handelsabkommen (EPA, EBA, GSP) kompatibel sind, sodass die afrikanischen Partnerländer ihre Außenhandelspolitik kohärent planen können. Auch die vorgesehenen EPA-Review-Mechanismen könnten genutzt werden, um Vorbehalte afrikanischer Partner auszuräumen. So sollte die EU offen sein für notwendige Anpassungen, etwa wenn sich Rahmenbedingungen durch den Brexit verändern. Wichtig ist außerdem, dass Zusagen bzgl. *Aid for Trade* eingehalten oder besser noch erweitert werden anstatt bestehende Zusagen als *Aid for Trade* umzudeklarieren. Für die Glaubwürdigkeit der EPAs ist wichtig, dass *Least Developed Countries* wie Mozambique, welche die EPAs ratifiziert haben, obwohl sie auch unter dem *Everything But Arms* (EBA)-Regime hätten bleiben können, durch diese Entscheidung auf keinen Fall schlechter gestellt werden. Schließlich sollte Einfluss auf die EU-Kommission genommen werden, dass diese ihre langfristige Haltung zu EBA, GSP-Abkommen und dem AU Continental Free Trade Area (CFTA) definiert und kommuniziert, sodass die afrikanischen Partner Planungssicherheit haben und ihre Handelspolitik entsprechend ausrichten können. Die Kommission sollte ermutigt werden, die AU bei der Realisierung der CFTA zu unterstützen.
- 8. Chancen der Urbanisierung nutzen.** Der Städtebau wird in Afrika auf absehbare Zeit boomen, und er muss sich grundlegend ändern, u.a. ökologisch nachhaltiger werden. Viele Innovationen in Bereichen wie Stadtplanung, energieeffizientes Bauen, „intelligente“ Infrastruktur, Kreislaufwirtschaft etc. sind erforderlich und müssen kontextspezifisch für afrikanische Städte entwickelt bzw. angepasst werden. Alternativen zur derzeitigen, stark polarisierten Stadtentwicklung mit meist einer einzigen oder zwei Mega-Cities pro Land müssen entwickelt werden, wobei Deutschlands ausgeglichenes Städtennetzwerk modellhaft sein könnte. Die genannten Innovationen in Bereichen wie Ökologisches Bauen und Recycling können außerordentlich arbeitsintensiv sein. Außerdem wird Urbanisierung die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erweitern und neue Marktchancen für innovative Unternehmen und für die Modernisierung von Kleinstunternehmen eröffnen. Eine auf diese neue urbane Nachfrage fokussierte Gründungsoffensive würde dazu beitragen, diese Chance für afrikanische Unternehmen und Beschäftigte zu nutzen und Importe zu substituieren. Zugleich kann ein stärkeres Engagement der EZ in der Begleitung von Urbanisierungsprozessen wesentlich zu ökologischen Zielen beitragen; und schließlich bestehen hier gute Chancen, deutsches Know-how und deutsche Unternehmen zu positionieren.

17 Die Vorbehalte gehen auf Befürchtungen zurück, dass erleichterter Zugang ausländischer Wettbewerber eigene unternehmerische Lernprozesse unterminieren und Deindustrialisierung beschleunigen könnte, dass regionale Integration weniger attraktiv würde, dass subventionierte Agrarexporte aus der EU afrikanische Konkurrenzruinieren und dass die Einnahmen aus Importzöllen zurückgehen könnten.

- 9. Massiver Ausbau beschäftigungsintensiver nachhaltiger Energiesysteme.** *Sustainable Energy for All* bzw. verwandte Initiativen wie *Energising Development* sowie die *Africa-EU Energy Partnership* sollten noch stärker unterstützt und dabei vor allem Wissenskomponenten eingebracht werden, um Energiesysteme versorgungssicher und ökologisch nachhaltig umzubauen. Das beinhaltet Know-how, wie Energiemärkte geöffnet und erneuerbare Energien gefördert werden können, wie Wettbewerb intensiviert, wie öffentliche Mittel zum *de-risking* von Investitionen eingesetzt, wie lokale Biotreibstoffe der zweiten Generation besser genutzt werden oder wie nachhaltige Energiesysteme von den sich entwickelnden CO₂-Märkten profitieren können.
- 10. Chancen für leichtindustrielle Exportindustrien sondieren.** Da China diese Märkte aufgrund seiner Lohnkostenexplosion nicht mehr monopolisiert, ergeben sich Chancen zumindest für jene Länder der Region, die ein niedriges Lohnniveau haben. Die EZ könnte diese Länder dabei unterstützen, die Voraussetzungen für entsprechende internationale Investitionen zu schaffen und strukturpolitische Beratung anbieten, wie diese Leichtindustrien mittelfristig so aufgewertet werden können, dass sie bestmögliche Arbeitsbedingungen, hohe Löhne und industrielle Lernprozesse ermöglichen.
- 11. Öffentliche Beschäftigungsprogramme stärker fördern.** Diese können sehr schnell in großer Zahl Menschen in Arbeit bringen und dabei zugleich Voraussetzungen für langfristige Entwicklungsprozesse schaffen, indem sie kaufkräftige Nachfrage schaffen, lokale Infrastruktur ausbauen und armen Menschen Risiken abnehmen. Zudem gewinnen öffentliche Beschäftigungsprogramme im Rahmen fragiler Staaten und Flüchtlingsintegration an Bedeutung. Deutschland könnte sich stärker an internationalen Finanzierungen solcher Programme beteiligen und deren Implementierung durch TZ begleiten.
- 12. Wirkungsmonitoring verbessern.** Wichtig ist vor allem, die Interdependenzen zwischen formalisierten, arbeitsteilig für den Markt produzierenden und informellen Kleinunternehmen in den Blick zu nehmen, um positive *spillovers* zu stärken und unerwünschte Verdrängungseffekte zu vermeiden. Dies erfordert zumindest fallweise (bei größeren oder häufig in ähnlicher Weise geleisteten Interventionen) eine rigorose Wirkungsmessung mit systematischen ex-ante-Erhebungen oder Vergleichsstudien (*randomized control trials*) oder qualitative Begleitforschung, die indirekte bzw. nicht-intendierte Wirkungen erfasst.

Literaturverzeichnis

- Altenburg, T., Kulke, E., Hampel-Milagrosa, A., Peterskovsky, L., & Reeg, C. (2016). *Making retail modernisation in developing countries inclusive. A development policy perspective* (Discussion Paper 2/2016). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Altenburg, T. (2000). *Linkages and spillovers between transnational corporations and small and medium sized enterprises in developing countries* (Reports and Working Papers 5/2000). Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Altenburg, T., & Lütkenhorst, W. (2015). *Industrial policy in developing countries. Failing markets, weak states*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Berensmann, K., Dafe, F., & Volz, U. (2015). Developing local currency bond markets for long-term development financing in Sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*, 31(3–4), 2, 350–378.
- Bigsten, A., & Söderbom, M. (2011). Industrial strategies for economic recovery and long-term growth in Africa. *African Development Review*, 23, 161–71.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit). (o.J.). *Sustainable buildings and construction in Africa*, ohne Ort. Abgerufen von http://www.scp-centre.org/wp-content/uploads/2016/05/28_Tessema_Taipale_Bethge__2009__Sustainable_Building_and_Construction_in_Africa_en.pdf
- Bratton, M., & van de Walle, N. (1994). Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa. *World Politics* 46(4), 453–489
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: Norton
- Charmes, J. (2012). The informal economy worldwide: trends and characteristics. *The Journal of Applied Economic Research*, 6(2), 103–132
- Cho, Y., Margolis, D., Newhouse, D., & Robalino, D. (2012). *Labor markets in middle and low income countries. Trends and implications for social protection and labor policies*. Washington, DC: World Bank.
- Diao, X., McMillan, M., & Rodrik, D. (2017). *The recent growth boom in developing economies: A structural change perspective* (NBER Working Paper 23132). National Bureau of Economic Research.
- Dinh, H.T., Palmade, V., Chandra, V., & Cossar, F. (2012). *Light manufacturing in Africa: Targeted policies to enhance private investment and create jobs*. Washington, DC: World Bank.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). (2015). *Sustainable economic development in resource-rich countries*. Guidelines for Technical Cooperation, Eschborn: Autor.
- GPFI (Global Partnership for Financial Inclusion). (2017). *The G20 report on digital financial inclusion: Emerging policy approaches*. Abgerufen von <https://www.gpfi.org/publications/g20-report-digital-financial-inclusion-emerging-policy-approaches>
- Hampel, A., Loewe, M., & Reeg, C. (2015). The entrepreneur makes a difference: Evidence on MSE upgrading factors from Egypt, India and the Philippines. *World Development*, 66(2), 118–130.
- ILO (International Labour Organization). (2013). *Global employment trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Genf: Autor.
- IMF (International Monetary Fund). (2015). *Regional economic outlook Sub-Saharan Africa, navigating headwinds*. April 2015, Washington, DC: Autor.
- Jones, S., & Tarp, F. (2015). Priorities for boosting employment in Sub-Saharan Africa: Evidence for Mozambique. *African Development Review*, 27, S1, 56–70.
- Felder-Kuzu, N. (2008). *Kleiner Einsatz, große Wirkung. Mikrofinanzierung und Mikrofranchising – Modelle gegen die Armut*. Zürich: Rüffer & Rub.

- Filmer, D., Fox, L., Brooks, K., Goyal, A., Mengistae, T., Premand, P., Ringold, D., Sharma, S., & Zorya, S. (2014). *Youth employment in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Fischer, T., Byerlee, D., & Edmeades, G. (2014). *Crop yields and global food security. Will yield increase continue to feed the world?* (ACIAR Monograph No. 158). Australian Centre for International Agricultural Research: Canberra.
- Fosu, A.K. (2015). *Growth and poverty reduction in Africa: The context and evidence*. Background Paper for the African Development Report 2015, Accra: ISSER.
- Fox, L., & Oviedo, A.M. (2008). *Institutions and labor market outcomes in Sub-Saharan Africa* (World Bank Policy Research Working Paper N. 4721).
- Fox, L., & Sekkel Gaal, M. (2008). *Working out of poverty: Job creation and the quality of growth in Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Fox, L., Haines, C., Huerta Muñoz, J., & Thomas, A. (2013). *Africa's got work to do: Employment prospects in the new century* (Working Paper 13/20), Washington, DC: IMF.
- Gehrke, E. & Hartwig, R. (2015). *How can public works programmes create sustainable employment?* (Discussion Paper 11/2015). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- G20 Global Partnership for Financial Inclusion. (GPII). (2017). *Digital financial inclusion – emerging policy approaches*. Washington, DC.
- McKinsey Global Institute. (2012). *Africa at work: Job creation and inclusive growth*. New York: McKinsey & Company.
- McMillan, M. & Rodrik, D. (2011). *Globalization, structural change and productivity growth* (NBER Working Paper 17143). National Bureau of Economic Research.
- Morris, M., Kaplinsky, R., & Kaplan, D. (2012). *One thing leads to another: Promoting industrialisation by making the most of the commodity boom in Sub-Saharan Africa*. o.O.
- Müller, D.B., Liu, G., Løvik, A.N., Modaresi, R., Pauliuk, S., Steinhoff, F.S., & Brattebø, H. (2013). Carbon emissions of infrastructure development. *Environmental Science & Technology* 47, 11739–11746.
- Murray, S. (2017). *New technologies create opportunities* (WIDER Working Paper 2017/156). Helsinki: UNU-WIDER.
- Page, J. (2012). *Youth, jobs and structural change: Confronting Africa's "employment problem"* (AfDB Group Working Paper No. 155).
- Ramachandran V, Gelb, A., & Shah, M. K. (2009). *Africa's private sector: What's wrong with the business environment and what to do about it*. Washington, DC: Centre for Global Development.
- Schmitz, H. (2006). Learning and earning in global garment and footwear chains. *The European Journal of Development Research* (2006)18, 546–571.
- Schmitz, H., & Knorringa, P. (2000). Learning from global buyers. *The Journal of Development Studies* 37(2), 177-205.
- Szirmai, A., Gebreeyesus, M., Guadagno, F., & Verspagen, B. (2013). *Promoting productive employment in Sub-Saharan Africa: A review of the literature*. Report prepared for the Knowledge Platform Development Policies of the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Maastricht: United Nations University- Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT).
- Tagliapietra, S. (2017, Juni). *Electrifying Africa: How to make Europe's contribution count*. Brüssel: Bruegel Policy Contribution.
- Tordo, S., Warner, M., Manzano, O.E., & Anouti, Y. (2013). *Local content in the oil and gas sector. A World Bank study*. Washington, DC: World Bank.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen). (2016). *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*. Berlin: Autor.

World Bank. (2009). *World development report 2009: Reshaping economic geography*. Washington, DC: Autor.

World Bank. (2010). *Stepping up skills for more jobs and higher productivity*. Washington, DC: Autor.

World Bank. (2012). *World development report 2013: Jobs*. Washington, DC: Autor.

World Bank. (2013). *Africa's pulse*. Vol. 7, April. Washington, DC: Autor.

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)

Studies

- 96 Hein, Jonas, & Britta Horstmann. (2017). *Aligning climate change mitigation and sustainable development under the UNFCCC: A critical assessment of the Clean Development Mechanism, the Green Climate Fund and REDD+* (131 S.). ISBN 978-3-96021-043-6.
- 95 Hampel-Milagrosa, Aimée, Hauke Brankamp, Thomas Cremer, Alexander Haddad, Katharina Pannwitz, Franziska Wehinger, Sangeeta Agasty, & Tamal Sarkar. (2017). *Retail FDI liberalisation and the transformation of agrifood value chains in India* (123 S.). ISBN 978-3-96021-038-2.
- 94 Altenburg, Tilman, Cecilia Fischer, Kerstin Huck, Anna Kruij, Sören Müller, & Stefanie Sörensen. (2017). *Managing coastal ecosystems in the Philippines: What Cash for Work programmes can contribute* (108 S.). ISBN 978-3-96021-033-7.

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 22/2017 Brandi, Clara. *Handel und Umweltschutz – Chancen und Risiken* (38 S.). ISBN 978-3-96021-046-7.
- 21/2017 Sommer, Christoph. *Drivers and constraints for adopting sustainability standards in small and medium-sized enterprises (SMEs)* (66 S.). ISBN 978-3-96021-45-0.
- 20/2017 Bohnet, Michael. *Politische Ökonomie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Bestimmungsgründe, Akteure und Allokationsmuster* (43 S.). ISBN 978-3-96021-044-3.
- 19/2017 Mross, Karina. *Fostering democracy and stability in Timor-Leste after the 2006 crisis: On the benefits of coordinated and cooperative forms of support* (55 S.). ISBN 978-3-96021-042-9.
- 18/2017 Picciotto, Sol. *The G20 and the “Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Project”* (60 S.). ISBN 978-3-96021-041-2.
- 17/2017 Li, Xiaoyun. *Should China join the GPEDC? The prospects for China and the Global Partnership for Effective Development Co-operation* (11 S.). ISBN 978-3-96021-040-5.
- 16/2017 Mockshell, Jonathan, & Josey Kamanda. *Beyond the agroecological and sustainable agricultural intensification debate: is blended sustainability the way forward?* (34 S.). ISBN 978-3-96021-039-9.
- 15/2017 Beierl, Stefan, Francesco Burchi, & Christoph Strupat. *Economic empowerment pilot project in Malawi: Qualitative survey report* (35 S.). ISBN 978-3-96021-037-5.
- 14/2017 Ali, Murad. *Implementing the 2030 Agenda in Pakistan: the critical role of an enabling environment in the mobilisation of domestic and external resources* (37 S.). ISBN 978-3-96021-036-8.
- 13/2017 Kappel, Robert, Birte Pfeiffer, & Helmut Reisen. *Compact with Africa: Fostering private long-term investment in Africa* (50 S.). ISBN 978-3-96021-035-1.

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:
www.die-gdi.de