
Beschäftigung in der Entwicklungszusammenarbeit – Ein Überblick

HOLGER SEEBENS UND JAN PRIEBE

Holger Seebens, KfW, E-Mail: Holger.Seebens@kfw.de

Jan Priebe, KfW, E-Mail: jan.priebe@tnp2k.go.id

Zusammenfassung: Seit Entstehung der Entwicklungszusammenarbeit hat sich der Fokus der Geber auf Beschäftigung zwar immer wieder geändert, jedoch besteht heute weitgehend Konsens darüber, dass Beschäftigung ein wichtiges Entwicklungsziel ist. Die Beschäftigungsförderung ist jedoch aufgrund unterschiedlicher Zielgruppen und Zielsetzungen sehr komplex und vielfältig. So muss etwa zwischen Ansätzen zur direkten Schaffung von Beschäftigung als Mittel zur temporären Armutsminderung und Maßnahmen zur indirekten langfristigen Beschäftigungsförderung durch Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen unterschieden werden. Dieser Artikel stellt die unterschiedlichen konzeptionellen Herangehensweisen der öffentlichen Geber an die Beschäftigungsförderung dar und diskutiert damit verbundene Schwierigkeiten etwa hinsichtlich der Wirkungsmessung.

Summary: Even though donor focus on employment has varied through the evolution of international development cooperation, there is nowadays widespread consensus on its overall importance as an overarching development goal. Employment promotion is however a complex task due to different target groups and policy goals. For example, one has to distinguish between measures for indirect employment promotion as a tool for temporary poverty mitigation on the one hand and approaches that indirectly contribute to employment creation through building up an enabling environment. In this paper, we will look at the different conceptual approaches towards employment promotion that donors deal with and discusses related difficulties, e.g. with respect to measuring impacts.

→ JEL Classification: O15, O17, J81

→ Keywords: Employment, informal labor markets, working poor, international development cooperation

I **Beschäftigungsförderung und die entwicklungspolitische Agenda**

Die Schaffung von Beschäftigung ist ein wichtiger Baustein auf dem Weg zur Reduzierung der Armut und zur Förderung von Entwicklung (Islam 2006). Beschäftigung bedeutet einerseits Zugang zu Einkommen, kann aber auch ein wichtiger Bestandteil von Empowerment oder zur Verbesserung der Lebensqualität sein. Darüber hinaus hat die Beschäftigung einen wichtigen Anteil an der Schaffung von sozialem Frieden und sozialer Kohäsion. Auch in den OECD-Staaten steht daher das Thema Beschäftigung ganz oben auf der politischen Agenda.

I.1 **Beschäftigungsförderung in den ersten Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit**

Die Beschäftigungsförderung hat in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine bewegte Geschichte. In den frühen Jahren der EZ lag der Fokus vor allem auf der Förderung von wirtschaftlichem Wachstum, das durch den Aufbau von Industrie erreicht werden sollte. Die Schaffung von Beschäftigung wurde dabei als natürliches Nebenprodukt betrachtet, das sich automatisch aus der Industrialisierung ergeben sollte. Das theoretische Fundament dafür lieferten die Entwicklungsökonomien jener Zeit, die in den 50er Jahren vor allem der Akkumulation von physischem Kapital eine wichtige Rolle zuschrieben. Unterbeschäftigung wurde zwar erkannt, vorwiegend aber als Problem der ländlichen Bevölkerung betrachtet. Durch Produktivitätsfortschritte der Industrie sollte sich – laut Annahme – das Problem der Unterbeschäftigung durch Reallokation der Beschäftigten von der wenig produktiven Landwirtschaft in die Industrie von selbst lösen. Eine explizit auf Beschäftigungsförderung ausgerichtete Strategie wurde daher weder von den Ökonomen noch von den Gebern für notwendig erachtet.

Das änderte sich jedoch, als zu Beginn der 60er Jahre die Geber damit begannen, Programme zur Förderung von Bildung aufzusetzen, da neben den Kapitalinvestitionen nun auch die Erhöhung der Produktivität der Beschäftigten als wichtiger Faktor zur Steigerung der Wachstumsraten betrachtet wurde. In verschiedenen Untersuchungen der ILO (1971, 1972) zur Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern stellte sich jedoch heraus, dass trotz fortgeschrittener Industrialisierung und verbesserter vor allem universitärer Ausbildung nur wenige Fortschritte hinsichtlich der Verbesserung der Beschäftigungssituation gemacht wurden. Vor allem die Tatsache, dass trotz Beschäftigung viele Menschen im urbanen informellen Sektor nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können, führte dazu, dass nun auch Verteilungsaspekte und die Förderung von adäquat bezahlter Beschäftigung neben der Steigerung des BIP als wichtiges Ziel der Geberbemühungen traten (Thorbecke 2006).

I.2 **Beschäftigung und EZ in den 80er und 90er Jahren**

In den 80er Jahren trat hingegen das Ziel der Schaffung von Beschäftigung wieder hinter das Primärziel Wachstum zurück. Unter dem Slogan „getting the prices right“ sollten mit Hilfe von Strukturanpassungsprogrammen Preisverzerrungen beseitigt und die Überschuldung reduziert werden. Zu Beginn der 90er Jahre waren die Strukturanpassungsprogramme zwar immer noch verbreitet und wurden durch den Washington Consensus ideologisch untermauert. Jedoch kamen aus der Forschung verstärkt Signale, auch andere Bereiche des sozialen Miteinanders zu berücksichtigen. Damit einher ging die Hinterfragung des Washington Consensus und eine Verlagerung des Fokus weg von wirtschaftlicher hin zu menschlicher Entwicklung. Der Begriff

der menschlichen Entwicklung betont vor allem die Förderung von Möglichkeiten der Menschen am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen, wobei Gesundheit, Bildung, aber auch Beschäftigung, und hier vor allem menschenwürdige Beschäftigung, als wichtige Voraussetzungen betrachtet werden.

Das Paradigma der menschlichen Entwicklung hielt schließlich auch Einzug in die EZ. Dabei spielte Beschäftigung rhetorisch jedoch eher eine Nebenrolle, da der Fokus stärker auf Armutsreduzierung und die Förderung von sozialen Sektoren gerichtet wurde. Jedoch steht Beschäftigung natürlich in einem engen Zusammenhang mit Armutsreduzierung, aber auch mit Bildung und Gesundheit, da diese es den Menschen ermöglichen, angemessen am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Die Auffassung von Entwicklung als ein auf menschliche Entwicklung erweitertes Konzept wird auch von den im Jahr 2000 von der UN-Vollversammlung verabschiedeten Millennium Development Goals (MDG) reflektiert. In der ersten Formulierung der MDGs erscheint Beschäftigung nur indirekt über die Reduzierung der Armut, die Verbesserung von Bildung und Gesundheit oder die Gleichberechtigung der Geschlechter. In Anerkennung der Wichtigkeit des Beschäftigungsproblems sind seit 2008 die MDGs jedoch um MDG 1B erweitert worden mit dem expliziten Ziel, „produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen“, zu erreichen.

1.3 Das Revival der Beschäftigung seit 2000

Im Zuge der Ereignisse der letzten Jahre lassen sich Zeichen eines Revivals des Beschäftigungsthemas ausmachen. Zu Beginn des neuen Jahrtausends mehrten sich die Hinweise auf das Phänomen „Jobless Growth“, das zunächst zu Beginn der 90er Jahre in den USA beobachtet wurde und in jüngster Zeit auch für verschiedene Entwicklungsländer dokumentiert ist. Zwar sollte der Begriff „Jobless Growth“ nicht allzu wörtlich genommen werden, da Wachstum in vielen Fällen schon zu mehr Beschäftigung geführt hat, der Beschäftigungsaufbau aber unterproportional erfolgte und nicht überall zur Reduzierung der Armut durch Steigerung der Einkommen oder zu einem *signifikanten* Abbau der Arbeitslosigkeit beziehungsweise der Unterbeschäftigung geführt hat (ILO 2007). Während die Wachstumsraten in vielen Ländern ein konstant hohes Niveau verzeichneten, haben sich das Beschäftigungswachstum und die Steigerung der Einkommen im Laufe der Zeit deutlich verlangsamt.

Neben der Erkenntnis, dass Wachstum nicht überall die Beschäftigungssituation verbessert hat, ist auch die Bedeutung von Beschäftigung für die soziale Kohäsion herausgestellt und im politischen Raum diskutiert worden (OECD 2011). Die wachsende Ungleichheit und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, gepaart mit steigenden Verbraucherpreisen, hat vielerorts zu einer Abnahme der Lebenszufriedenheit geführt. Werden diese Probleme langfristig ignoriert, kann sinkende soziale Kohäsion Konflikte nach sich ziehen, wie etwa 2010 in Thailand oder aktuell in Nordafrika. Vor allem der arabische Frühling hat die Debatte über die Rolle von hoher Arbeitslosigkeit für das Entstehen von Konflikten neu entfacht. Umfragen unter der Bevölkerung in verschiedenen von Konflikten betroffenen Ländern haben ergeben, dass in der Wahrnehmung der Befragten die Jugendarbeitslosigkeit eine große Rolle für den Ausbruch der Konflikte spielte. Darüber hinaus verschärfen Konflikte das Arbeitslosenproblem. Nach Angaben der ILO (2012) haben die Umwälzungen im Nahen Osten zu einem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit von 22,9 auf 27,9 Prozent geführt. Postkonfliktländer stehen oft vor dem Problem, möglichst schnell Arbeitslosigkeit abbauen zu müssen, um nicht gerade beruhigte Konflikte wieder anzufachen.

Die jüngsten Erfahrungen und aktuellen Entwicklungen legen nahe, das Thema Beschäftigung stärker in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit zu rücken. Das durch anhaltend schnelles Wachstum der Weltbevölkerung ausgelöstes Wachstum der erwerbstätigen Bevölkerung trifft in vielen Ländern auf hohe Arbeitslosigkeit, was in der Zukunft zu weiteren Verteilungskonflikten führen kann. Die internationale Finanzkrise hat zudem dazu beigetragen, das Problem zu verschärfen. So hat die Finanzkrise von 2008 zu einer Verlangsamung der Armutsreduktion durch stagnierendes Wachstum von Einkommen und Beschäftigung geführt (Go 2010). Aber auch die wachsende inter- und intranationale Migration von Arbeitskräften und auseinanderklaffende demographische Trends (stagnierendes Bevölkerungswachstum und Fachkräftemangel im Norden, stark wachsende Bevölkerung und unbeschäftigte beziehungsweise unterbeschäftigte Menschen im Süden) werden in den nächsten Jahrzehnten erhebliche Herausforderungen für die Politik darstellen.

2 Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern

Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern sind oft komplexer als in entwickelten Ländern. Die Struktur der Arbeitsmärkte der verschiedenen Länder kann dabei sehr unterschiedlich sein. In vielen Ländern, vor allem in Subsahara-Afrika und Südasien, absorbiert der beschäftigungsintensive landwirtschaftliche Sektor bis zu 80 Prozent der Arbeitskräfte, während in den südostasiatischen und lateinamerikanischen Ländern der urbane Arbeitsmarkt dominiert.

Die Landwirtschaft als oft wichtigster Arbeitgeber ist durch geringe Produktivität und teilweise starke saisonale Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, da außerhalb der Zeit der Ernte oder der Feldbestellung oftmals keine ausreichende Nachfrage nach Arbeit besteht. Hinzu kommt eine starke Ertragsunsicherheit als Folge von unerwarteten Preisentwicklungen oder aufgrund klimatischer Veränderungen, die gemeinsam mit der saisonalen Arbeitslosigkeit zu einer prekären Beschäftigungssituation führt.

Daneben besteht ein umfassender informeller Sektor, der hinsichtlich seines Potentials, Arbeitskräfte zu absorbieren, der wichtigste urbane Sektor in vielen Entwicklungsländern ist. Kennzeichnend für diesen Sektor ist, dass die Unternehmen außerhalb staatlicher Regulierung operieren, in der Regel keine Steuern zahlen und keine soziale Absicherung oder Sicherheit am Arbeitsplatz bieten. Der Zugang zu Infrastruktur ist oftmals erschwert. Trotzdem gewinnt der informelle Sektor an Bedeutung und ist nach Schätzungen der OECD (2009) insgesamt durch stetiges Wachstum charakterisiert. So ist der Anteil der informell Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren zwischen 1990 und 2007 in Lateinamerika von 52 Prozent auf 57 Prozent gestiegen. In Südostasien war das Wachstum sogar noch größer: Hier ist der Anteil zwischen 1985 und 1999 von 53 Prozent auf 69 Prozent gestiegen.

Frühere ökonomische Analysen (Mazumdar 1983) gingen davon aus, dass der informelle Sektor wenig dynamisch ist und durch Unternehmer mit geringem bis keinem Wachstumspotential gekennzeichnet ist. Darüber hinaus vermutete man, dass es den informell Beschäftigten und Unternehmern nicht ohne Weiteres möglich sei, in den formellen Sektor zu wechseln. Sowohl die Annahme einer solchen Rigidität als auch das Wachstumspotential des informellen Sektors sind heute umstritten. Während einige Autoren davon ausgehen, dass der informelle Sektor durch niedrige Produktivität gekennzeichnet ist und als soziales Sicherungsnetz betrachtet wer-

den sollte, da den dort Beschäftigten der formelle Sektor weitgehend verwehrt ist (Fields 2009), meinen andere, dass Unternehmer und abhängig Beschäftigte freiwillig im informellen Sektor verbleiben, weil sie dort für sich bessere Chancen sehen (Maloney 1999, 2003). Neuere Studien zeigen, dass der informelle Sektor sowohl Kleinstunternehmer mit geringem Wachstumspotential auffängt, als auch Unternehmen aufweist, die durch hohe Kapitalerträge gekennzeichnet sind (Günther et al. 2012). Grimm et al. unterscheiden hier zwischen „Survivalists“ und „Top Performern“.

2.1 Häufig ist nicht die Arbeitslosigkeit das Problem, sondern die *working poor*

Betrachtet man die Arbeitslosenstatistiken in vielen afrikanischen Ländern, so fallen zunächst die niedrigen Arbeitslosenquoten auf. So wies Tansania in den letzten Jahren eine geschätzte Arbeitslosigkeit von 4,3 Prozent auf. In Uganda lag die Arbeitslosenquote bei 3,2 Prozent, während in Sierra Leone die Zahl bei 2,8 Prozent lag (Weltbank 2012). Diese Statistiken verschleiern jedoch eine ganze Reihe wichtiger Gegebenheiten, die für die Beurteilung der Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern ausschlaggebend sind.

In vielen Entwicklungsländern besteht auf dem formalen Arbeitsmarkt ein gravierendes strukturelles Ungleichgewicht in Form einer großen Nachfrage nach adäquater Beschäftigung und einem gleichzeitig geringen Angebot. Der Nachfrageüberhang schlägt sich zudem kaum in formaler Arbeitslosigkeit nieder, da es sich zum einen aufgrund fehlender Sozialsysteme nur wenige Menschen leisten können, nicht zu arbeiten. Sie müssen jede sich ihnen bietende Einkommensmöglichkeit – und sei sie noch so gering bezahlt – nutzen. Zum anderen wird die Arbeitslast einer Stelle häufig auf viele Köpfe verteilt. Die Folgen sind Unterbeschäftigung beziehungsweise unproduktive Beschäftigung.

Die häufige Beschäftigung in Stellen mit äußerst geringer Bezahlung beziehungsweise als Selbstständiger mit sehr geringem Umsatz bringt es mit sich, dass viele Menschen nicht in der Lage sind, ein adäquates Einkommen zu erwirtschaften – obwohl in vielen Ländern Jobs entstanden sind. Frauen sind oft überproportional davon betroffen und müssen sich häufiger als Männer mit extrem niedrigen Verdiensten begnügen. Aufgrund der geringen Einkommen werden die Menschen sehr anfällig für Risiken in Form von Krankheit, wirtschaftlichen Krisen oder ökologischer Ereignisse wie dem Klimawandel. Bei einem Schock fallen die Menschen meist noch tiefer in die Armut zurück.

Weiterhin sind die Arbeitsbedingungen oft unzureichend: das Fehlen formaler Arbeitsverträge, jederzeitige Kündbarkeit, keine Sozialleistungen, kein Urlaubsanspruch, keine Mitbestimmung, Kinderarbeit, gesundheitsgefährdendes Arbeitsumfeld et cetera. Die Zahl der Arbeitsunfälle, aber auch langfristige Schädigungen (zum Beispiel infolge des Umgangs mit giftigen Chemikalien in der Textilindustrie oder der Landwirtschaft) sind besonders in sich industrialisierenden Entwicklungs- und Schwellenländern hoch. Die ILO (2011) schätzt, dass 2008 mehr als zwei Millionen Menschen im Rahmen ihrer Arbeit zu Tode gekommen sind.

Die Kombination aus extrem geringem Verdienst und prekären Arbeitsbedingungen macht viele Beschäftigte zu *working poor*. Sie haben oftmals nur geringe Chancen, eine adäquate Beschäftigung zu erhalten und aus eigener Kraft eine nachhaltige Verbesserung ihrer Lebenssituation zu erzielen. Um eine Vorstellung von der Dimension der *working poor* zu bekommen, sei darauf hingewiesen, dass es nach Schätzung der ILO auf der Welt heute etwa siebenmal mehr *working*

poor als Arbeitslose gibt (ILO 2006). Das wichtigste Beschäftigungsproblem der meisten Entwicklungsländer besteht daher nicht in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern in der Verbesserung des Schicksals der *working poor*.

Dieser Situation hat die ILO 1999 das Konzept für menschenwürdige Arbeit (*decent work*) entgegengestellt. Die Elemente des Konzepts umfassen soziale Sicherheit, Sicherheit am Arbeitsplatz, die Einhaltung von Regeln für das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie die Möglichkeit ein ausreichendes Einkommen zu verdienen. Dabei wird anerkannt, dass Arbeit eine wichtige Quelle menschlicher Würde und des familiären und sozialen Frieden ist.

3 **Schlechte Datenlage zu Arbeitsmärkten erschwert die Planung und Evaluierung von Politiken**

Eine wichtige Basis zur Beurteilung der Situation der Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern und der Formulierung und Überprüfung von Beschäftigungspolitiken sind die verfügbaren Informationssysteme. In den 70er Jahren wurde in einigen Ländern mit der Erhebung von Beschäftigungsdaten begonnen, die wichtige Einsichten in die Arbeitsmarktstruktur der Entwicklungsländer lieferten. Während die ersten Erhebungen zunächst sporadisch stattfanden, werden heute zumindest in einigen Ländern in regelmäßigen Abständen standardisierte Umfragen durchgeführt, die nicht nur die Beurteilung der aktuellen Beschäftigungssituation ermöglichen, sondern auch Aussagen über Trends und Wirkungen erlauben.

Problematisch hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Erfahrungen der Länder ist die Tatsache, dass die Daten durch sehr unterschiedliche Genauigkeit und Repräsentativität gekennzeichnet sind. Trotz internationaler Bemühungen, die Datenlage durch Standardisierung (etwa durch Umsetzung der Qualitätsstandards der ILO) zu verbessern, gibt es bislang noch erheblichen Verbesserungsbedarf. Vergleichbare Arbeitsmarktdaten wären sehr hilfreich, um länderübergreifende Erkenntnisse, zum Beispiel zu den Folgen der Migration, Förderungsmöglichkeiten des informellen Sektors oder über die Ursprünge von Kinderarbeit zu gewinnen.

Neben den Umfragen zur Beschäftigung stellen aber auch Umfragen von Unternehmen und Unternehmern eine wichtige Informationsquelle dar, da diese es sind, die Beschäftigung schaffen. Hier sind vor allem die Doing Business Surveys und die Investment Climate Surveys, die bereits in vielen Ländern von der Weltbank durchgeführt werden, zu nennen. In diesen Umfragen werden Unternehmen zu Engpässen befragt, die das Wachstumspotential der Unternehmen einschränken. Die Beseitigung dieser Engpässe kann eine wichtige Ressource zur Schaffung von Beschäftigung darstellen.

4 **Beschäftigung in der Entwicklungszusammenarbeit – Herausforderungen an die Politik**

4.1 Produktive Beschäftigung als Ziel

Bei der Förderung von Beschäftigung in Entwicklungsländern stellen sich der Politik zahlreiche Herausforderungen. So ist vor allem die Frage nach der Art der zu fördernden Beschäftigung von Interesse. Dabei spielen zwei Aspekte eine wichtige Rolle: Erstens muss aufgrund der mangelnden Produktivität vieler urbaner und ruraler Unternehmungen der Fokus auf Produktivitätssteigerungen liegen. Zweitens muss aufgrund der verbreiteten Unterbeschäftigung die Zahl der produktiven Jobs erhöht werden. Die beiden Aspekte können sich positiv ergänzen (zum Beispiel bei der Erschließung neuer Märkte), aber in manchen Bereichen auch in Konflikt zueinander stehen: So kann die Steigerung von Produktivität beispielsweise die Freisetzung von Beschäftigten nach sich ziehen. Die Landwirtschaft ist dafür ein gutes Beispiel: Durch den Einsatz von einfachen Landmaschinen zur Feldvorbereitung kann die Produktivität erheblich gesteigert, gleichzeitig aber auch der notwendige Einsatz von Arbeitskräften reduziert werden. Bei den meisten Autoren besteht Einigkeit darüber, dass ein solcher Fortschritt langfristig trotzdem begrüßenswert ist (auch wenn er kurzfristig möglicherweise auf Kosten der Beschäftigung geht), weil nur produktive Arbeit auf Dauer im Wettbewerb bestehen kann und somit die Basis für Beschäftigungssicherung und Expansion darstellt. Studien haben für verschiedene Entwicklungsländer gezeigt, dass auch im verarbeitenden Gewerbe eine Ausweitung des Kapitalstocks auf Kosten der Beschäftigung gehen kann (McMillan et al. 2011). Dies kann etwa der Fall sein, wenn Unternehmen etwa ihre Produktionsprozesse rationalisieren und den gleichen Output mit weniger Arbeitskräften produzieren oder durch Produktivitätssteigerungen Marktanteile gewinnen, dafür aber weniger produktive Unternehmen aus dem Markt ausscheiden müssen. Der gesamtwirtschaftliche Nettobeschäftigungseffekt ist in aller Regel geringer als der Bruttoeffekt im expandierenden Unternehmen und kann unter ungünstigen Umständen sogar negativ sein.

Eine umfassende Beschäftigungsstrategie erfordert daher sowohl Investitionen in die Steigerung der Produktivität wie auch die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten, um signifikante Nettobeschäftigungseffekte zu realisieren. Nach Fields (2011) sollte dabei eine Strategie verfolgt werden, die sowohl die besonders produktiven Wirtschaftszweige fördert, wie auch Maßnahmen enthält, die sich direkt an die Armen wenden. Ein einseitiger sektoraler Fokus auf besonders produktive Wirtschaftszweige könnte zu einem Ausschluss der Armen von einem Beschäftigungszuwachs führen. Die produktivsten Branchen benötigen oft Arbeitskräfte mit einer gewissen Grundbildung oder einer grundlegenden Berufserfahrung, die viele der Armen nicht mitbringen. Auf der anderen Seite geht nach Fields ein einseitiger Fokus auf Sektoren, in denen die Armen hauptsächlich aktiv sind, auf Kosten der Förderung der produktiven Branchen.

4.2 „Getting the basics right“ – Rahmenbedingungen schaffen für mehr Beschäftigung

Die vielen Faktoren, die Einfluss auf die Entwicklung von Beschäftigung haben, machen die Beschäftigungsförderung sehr komplex und nur eingeschränkt planbar. Mit dem *MILES*-Ansatz, der die Ergebnisse der jüngeren Arbeitsmarktforschung in Entwicklungsländern aufgreift, hat die Weltbank im Jahr 2008 ein Konzept vorgestellt, das viele relevante Faktoren integriert. Insgesamt werden fünf Kernbereiche für die Förderung von Beschäftigung identifiziert:

- makroökonomische Stabilität (Macroeconomics),
- förderliches Investitionsklima (Investment climate),
- Regulierung des Arbeitsmarktes (Labour Markets),
- Bildung (Education) und
- soziale Sicherung (Social Security).

Auch wenn die Aussagen des *MILES*-Ansatzes recht global sind, zeigt er doch zwei wichtige Aspekte auf: Erstens umfasst die Förderung von Beschäftigung zahlreiche Dimensionen auf Mikro- und Makroebene, die in vielfacher Weise zusammenhängen und sich gegenseitig beeinflussen. Beschäftigung ist das Ergebnis des erfolgreichen Zusammenspiels dieser Dimensionen. Zweitens umfassen nach dem *MILES*-Ansatz Interventionen zur Beschäftigungsförderung vorrangig Maßnahmen zur Verbesserung von Rahmenbedingungen, die einerseits auf ein Wachstum von Unternehmen gerichtet sind und andererseits auf die Erhöhung der Produktivität der Beschäftigten oder Arbeitsuchenden abzielen. Die Verbesserung dieser Rahmenbedingungen wird auch immer wieder in den Auswertungen der Daten der Doing Business- und Investment Climate-Surveys der Weltbank als Schlüssel zum Wachstum von Unternehmen genannt und stellt damit auch aus Sicht der Unternehmer ein Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen dar.¹

Die im *MILES*-Ansatz genannten Interventionsbereiche konzentrieren sich weitgehend auf die Verbesserung von Rahmenbedingungen. Dabei wird Beschäftigung indirekt gefördert, indem die Investitionsbedingungen und -anreize für Unternehmen verbessert werden. Dazu gehören auch Verbesserungen der wirtschaftlichen Infrastruktur (zum Beispiel Transportanbindung, Energieversorgung, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen). Auch die Verbesserung des Bildungssystems ist nicht nur eigenständiges entwicklungspolitisches Ziel, sondern erhöht auch die Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität der Menschen.

Im Rahmen der deutschen EZ wird ebenfalls ein integrierter Ansatz zur Beschäftigungsförderung verfolgt, bei dem Rahmenbedingungen wie im *MILES*-Ansatz eine wichtige Funktion einnehmen, jedoch die darunter subsumierten Ansätze noch konkreter auf Beschäftigung zugeschnitten sind. Der integrierte Ansatz ist in drei Bereiche unterteilt: (i) Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Angebotsseite abzielen, das heißt auf eine Erhöhung der Produktivität von Unternehmen im Privatsektor, um Wachstum und Neugründungen von Unternehmen zu fördern, etwa durch Beratung, Vergabe von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen oder Förderung von Wertschöpfungsketten. (ii) Maßnahmen zur Verbesserung der Nachfragerseite, das heißt Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung, zur Gesundheitsförderung und zur Reduzierung von Vulnerabilität (soziale Sicherung). (iii) Etablierung von Mechanismen zur effizienten Zusammenführung von Angebot und Nachfrage, zum Beispiel Arbeitsmarktinformationssysteme, die eine bedarfsgerechte Entwicklung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen oder die Verbesserung der Arbeitsvermittlung.

¹ Wachstum der Unternehmen bedeutet jedoch nicht zwangsläufig auch mehr Arbeitsplätze.

4.3 Direkte und indirekte Beschäftigungseffekte bei entwicklungspolitischen Maßnahmen

Die Möglichkeiten und Schwierigkeiten, denen sich die Geber bei der Beschäftigungsförderung im Rahmen von Projekten gegenüber sehen, lassen sich gut mit Hilfe des Konzepts der Wirkungsketten verdeutlichen, die als angenommene sequentielle Kausalketten bei der Projektplanung eine große Rolle spielen. Die vielen möglichen Wirkungsketten eines Projekts können durch ein fiktives Straßenbauprojekt illustriert werden. Neben anderen Zielen ließe sich dabei das Ziel der Schaffung von Beschäftigung durch den Straßenbau beziehungsweise die fertige Straße definieren, das durch verschiedene darin enthaltene mögliche direkte und indirekte Wirkungen erreicht werden kann. Um die Straße zu bauen erhält zunächst eine Baufirma den Auftrag, die Straße zu erstellen und stellt Arbeiter ein, die die Straße bauen. Um die Straße zu warten, schafft die zuständige Behörde Stellen, mit denen die Instandhaltung der Straße sichergestellt werden soll. Die Straße reduziert die Transaktionskosten lokaler Unternehmer und verbessert deren Anbindung an entfernte Märkte. Durch den erhöhten Absatz dieser Unternehmen können diese weitere Stellen schaffen. Darüber hinaus können neue Absatzmöglichkeiten entstehen und neue Unternehmen werden gegründet, die wiederum neue Stellen schaffen. Durch die neu geschaffenen Stellen fließt mehr Geld in die lokale Wirtschaft, wodurch sich die lokale Nachfrage erhöht und ortsansässige Händler neues Personal einstellen.

Es ist an dieser Stelle wichtig, zwischen direkten und indirekten Beschäftigungseffekten zu unterscheiden. Die direkten Beschäftigungseffekte werden unmittelbar durch das Projekt geschaffen. In unserem Beispiel würden die an dem Straßenbau beteiligten Arbeiter oder das Wartungspersonal keine Beschäftigung haben, wenn die Straße nicht gebaut werden würde. Diese Effekte lassen sich im Rahmen der üblichen Projektprüfung auch gut nachweisen. Deutlich größer als das Potential der direkten Beschäftigungseffekte sind in der Regel die indirekten Beschäftigungseffekte. Diese sind allerdings meist auch wesentlich schwieriger zu steuern: Dass neue Geschäftsmöglichkeiten entstehen, dass Unternehmer die Straße nutzen und dadurch Stellen schaffen, ist zwar plausibel, liegt aber außerhalb der Reichweite der Projektplaner, die sich an dieser Stelle nur mit Annahmen behelfen können. Die Realisierung dieser Effekte hängt von zahlreichen weiteren Faktoren ab, die nicht der Kontrolle der Planer unterliegen.

Viele Projekte, die sich die Schaffung von Beschäftigung zum Ziel gesetzt haben, können dies nur indirekt, also über die Schaffung von beschäftigungsförderlichen Rahmenbedingungen, erreichen. Daneben gibt es jedoch auch Projekttypen, die auf eine direkte und quantitativ signifikante Beschäftigungswirkung abzielen. Dies sind Projekte, die in der Regel zur Milderung von Krisen, etwa im Nachhinein von Konflikten und Naturkatastrophen oder zur Abfederung von chronischer Armut und Zeiten mangelnder Beschäftigungsmöglichkeiten implementiert werden. Typische Beispiele sind arbeitsintensive Maßnahmen zur Errichtung von Basisinfrastruktur, wie etwa der Bau von Straßen oder Pisten. Wichtiges Ziel solcher Maßnahmen ist die Sicherung der Einkommen der Zielgruppe durch die Schaffung kurzfristiger Beschäftigung. Dadurch können temporäre Krisen leichter überwunden werden. Die direkten Wirkungen dieser Maßnahmentypen sind auf die Dauer der Durchführungszeit der Vorhaben beschränkt und für eine langfristige Armutsbekämpfung daher meist nicht geeignet. Darüber hinaus bringen diese Maßnahmen oftmals nur geringe Qualifizierungseffekte mit sich, da die auszuführenden Arbeiten in der Regel sehr einfach sind.

4.4 Schwierige Messung der Beschäftigungswirkung von Geberprogrammen

Für eine zielgerichtete Planung und Durchführung von Projekten zur Beschäftigungsförderung ist die Wirkungsmessung unerlässlich. Diese ist jedoch alles andere als einfach, da sich die Beschäftigungseffekte aufgrund der Komplexität der Wirkungsketten teilweise nicht oder nur schwierig nachweisen lassen. Das gilt vor allem für die indirekten Beschäftigungseffekte. Die direkten Beschäftigungseffekte hingegen lassen sich meist noch relativ gut erfassen, da etwa Arbeitstage oder Arbeitsverträge im Rahmen des Projekts nachgehalten werden können. Quantitativ am größten fallen hinsichtlich der direkten Beschäftigung die oben erwähnten beschäftigungsintensiven Projekte aus, da hier der Fokus auf der Schaffung umfangreicher kurzfristiger Beschäftigung liegt.

Ein Problem für die Messung von projektinduzierten Beschäftigungswirkungen ist das im MILES-Ansatz verdeutlichte Zusammenspiel der verschiedenen mikro- und makroökonomischen Dimensionen. Die Projekte wirken in der Regel nur auf eine oder einige wenige dieser Dimensionen ein. Bestehen jedoch Defizite in einer der anderen Dimensionen, kann es dennoch sein, dass keine nennenswerten Beschäftigungseffekte entstehen, obwohl das Projekt erfolgreich war. Um wieder auf das Straßenbaubeispiel zurückzukommen, ist zum Beispiel die Neugründung von Firmen nicht allein von der Existenz der Straße abhängig, sondern auch davon, wie sich die Marktlage entwickelt, ob Zugang zu Krediten besteht, ob andere notwendige Infrastruktur wie Energie, Wasser et cetera vorhanden ist oder ob ausreichend qualifizierte Arbeitssuchende zur Verfügung stehen. Aufgrund all dieser Faktoren wird eine punktgenaue Abschätzung der Beschäftigungswirkung auch in Zukunft schwierig bleiben.

Hinzu kommt das mögliche Auftreten von Brutto- und Nettoeffekten: Die Erfassung der direkten Bruttoeffekte (Beschäftigung, die direkt durch das Vorhaben geschaffen wird) ist im Rahmen von Projektprüfungen meist noch relativ einfach durchführbar, und auch die indirekten Bruttoeffekte können trotz der oben genannten Messprobleme manchmal größenordnungsmäßig abgeschätzt werden. Für die Erfassung der Nettoeffekte (zum Beispiel Beschäftigungsabbau bei weniger produktiven Konkurrenten) wären jedoch wesentlich umfangreichere Analysen erforderlich, die einen erheblich höheren Aufwand erfordern und in der Regel im Rahmen der Projekte nicht leistbar sind.

5 Fazit

Aufgrund der großen Komplexität der Beschäftigungsförderung ist es schwierig eine One-size-fits-all-Strategie zu verfolgen, die jedem Land die gleichen Maßnahmen verordnet. Wie die Ergebnisse des MILES-Ansatzes gezeigt haben, muss einer angepassten Beschäftigungsstrategie eine umfangreiche Analyse verschiedener Bereiche des jeweiligen Länderkontextes vorausgehen, damit sowohl auf mikro- wie auf makroökonomischer Ebene, aber auch im Hinblick auf menschenwürdige Beschäftigung, Engpässe identifiziert und Strategien zur Behebung formuliert werden können. Internationale Geber können die Entwicklung und Umsetzung einer solchen Strategie unterstützen, erfolgversprechend ist dies aber nur, wenn Analyseergebnisse und Strategien im Sinne des *Ownership* voll vom Partnerland geteilt und verantwortet werden. Die Verfügbarkeit zuverlässiger und aktueller Informationssysteme stellt dabei einen wichtigen Engpass dar, der

einerseits eine sorgfältige Problemanalyse und andererseits die Evaluierung durchgeführter Reformen und Maßnahmen behindert.

In den Entwicklungs- und Schwellenländern wird (auch mit Unterstützung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit) bereits viel unternommen, um Beschäftigung zu fördern. Angesichts der enormen Herausforderungen, die sich etwa vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in vielen Ländern abzeichnen, besteht jedoch ein hohes Risiko, dass die derzeitigen Anstrengungen nicht ausreichen werden, um die Beschäftigungssituation spürbar zu verbessern. In Ländern mit geringer wirtschaftlicher Dynamik und hohem Bevölkerungswachstum ist sogar mit einem krisenartigen Anwachsen des Problems zu rechnen. Hier besteht sowohl für die Forschung als auch für Entwicklungspolitiker dringender Handlungsbedarf.

Literaturverzeichnis

- Fields, Gary S. (2009): Segmented labor market models in developing countries. In: Harold Kincaid and Don Ross (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Philosophy of Economics*. Oxford, 476–510.
- Fields, Gary S. (2011): *Working Hard, Working Poor. A Global Journey*. Oxford, Oxford University Press.
- GIZ (im Auftrag des BMZ) (2010): Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle. Handbuch „Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit“ zur Umsetzung der Millenniumszielvorgabe. Eschborn.
- Go, Delfin Sia (2010): Global monitoring report 2010: the MDGs after the crisis. Global Monitoring Report, The World Bank, Washington D.C.
- Grimm, Michael, Peter Knorringa und Jann Lay (2012): *Constrained gazelles. High potentials in West Africa's informal economy*. ISS Working Papers General Series. 537.
- Günther, Isabel und Andrey Launov (2012): Informal employment in developing countries: Opportunity or last resort? *Journal of Development Economics*, 97 (1), 88–98.
- ILO (1972): Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. ILO, Genf.
- ILO (2006): Global Employment Trends. ILO, Genf.
- ILO (2007): Global Employment Trends. ILO, Genf.
- ILO (2011): Global Trends and Challenges on Occupational Safety and Health. XIX World Congress on Safety and Health at Work. Istanbul.
- Islam, Rizwanul (2006): The Nexus of Economic Growth, Employment, and Poverty Reduction: An Empirical Analysis. In: Rizwanul Islam (Hrsg.): *Fighting Poverty. The Development-Employment Link*. Boulder, 31–62.
- Maloney, William F. (1999): Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico. *The World Bank Economic Review*, 13 (2), 275–302.
- Maloney, William F. (2003): Informal Self-Employment: Poverty Trap or Decent Alternative. In: Gary S. Fields and Guy Pfeffermann (Hrsg.): *Pathways Out of Poverty*. Boston, 65–82.
- Mazumdar, Dipak (1983): Segmented labor markets in LDCs. *American Economic Review*, 73 (2), 254–259.
- McMillan, Margaret und Dani Rodrik (2011): *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth*. Mimeo. Harvard University.

- OECD (2011): Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World. OECD Publishing.
- Thorbecke, Erik (2006): *The Evolution of the Development Doctrine, 1950–2005*. WIDER Research Papers. 2006/155.
- World Bank (2012): World Development Indicators. The World Bank, Washington D.C.