

NZZ-Podium vom 30. Oktober 2014 Afrika – die neue Generation

Von Markus M. Haefliger

Gegen Reformen resistent

Afrikas Staaten sind durchaus fähig, neue Technologien und politische Methoden einzuführen. Aber informelle Beziehungen und Patronagen verleiben sich das Neue stets von vorne wieder ein.

Wir sind es gewohnt, Entwicklung in Afrika in Gegensatzpaaren zu denken: funktionierende Demokratie contra Stammesdenken, sachliche Verwaltung gegenüber Patronage, Republikanismus gegenüber Korruption, Technik gegenüber Handwerk, Moderne contra Tradition.

Aber in Afrika gibt es meist ein «Sowohl-als-auch». Der Kontinent folgt keinen Lehrbüchern. Es lohnt sich daher, das Augenmerk darauf zu richten, wie Altes und Neues in Afrika vielfach zusammenwirken.

Erfolgreiche Kleinunternehmer

Beginnen wir mit Justin Mwangi, einem 39-jährigen Schlossereiunternehmer im Industriequartier von Nairobi. Mwangi stellt Kessel, Öfen, Kisten, Grillroste und dergleichen her. Er beschäftigt ein gutes Dutzend Arbeiter. Er vereint in seinem Geschäftsgebaren Altes und Neues.

Neu ist, wie er sich an die modernen Kommunikationstechnologien angepasst hat; er nutzt mit Hingabe sein Mobiltelefon, neuerdings sein Smartphone. Es erlaubt ihm, mit Lieferanten und Kunden zu kommunizieren, ohne Zeit zu verlieren. Vor 15 Jahren arbeitete er morgens in der Werkstatt, am Nachmittag ging er mit seiner Ware hausieren. Damals fertigte er pro Tag 3-4 Kisten, heute sind es deren 15.

Dass es mit ihm und seiner Umgebung wirtschaftlich aufwärtsgeht, ist für Mwangi keine Frage. Er ist stolz, Unternehmer geworden zu sein, wie er sagt. Wie er haben in Afrika Millionen von Kleinhändlern, Handwerkern und Dienstleistern von der Ausbreitung der Mobiltelefonie Gebrauch gemacht.

In Kenya trägt die Mobiltelefonie 1 Prozentpunkt zum Wirtschaftswachstum von 4 bis 5 Prozent pro Jahr bei. Dem sogenannten informellen Sektor, von dem hier die Rede ist, nützt die Entwicklung besonders. Das sind die Händler, Automechaniker, Taxifahrer, Coiffeusen, Garköchinnen und viele mehr, die man in Afrika an jeder Strassenecke sieht. Sie zahlen weder Steuern, noch sind sie registriert oder versichert. Sie führen nicht Buch und kennen keine Arbeitsverträge. Vor der Erfindung des Handys hatten sie kein Telefon; ihre Kunden auch nicht.

Der informelle Sektor ist nicht eine «Schattenwirtschaft» wie in Europa. Er ist nicht die Ausnahme, sondern die Regel. In Schwarzafrika arbeiten über 90 Prozent der

Beschäftigten ausserhalb der Landwirtschaft im informellen Sektor. In vielen Ländern erbringen die informellen Unternehmen mehr als die Hälfte der Wirtschaftsleistung.

Experten und afrikanische Wirtschaftsplaner, die gerne Masterpläne und Visionen vorstellen wie «Vision 2030» in Kenya, gehen davon aus, dass der informelle Sektor in Afrika mit der Zeit absterben wird. Das war in Europa so und ist in weiten Teilen Asiens so, also muss es auch in Afrika so sein.

In Schwarzafrika weist die Tendenz jedoch in die entgegengesetzte Richtung. Selbst ausgeprägte Wachstumsbranchen wie Wohnungsbau, Möbelmanufakturen oder die Herstellung von Raubkopien sind informell organisiert. Eine interessante Erkenntnis der letzten Jahre ist ausserdem, dass die Grösse von informellen Betrieben zunimmt. Statt um Familienbetriebe von 3 oder 4 Teilhabern wie früher handelt es sich immer öfter um Unternehmen mit bis zu 20-30 Beschäftigten.

Klötze am Bein

Die Informalität hat selbstverständlich eine Kehrseite. Auch sie kann man in Justin Mwangis Schlosserei beobachten. Es gibt drei Faktoren oder besser: Bremsklötze.

Erstens wird Mwangi, wenn er weiterwachsen, leistungsfähigere Maschinen anschaffen und in ein besseres Quartier umziehen will, nie einen Bankkredit beanspruchen. Er vermag Gläubigern keine Sicherheiten zu bieten. Auch an Fremdkapital im modernen Sinn kommen informelle Betriebe nicht heran.

Zweitens kennen sie keine hierarchisch organisierte Arbeitsteilung. Mwangi wird von seinen Mitarbeitern zwar «Boss» genannt, aber im Grunde sind sie ihr eigener Herr und Meister.

Das kompliziert die Sache. Mwangi, der einen Lieferwagen besitzt, kauft für seinen Betrieb Rohstoffe wie Blechplatten, Farben und Eisenstangen ein, aber er lässt nicht Arbeiter für Lohn damit arbeiten und verkauft hinterher das fertige Produkt, sondern er verkauft den Mitarbeitern die Rohstoffe, und diese verkaufen hinterher das Endprodukt an ihre Kunden.

So oder ähnlich sind alle informellen Betriebe organisiert. Im informellen Bergbau, in stillgelegten Goldminen beispielsweise, schürfen Bergleute Erz und verkaufen es an Steinhauer, die es an die Goldwäscherinnen verkaufen. Das geht so weiter über Zwischenhändler bis zu einem Goldhändler in der Hauptstadt. Jede Handänderung wird verhandelt, jedes Glied der Wertschöpfungskette geht selbständig Partnerschaften ein.

Der dritte Bremsklotz betrifft das Verhältnis eines Unternehmers zu seinen Mitarbeitern. Es ist persönlich geprägt und besteht im Austausch von materiellen und immateriellen Werten. Ein Unternehmer lässt einen Mitarbeiter vielleicht in seiner Werkstatt arbeiten im Austausch dafür, dass dessen Mutter nach seinem Kind sieht. Oder er verhilft einem Mitarbeiter zu Land, damit sich dieser eine eigene Werkstatt bauen kann; dafür erhält er einen Anteil am neuen Geschäft.

Dies führt dazu, dass Beschäftigungen im informellen Sektor weniger produktiv sind als im formellen Sektor. Der Lebensstandard von Festangestellten in Industrie- oder

Dienstleistungsbetrieben vergleichbarer Berufe liegt in Afrika deutlich über demjenigen von informell Beschäftigten.

In afrikanischen Ländern wächst der informelle Sektor, während die Zahl der industriellen Arbeitsplätze zurückgeht. Dass dies nach zwei Jahrzehnten eines soliden Wirtschaftswachstums von durchschnittlich 4 bis 5 Prozent pro Jahr geschieht, wirft viele Prognosen über den Haufen. Asiatische Länder industrialisierten sich während anhaltender Wachstumsperioden, in Afrika bleibt diese Entwicklung aus.

Auch die Landwirtschaft, in der noch immer 60 Prozent der Afrikaner beschäftigt sind, ist meistens informell organisiert. Die Produktivität stagniert, unter anderem, weil die meisten Bauern keine Eigentumsurkunden besitzen. In Äthiopien antwortete ein Bauer einmal auf die Frage, warum er keine Bäume anpflanze, er wisse ja nicht, ob das Land dereinst seinem Sohn gehören werde. Aus dem gleichen Grund wollte er auch keinen Bewässerungskanal zu einem nahen Fluss bauen.

Regierungen erkennen das Problem und haben begonnen, das Land von Kleinbauern zu parzellieren und als Privatbesitz zu überschreiben. Rwanda hat diese Übung kürzlich für das gesamte Territorium abgeschlossen, in Nigeria macht man damit vorwärts, in Kenya auch. Aber eine Urkunde ist auch nur ein Stück Papier. Es ist unklar, ob es die Wirkung erzielt, die man sich von ihm verspricht, nämlich, Kleinbauern aus ihren informellen Verpflichtungen gegenüber der Sippe und den Dorfoberhäuptern zu befreien. Von einem freien Grundstückmarkt ist jedenfalls auch in Rwanda noch keine Spur zu sehen.

Wie die Wirtschaft, so der Staat

Zwischen dem informellen Wirtschaftssektor und staatlichen Instanzen wie Behörden, Justiz, Reglementen oder Staatsgrenzen und Zöllen gibt es mannigfache Verbindungen. Das beginnt damit, dass informelle Unternehmer die wichtigsten Gönner von Politikern sind. Wer in die Politik will, benötigt Geld für seinen Wahlkampf. Viele Politiker müssen sich verschulden; sie sammeln Geld bei Verwandten und Oberhäuptern und immer häufiger bei informellen Unternehmern, denn diese haben Geld.

Die Gönner leihen ihr Geld freilich nicht aus Selbstlosigkeit. Sie zahlen ihre Schuld meist in Form einer Gefälligkeit zurück. Ein Politiker legt zum Beispiel für einen Günstling ein Wort bei der Steuerverwaltung ein, damit diese ein Auge zudrückt, wenn der Unternehmer zu tiefe Umsatzzahlen angibt. Viele informelle Unternehmer entrichten eine Gebührenpauschale, aber oberhalb eines bestimmten Umsatzes würden sie steuerpflichtig. Sie frisieren die Geschäftszahlen nach unten und hoffen, ungeschoren davonzukommen. Dabei können sie Fürsprache gut gebrauchen.

Es wäre irreführend, die Austauschbeziehungen pauschal als korrupt zu bezeichnen. Korruption ist der grobe Missbrauch von Staatsgewalt, um in die eigene Tasche zu wirtschaften, ohne irgendeine Gegenleistung. Sie wird von der breiten Bevölkerung, die dabei meist Opfer ist, als Plage empfunden. Informelle Austauschbeziehungen werden dagegen als Teil einer afrikanischen Ethik akzeptiert. Die Grenzen sind allerdings fließend. Dies erklärt, wieso sich Korruption schwer ausrotten lässt. Sie setzt sich von den Machtzentren bis in die Kapillaren der Gesellschaft fort.

Gefälligkeiten im Austausch gegen Loyalität oder eine Abgabe war früher zwischen Oberhäuptern und Regierten die Regel. In Europa verschwand das patrimoniale System im Zuge der modernen Staatenbildung. In Schwarzafrika, wo der Staat schwach ist, blieb es erhalten. Statt einer traditionellen Gewalt legt die eine Seite bei dem Deal heute die behördliche Gewalt in die Waagschale. Man spricht deshalb von Neopatrimonialismus.

Wie der informelle Wirtschaftssektor erweisen sich auch neopatrimoniale Beziehungen in der Politik als zäh. Sie verschwinden nicht mit der Zeit und schon gar nicht mit der Regulierungsdichte, die in Afrika, wie überall, zunimmt. Im Gegenteil: Verwaltungsakte sind die Grundlage für immer neue informelle Beziehungen und Einkommen.

Ein Beispiel: Im staatlichen Radiostudio in Bangui in der Republik Zentralafrika arbeiten die angestellten Techniker nur nebenher für die Wartung der eigenen Apparate. Hauptsächlich sind sie mit privaten Reparaturen aller Art von Elektronik beschäftigt. Die zentralafrikanische Republik ist ein krisengeschüttelter Staat, auf diese Weise haben die Radioangestellten wenigstens ein Auskommen.

Afrikanisches Outsourcing

Die Zweckentfremdung staatlicher Mittel kommt aber auch in normaleren Staaten häufig vor. Sie ist die eine Seite, die andere ist das informelle «Outsourcing». Wenn Behörden versagen, treten informelle Unternehmer an ihre Stelle. Statt der Polizei gewährleisten private Nachtwächter die Sicherheit. Staatliche Schulen können den Ansturm von Schülern nicht bewältigen – das ist eine Einkommensquelle für Lehrer, die nebenher Nachhilfestunden geben. Eine Eisenbahnverbindung wird wegen schlechter Wartung kaum mehr benutzt – daran verdienen private Transportunternehmen.

Die Nutzniesser der informellen Privatisierung sind daran interessiert, dass sich an der Lage nichts ändert und der Staat weiter ausgehöhlt wird. In Nigeria, dem erdölreichsten Land Afrikas, gibt es seit rund vierzig Jahren vier Raffinerien, die den nationalen Benzinbedarf decken sollten. Aber sie erreichen einen Bruchteil ihrer Kapazität. Das Benzin, das sie produzieren, ist subventioniert und wird in grossen Teilen aus dem Land geschmuggelt.

Umgekehrt muss Nigeria Benzin importieren, um den eigenen Bedarf zu decken. In beiden Richtungen, bei der Benzinaus- und -einfuhr, bilden Schmugglerringe und Nutzniesser von Sondergenehmigungen Interessengruppen, an denen sich noch jede nigerianische Administration die Zähne ausgebissen hat. Zölle sind dazu da, umgangen zu werden, entweder durch Ausnahmegenehmigungen – dann verdienen korrupte Chefbeamte daran – oder durch Schmuggel.

Hürden im Binnenhandel

Darum sind regionale Freihandelsabkommen in Afrika so schwer durchzusetzen. Sie wären eine Voraussetzung dafür, dass moderne Betriebe expandieren und informelle Unternehmen Anschluss an die formale Wirtschaftstätigkeit finden könnten.

Es gibt in Afrika 14 Freihandelszonen, aber der Anteil des kontinentalen Binnenhandels liegt bei 10-12 Prozent und wächst allen Anstrengungen zum Trotz kaum. Zum Vergleich: In Amerika sind es 40, in Europa 60 Prozent. Die East African Community, die fünf ostafrikanische Staaten zu einer Zollunion vereinigt, ist die fortschrittlichste Handelszone. Auf dem Papier ist alles da, bis hin zu einer letztes Jahr beschlossenen Währungsunion. Aber die Entschiede werden täglich durch nichttarifäre Hemmschwellen unterhöhlt. Sie wirken wie Zölle: Händler erkaufen sich Ausnahmen – oder sie schmuggeln.

Man sollte sich also hüten, vorschnell das Wort vom «afrikanischen Boom» zu glauben, das derzeit in Mode ist. Es gibt fast jeden Monat eine internationale Wirtschaftskonferenz zu dem Thema und darüber, dass das 21. Jahrhundert das Jahrhundert Afrikas sei.

Es stimmt, dass sich einiges tut auf dem Kontinent. Und nicht alles Wachstum ist bloss auf die hohen Rohstoffpreise zurückzuführen und steht folglich auf tönernen Füßen, wie Skeptiker glauben. In den Städten wird gebaut, vielerorts kehren Angehörige der Diaspora zurück und investieren Geld.

Schimärenhafte Mittelschicht

Das Wachstum nährt sich aus dem informellen Sektor und dem Dienstleistungssektor. Dank neuen Technologien haben Millionen von Afrikanern erstmals Zugang zu Finanzdienstleistungen, die rege genutzt werden. Aber ein Strukturwandel, der zu Industrialisierung und zu einer Diversifizierung der Exporte führen würde, ist dies nicht.

Ähnliche Vorbehalte gelten für die Entstehung einer afrikanischen Mittelschicht. Sie wird ebenfalls fleissig an Konferenzen erörtert. Tatsächlich ist aber eine Käuferschicht gemeint, die über ein Einkommen von 2 bis 4 Dollar pro Tag, also über ein Jahreseinkommen um die 2000 Dollar, verfügt oder auch ein bisschen mehr. Diese Schicht ist der absoluten Armut entronnen und gibt ihr neu verfügbares Einkommen immer häufiger in Supermärkten aus. Sie wird für Detailhandelskonzerne und Konsumgüterproduzenten interessant. Aber um eine Mittelschicht im soziologischen oder politischen Sinn handelt es sich nicht.

Afrikanische Regierungen sind durchaus reformfähig. Sie haben ihre Wirtschaftspolitik normalisiert und schreiben einigermaßen ausgeglichene Staatsrechnungen, halten die Inflation im Zaum und bauen leistungsfähigere Steuersysteme auf. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung verbessert sich. Unter dem Stichwort «gute Regierungsführung» tauschen sich nationale Behörden über am besten geeigneter Verfahren aus, sogenannte «best practices». Immer mehr wird dabei die Bürgergesellschaft mit einbezogen.

In gewissen Gebieten herrscht jedoch Reformstau, so bei der Handelsliberalisierung, dem Aufbau von leistungsfähigen Finanzaufsichten, der Schaffung von Rahmenbedingungen für den Privatsektor. Nicht zufällig sind das die Bereiche, in denen, wenn sie schwach sind, Schmuggel, Korruption und informelle Beziehungen florieren können.

Millenniumsziele werden verfehlt

Die Informalisierung des Staats und von Staatsaufgaben ist, wie im Wirtschaftsleben, ein Bremsklotz der Entwicklung. Afrika wird nächstes Jahr die sogenannten Millenniumsziele verfehlen und die im Jahr 2000 gemachten Versprechen brechen. Das erste Ziel, die Armutsbekämpfung, wurde weltweit erreicht, in Schwarzafrika aber nur zu 35 Prozent.

Afrika bleibt. Das liegt daran, dass die informellen Systeme funktionieren – wenn auch nur auf ihre Art. Justin Mwangi, der Schlosser, würde das zweifellos bestätigen.

Der im Januar viel zu früh verstorbene Historiker und Afrikanist Patrick Chabal schrieb in seiner lesenswerten Studie «The Politics of Suffering and Smiling»: «Informalisierung sollte nicht länger als Inbegriff dessen verstanden werden, was in Afrika nicht funktioniert, sondern als Verständnishilfe dafür, was tatsächlich vor sich geht – nämlich als die Norm, nicht die Ausnahme davon.»

Afrika wurstelt sich durch, aber das genügt nicht. In Schwarzafrika treten bald jedes Jahr 10 Millionen Menschen ins arbeitsfähige Alter ein. Demografen sprechen von einer einmaligen Chance. Auf Jahrzehnte hinaus stehen nirgendwo sonst in der Welt so vielen produktiven Menschen so wenige Kinder und Alte gegenüber, die von ihnen abhängig sind – das Gegenteil der Rentenfrage in den Industriestaaten. Aber damit Afrika den Bonus nutzt, müssen Ausbildungsstätten her, Privatinvestitionen, Fabriken, funktionierende Märkte, zusätzliche Exporte. Dann könnte dieses Jahrhundert das Jahrhundert Afrikas werden. Derzeit gibt es leider nur wenige Anzeichen, dass es dazu kommen könnte.
