

Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle

Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit



Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Unter Mitarbeit von

Maria Backhouse, Holger Bär, Hanka Boldemann, Kristin Hausotter, Ariane Kresse, Elena Lau, Tetyana Lutsyk, Anette Mummert, Antje Pfeiffer, Kirthi Ramesh, Dorothea Rischewski, Julia Schmidt, Kirsten Schüttler, Katja Simke, Sina Thiessen, Roman Troxler, Eva Weidnitzer und Marco Weißler

Unterstützt durch

Sarah Blanck, Anja Fuchs, Fabian Leisle, Franziska Löw, Maximilian Murck und Jakob von Fircks

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Hamish John Appleby/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ); Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94
53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de www.bmz.de

Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle

Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit¹

Die Beseitigung von extremer Armut und Hunger sind zentrale Ziele der internationalen Staatengemeinschaft, die sich seit 2000 in den UN-Millenniumsentwicklungszielen manifestieren. Die Ergänzung des Millenniumsentwicklungsziels 1 um die Zielvorgabe "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle" im Jahr 2008 war ein Meilenstein, mit dem die Vereinten Nationen der besonderen Bedeutung von Beschäftigung für die Armutsreduzierung sichtbar Rechnung trugen. "Productive employment and decent work are the main routes out of poverty" (OECD 2009, S. 1), resümiert 2009 auch der Entwicklungsausschuss der OECD die besondere Bedeutung von Beschäftigung für eine nachhaltige Reduzierung der Armut und ruft zu verstärkter Aktion auf.

Trotz zunehmender Orientierung der internationalen Gemeinschaft auf eine verstärkte Förderung von Beschäftigung haben sich jedoch in den zurückliegenden Jahren (bedingt auch durch Krisen) die Probleme auf den Arbeitsmärkten weltweit weiter verschärft und sind durch politische Ereignisse, wie den sogenannten "Arabischen Frühling", auch als drängendes politisches Problem sichtbar geworden.

Über 200 Millionen Menschen, darunter rund 75 Millionen im Alter von unter 25 Jahren, sind arbeitslos.
839 Millionen Menschen und ihre Familien lebten im Jahr 2013 von weniger als zwei US-Dollar pro Tag (vgl. ILO 2014). Viele weitere Millionen Menschen, vor allem Frauen, haben keinen Zugang zum formellen Arbeitsmarkt – eine Situation, die sich in den kommenden 15 Jahren nach Prognosen der Weltbank noch zuspitzen wird, wenn weitere 600 Millionen Menschen (vor allem in Asien und Subsahara Afrika) zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängen werden.

Im Jahr 2013 stellte die Weltbank ihren Weltentwicklungsbericht deshalb unter den Titel "Jobs" und kommt im Ergebnis ihrer Analyse zur Erkenntnis: "Jobs are the cornerstone of economic and social development. Indeed, development happens through jobs" (World Bank 2012, S. 2). Neben ihrer zentralen Bedeutung für das individuelle Wohlergehen, stehen Jobs im Zentrum zahlreicher weiterer, umfassenderer gesellschaftlicher Ziele, wie Armutsbekämpfung, gesamtwirtschaftlichem Produktivitätszuwachs und sozialer Kohäsion (vgl. World Bank 2012).

Lange hielt sich die Meinung, dass Armut durch Wirtschaftswachstum quasi automatisch (über Trickle-down-Effekte) reduziert werden könnte. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben jedoch gezeigt, dass diese Auffassung zu kurz greift: Die bestehenden großen Probleme von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung belegen, dass mehr und bessere Beschäftigung keineswegs automatisches Ergebnis von Wirtschaftswachstum ist. Zudem wird diese Sichtweise der großen Rolle und Bedeutung von Beschäftigung als aktiver Treiber und Einflussfaktor für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung nicht gerecht. Beschäftigungsförderung bedarf deshalb besonderer Aufmerksamkeit und zielgerichteter Aktionen.

Diesen und weiteren Fragen und Zusammenhängen wendet sich das vorliegende Handbuch zur "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" zu.² Es soll sowohl politischen Entscheidungsträgern als auch Praktikern in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Unterstützung dabei geben, ausgehend von der zentralen Rolle von Beschäftigung für Armutsbekämpfung, Erhöhung des Lebensstandards, Produktivität und wirtschaftliche Entwicklung sowie soziale Kohäsion deren Förderung nachhaltig in Vorhaben und strate-

¹ Das Handbuch gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder. Diese deckt sich nicht notwendigerweise mit den Positionen von GIZ und BMZ.

² Bei der vorliegenden Publikation handelt es sich um die dritte aktualisierte Auflage des Handbuchs "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit".

gischen Ansätzen der deutschen EZ zu verankern.³ Das Handbuch bündelt eine große Zahl der in der deutschen und internationalen EZ entwickelten konzeptionellen Ansätze im Bereich Beschäftigung und gibt einen Einblick in die vorliegenden Umsetzungserfahrungen.

Insbesondere werden wesentliche bisherige Arbeiten des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragten Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" zusammengefasst dargestellt. Auf die vom Sektorvorhaben veröffentlichten weiterführenden Studien und Arbeiten, die die Modulthemen umfassender und detaillierter behandeln, wird zu Beginn der jeweiligen Literaturhinweise verwiesen.⁴

Das Handbuch erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Das modulare Format ermöglicht es, das Handbuch durch die Aufnahme neuer Themen kontinuierlich ergänzen und aktualisieren zu können. Je nach Interesse und Zeitbudget können die Lesenden sich entweder der Gesamtlektüre oder Einzelthemen widmen.

Die Publikation gliedert sich in drei Abschnitte:

- Der erste Abschnitt "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" beschreibt zunächst die grundlegenden theoretischen und empirischen Zusammenhänge im Bereich Beschäftigung: Welches Ausmaß haben Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung weltweit? Was charakterisiert die Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern? Wie stellt sich der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Armutsreduzierung dar?
- Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung" widmet sich der konkreten Umsetzung
 einer effektiven und nachhaltigen Beschäftigungsförderung und stellt Instrumente der gesamtwirtschaftlichen Analyse von Beschäftigungshemmnissen,
 der Planung und Durchführung von Beschäftigungsstrategien, den von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verfolgten integrierten Ansatz zur
 Beschäftigungsförderung sowie Methoden für den

Nachweis von Beschäftigungswirkungen vor. Zudem werden Ansätze einer beschäftigungswirksamen Gestaltung von Privatwirtschaftsentwicklung diskutiert. Inspiration für die eigene Projektpraxis vermittelt schließlich ein Modul zu innovativen Ansätzen der Beschäftigungsförderung in konkreten EZ-Maßnahmen.

■ Um die Vielschichtigkeit von Beschäftigungsförderung zu verdeutlichen, wendet sich der dritte Abschnitt "Besonderen Herausforderungen" zu. Dazu gehören Bedeutung und Dimensionen menschenwürdiger Arbeit, Probleme informeller Beschäftigung sowie jene spezifischer Zielgruppen, wie Frauen und Jugendliche. Auch die vielfältigen Verknüpfungen von Beschäftigung mit Migrationsströmen, Potenziale sogenannter green jobs und Herausforderungen von Beschäftigungsförderung im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt werden hier dargestellt und Handlungsoptionen aufgezeigt.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen an der Erstellung des Handbuches beteiligten Personen bedanken. Besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMZ-Referates 302 (Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration), den Gutachterinnen und Gutachtern, die das Handbuch maßgeblich gestaltet haben sowie den Kolleginnen und Kollegen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit". Darüber hinaus haben zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von BMZ, GIZ und KfW das Handbuch durch ihre wertvollen Hinweise und Kommentare sowie durch Beispiele aus ihrem Tätigkeitsbereich unterstützt und bereichert.

Wir wünschen Ihnen eine erkenntnisreiche und anregende Lektüre!

Literatur

OECD (2009): The role of employment and social protection-making economic growth more pro-poor, Policy Statement, DAC high-level meeting May 2009, Paris: OECD.

ILO (2014): Global Employment Trends 2014, Geneva: ILO.

World Bank (2012): World Development Report 2013: Jobs, Washington D.C.: World Bank.

³ Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, wird auf die zusätzliche Formulierung der weiblichen Form im Handbuch weitgehend verzichtet. Wir möchten deshalb darauf hinweisen, dass die Verwendung der männlichen Form explizit als geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.

⁴ Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäfigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" können unter folgendem Link abgerufen werden: <u>www.giz.de/beschaeftigung</u>.

Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle

Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

1 Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

- Modul 1.1 Mehr und bessere Beschäftigung der Schlüssel zu nachhaltiger Armutsreduzierung
- Modul 1.2 Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern Herausforderungen und Trends
- Modul 1.3 Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Verringerung der Armut

2 Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung

- Modul 2.1 Beschäftigungshemmnisse analysieren: Employment and Labour Market Analysis (ELMA)
- Modul 2.2 Wirksamere Beschäftigungsförderung durch den integrierten Ansatz realisieren
- Modul 2.3 Privatwirtschaftsentwicklung beschäftigungswirksam gestalten
- Modul 2.4 Beschäftigungswirkungen messen
- Modul 2.5 Potenziale und Erfolgsfaktoren für Beschäftigungsstrategien
- Modul 2.6 Innovative Ansätze aus der entwicklungspolitischen Praxis

3 Besondere Herausforderungen

- Modul 3.1 Decent Work Menschenwürdige Arbeit verwirklichen
- Modul 3.2 Informelle Beschäftigung
- Modul 3.3 Beschäftigungsperspektiven für die Jugend schaffen
- Modul 3.4 Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt Frauenbeschäftigung fördern (IM ERSCHEINEN)
- Modul 3.5 Internationale Migration Chancen und Risiken für Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern
- Modul 3.6 Green Jobs Beschäftigungswirkungen von Green-Economy-Strategien erzielen
- Modul 3.7 Beschäftigungsförderung im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt (IM ERSCHEINEN)

Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit





Mehr und bessere Beschäftigung – der Schlüssel zu nachhaltiger Armutsreduzierung



Das Modul 1.1 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 1: "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit".

Abkürzungen

G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
MDG(s)	Millennium Development Goal(s) / Millenniumsentwicklungsziel(e)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDG(s)	Sustainable Development Goals / Nachhaltige Entwicklungsziele
UN(O)	United Nations (Organization) / Vereinte Nationen

Modul 1.1

Inhalt

Die Bedeutung	von Beschaftigung als Entwicklungsziel	4
Gesellschaftlic	he und individuelle Wirkungen von Beschäftigung	5
_	ge bei der Verwirklichung der MDG-Zielvorgabe 1B und weitere politische Herausforderungen	8
Literatur		
Abbildungen		
Abbildung 1	Gesellschaftliche und individuelle Wirkung von Beschäftigung	5
Abbildung 2	Entwicklung des Anteils der arbeitenden Armen, die von weniger als zwei US-Dollar pro Tag und Familienmitglied leben müssen	8
Abbildung 3	Entwicklung prekärer Arbeitsverhältnisse in Subsahara-Afrika und in Südasien	9

Mehr und bessere Beschäftigung – der Schlüssel zu nachhaltiger Armutsreduzierung



Produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit sind wesentliche Grundlagen dafür, dass sich Menschen aus eigener Kraft dauerhaft aus der Armut befreien können. Dies spiegelt sich in der Zielvorgabe (B) des Millenniumsentwicklungsziels 1 ("Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, verwirklichen") sowie in den Überlegungen zu einer Post-2015-Entwicklungsagenda wider.



Produktive und menschenwürdige Beschäftigung entfaltet vielfältige positive Wirkungen für Individuum, Volkswirtschaft und Gesellschaft und trägt zur Erreichung weiterer Entwicklungsziele in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Gleichstellung der Geschlechter bei.



Die deutsche Entwicklungspolitik wird ihre Maßnahmen noch stärker als bisher darauf ausrichten, produktive und menschenwürdige Beschäftigung zu fördern, um einen Beitrag zur nachhaltigen Armutsreduzierung in den Kooperationsländern zu leisten.

Die Bedeutung von Beschäftigung als Entwicklungsziel

Extreme Armut und Hunger weltweit bis zum Jahr 2015 zu halbieren, ist das zentrale Kriterium für die Umsetzung der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 und die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) insgesamt. Um dieses Ziel zu erreichen, spielt produktive und menschenwürdige Arbeit eine zentrale Rolle. Beschäftigung ist ein entscheidender Transmissionsmechanismus, um Wirtschaftswachstum breitenwirksam und armutsreduzierend zu gestalten und wesentliche Grundlage dafür, dass Menschen sich aus eigener Kraft dauerhaft aus der Armut befreien können (vgl. Modul 1.3). Die internationale Gemeinschaft hat dieser Erkenntnis Rechnung getragen, indem sie Anfang 2008 das MDG 1 um die Zielvorgabe "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, verwirklichen" ergänzt hat. In zahlreichen internationalen Foren diskutieren die Entwicklungspartner Strategien und Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung.¹ Dabei

besteht grundlegender Konsens darüber, dass die Wirkungen von Beschäftigung über die Reduzierung von Einkommensarmut hinausgehen und auf weitere entwicklungspolitische Ziele ausstrahlen, wie z.B. universelle Grundbildung, verbesserte Gesundheit von Kindern und Müttern und Gleichstellung der Geschlechter. Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD fasst das Fazit der Diskussion in der folgenden Botschaft zusammen: "Productive employment and decent work are the main routes out of poverty!".² Diese Erkenntnis spielt auch in den Überlegungen und Verhandlungen über ein neues Zielsystem für nachhaltige Entwicklung, den Sustainable

Beschäftigung und Armutsreduzierung unterstrichen und die Förderung von Beschäftigung als wesentlichem Lösungsmechanismus für jobless growth und persistente Armut hervorgehoben; (2) Die UN Vollversammlung definierte im November 2008 Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit als zentrales Thema der Zweiten Dekade der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Armut (2008–2017); (3) Im Rahmen der "Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung" der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vom Juni 2008 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, produktive Vollbeschäftigung im Zentrum ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu etablieren und die Decent-work-Agenda umzusetzen; (4) Die Weltbank widmet dem Thema Beschäftigung und dessen Relevanz für Entwicklung ihren Weltentwicklungsbericht 2013 mit dem Titel "Jobs" (vgl. World Bank 2012); (5) Die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) schließlich bezeichnete die Schaffung von mehr Beschäftigung 2014 als ihr prioritäres Ziel.

Folgende Meilensteine unterlegen den zunehmenden Konsens über die Schlüsselrolle von Beschäftigung für die Armutsreduzierung: (1) Auf dem Jahrestreffen der afrikanischen Finanz-, Planungs- und Wirtschaftsminister in Lilongwe im März 2010 wurde der Nexus zwischen Wachstum,

² Auf dem high-level meeting des Entwicklungshilfeausschusses der OECD im Mai 2009 wurde die politische Erklärung zu "Making economic growth more pro-poor: the role of employment and social protection" verabschiedet. Darin werden produktive und menschenwürdige Arbeit als der wichtigste Weg aus der Armut hervorgehoben und Empfehlungen für die Beschäftigungsförderung formuliert (OECD 2009).

Development Goals (SDGs), ab 2015 eine wichtige Rolle. Beschäftigung wird in dieser Diskussion derzeit auf der Ebene eines der künftigen nachhaltigen Entwicklungsziele verankert.³

Gesellschaftliche und individuelle Wirkungen von Beschäftigung

Arbeitskraft als zentraler Faktor wirtschaftlicher Entwicklung: Das Arbeitsvermögen und die Produktivität der Erwerbsbevölkerung beeinflussen wesentlich die Wirtschaftskraft eines Landes. Durch ihre Arbeit tragen erwerbstätige Menschen - unter Nutzung von Kapital und natürlichen Ressourcen - täglich zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Die Weltbank beleuchtet im Weltentwicklungsbericht 2013 zum Thema "Jobs" insbesondere die Wechselwirkungen zwischen Beschäftigung und Lebensstandard, Produktivität sowie sozialem Zusammenhalt (vgl. World Bank 2012). Wie stark Beschäftigung das Wirtschaftswachstum beeinflusst, hängt sowohl vom Umfang als auch von der Produktivität der geleisteten Arbeit ab. Qualifiziertes Fachpersonal, physisches Kapital, technischer Fortschritt und effiziente Organisationsformen tragen wesentlich dazu bei, die Produktivität und das Wirtschaftswachstum zu steigern. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass wirtschaftliche Ressourcen sowie bereits getätigte Investitionen in Bildung und Ausbildung ungenutzt bleiben, wenn Menschen infolge von Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung ihre produktiven Kapazitäten nicht adäquat einsetzen können. Die wirtschaftliche Integration der großen Zahl von bislang arbeitslosen und unterbeschäftigten Menschen, insbesondere auch von Frauen, ist demnach eine wesentliche Voraussetzung für ein breitenwirksames Wirtschaftswachstum, welches dringend notwendig ist, um weltweit die Armut nachhaltig zu reduzieren und damit die Unterschiede im Einkommensniveau zwischen den verschiedenen Bevölkerungsschichten innerhalb eines Landes sowie die Kluft im Entwicklungsniveau zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu verringern. Programme der sozialen Grundsicherung können ergänzend dazu beitragen, Beschäftigungspotenziale und Eigeninitiative von Menschen in extremer Armut zu heben und in Wert zu setzen.



Kleinstunternehmer in Kambodscha: Kokosnüsse für den Lebensunterhalt



Abbildung 1: Gesellschaftliche und individuelle Wirkung von Beschäftigung Quelle: Eigene Darstellung

³ Der Abschlussbericht der Open Working Group on Sustainable Development Goals schlägt dazu als neues Entwicklungsziel vor: "Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all" (United Nations 2014a, S. 5).



Verkäuferinnen auf einem Markt in Ghana: Wichtiger Beitrag zum Familieneinkommen

Beschäftigung als Voraussetzung für individuelle Einkommen und ökonomische Unabhängigkeit:

Für die Mehrzahl der Menschen und insbesondere der armen Bevölkerungsschichten ist der Einsatz ihrer Arbeitskraft die entscheidende Grundlage, Einkommen für ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien zu erwirtschaften. Ihr Einkommen aus der Erwerbstätigkeit entscheidet wesentlich (wenngleich nicht ausschließlich) über Lebensniveau und -qualität und damit zugleich über den Rahmen, in dem eine Verwirklichung der eigenen Lebensziele möglich ist. Insbesondere für Frauen sind selbst erwirtschaftete Einkommen zudem eine wichtige Grundlage für ökonomische Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Voraussetzung für eine Realisierung dieser positiven und armutsreduzierenden Wirkung von Beschäftigung ist, dass durch produktive Arbeit unter menschenwürdigen Bedingungen (d.h. bei Einhaltung von Arbeitsrechten und -schutz) ein Einkommen generiert wird, das existenzsichernd ist, damit einen angemessenen Lebensstandard sichert und zugleich die Möglichkeit bietet, sich und die Familien gegen Risiken, beispielsweise im Rahmen beitragsbasierter Sicherungssysteme, abzusichern. Arbeitseinkommen beeinflussen entscheidend die individuelle Kaufkraft eines Großteils der Bevölkerung und tragen somit über die Stärkung der Binnennachfrage zu wirtschaftlichem Wachstum bei.

Beschäftigung als Grundlage sozialer Sicherung: In

vielen Ländern ist ein formelles Beschäftigungsverhältnis entscheidende Voraussetzung für den Zugang zu öffentlichen sozialen Sicherungssystemen. Doch selbst wenn ein solcher Zugang nicht möglich ist oder entsprechende Systeme nicht existieren, ermöglicht ein regelmäßiges Einkommen aus Beschäftigung, auf individueller oder gemeinschaftlicher Basis Vorsorge für persönliche und familiäre Risiken zu treffen. Menschenwürdige Arbeit (decent work) im Sinne des Konzepts der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) beinhaltet ein Mindestmaß an sozialer Sicherung zur Abfederung von Risiken, z.B. bei Einkommenseinbußen in Folge von Krankheit, Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit oder Altersvorsorge (vgl. auch Modul 3.1). Existenzsichernde Arbeitseinkommen erleichtern es zudem Familien, Investitionen in die Bildung ihrer Kinder zu tätigen (und auf die Nutzung von deren Arbeitskraft zum Unterhalt der Familie verzichten zu können). Über einen höheren Bildungsstand eröffnen sich den Kindern dann wesentlich verbesserte wirtschaftliche und soziale Chancen. Erhöhte Einkommen begünstigen außerdem Investitionen in Gesundheit und Gesundheitsvorsorge. Dies gilt insbesondere für Frauen: wenn Frauen über einen hohen Teil an Ressourcen und Einkommen im Haushalt verfügen und stärker über deren Verwendung entscheiden können, ist ein verbesserter Gesundheitszustand bei ihnen selbst und bei ihren Kindern die sichtbare Folge (vgl. World Bank 2012). Damit trägt Beschäftigung indirekt zur Verringerung der Kindersterblichkeit und der verbesserten Gesundheit von Müttern bei. Für Erwachsene bedeutet dies eine höhere Produktivität und positive Einkommenseffekte. Für Kinder legen ausreichende Ernährung und medizinische Versorgung den Grundstein für eine gute physische Entwicklung und ein produktives Arbeitsleben im Erwachsenenalter.

Beschäftigung als Faktor für Selbstverwirklichung, gesellschaftliche Anerkennung und Integration: Neben finanzieller Sicherheit bietet Beschäftigung für viele Menschen auch die Möglichkeit, ihre persönlichen Fähigkeiten zu entfalten, ihr Leistungsvermögen unter Beweis zu stellen, sich auf diese Weise selbst in ihrer Individualität zu verwirklichen und sich in die Gesellschaft zu integrieren. Gerade für Jugendliche, die den Übergang von der Schule in die erste Anstellung meistern müssen, ist Einstiegsarbeitslosigkeit oft verbunden mit persönlicher Unsicherheit und sozialer Ausgrenzung.⁴ Beschäftigung ist darüber hinaus ein wesentlicher Aspekt für die Gleichstellung der Geschlechter und die Realisierung der Rechte von Frauen. In vielen Ländern sind Frauen weiterhin mit geschlechtsspezifischen Zugangsbarrieren wie sozialen Normen, Diskriminierung sowie rechtlichen Hindernissen konfrontiert. Diese Faktoren sind ausschlaggebend dafür, dass die Mehrheit der Frauen im informellen Sektor beschäftigt ist, wo sie weder Anspruch auf Leistungen aus öffentlichen sozialen Sicherungssystemen noch rechtlichen Schutz haben. Der Abbau ungleicher Zugangschancen zu Bildung und Beschäftigung eröffnet nicht nur Chancen für die Frauen selbst, sondern wirkt sich auch positiv auf wirtschaftliches Wachstum aus (vgl. z. B. World Bank 2006).

Beschäftigung schafft Perspektiven in Situationen von Konflikt, Fragilität und Gewalt: Eine durch Fragilität, Konflikte oder Gewalt erschütterte Gesellschaft wieder aufzubauen, erfordert mehr als den physischen Wiederaufbau. Die größere Herausforderung liegt darin, den Menschen das Gefühl von Würde, Gemeinschaft, Vertrauen und Hoffnung wiederzugeben. Beschäftigungsmöglichkeiten tragen dazu bei, den Wiederaufbau voranzubringen, Einkommen zu generieren und Perspektiven für ein friedliches Miteinander zu eröffnen. Sie



Die Schneiderin Dona Rosalva organisiert sich gemeinsam mit anderen kolumbianischen Frauen in einer Kooperative

können darüber hinaus dazu verhelfen, vom Konflikt betroffene Bevölkerungsgruppen in die Gesellschaft zu (re-)integrieren.

Beschäftigung als Alternative zu wirtschaftlich motivierter Migration: Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ist ein entscheidender Grund für internationale Migration, da viele Menschen in ihren Herkunftsländern kein existenzsicherndes Einkommen für sich und ihre Familien erwirtschaften können (vgl. auch Modul 3.5). Neben fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten tragen auch schlechte Arbeitsbedingungen dazu bei, dass Menschen in ihren Herkunftsländern keine berufliche Perspektive sehen. Gleichzeitig hat Migration jedoch auch Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt im Herkunftsland. Wenn Menschen aus Entwicklungsländern auf der Suche nach Arbeit ihr Land verlassen, werden der Arbeitsmarkt und die Beschäftigung in diesen Ländern über verschiedene Wege beeinflusst: Wirtschaftliche Anpassungsprozesse in den Herkunftsländern, Verlust von Humankapital (brain drain), Geldtransfers von Migranten (remittances), gemeinnützige und privatwirtschaftliche Aktivitäten der Diaspora sowie Rückkehrmigration und zirkuläre Migration (vgl. Modul 3.5). In der gezielten Förderung von Beschäftigung, der Verbesserung von Arbeitsbedingungen sowie Entwicklung nachfrageorientierter Trainingsprogramme liegen wichtige Möglichkeiten, Bleibeanreize für u.a. Hochqualifizierte zu schaffen und Wissens- und Kompetenzverluste in den Herkunftsländern zu begrenzen.

⁴ Furlong und Cartmel (2003) zeigen, dass junge Menschen in Finnland, Schottland, Schweden und Spanien eine deutlich geringere Zufriedenheit mit ihrem Leben äußern, wenn ihre Lebenswege überwiegend von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Besonders stark ist dieser Effekt bei jungen Männern.

Bisherige Erfolge bei der Verwirklichung der MDG-Zielvorgabe 1B und weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Armut kann nachhaltig nur verringert werden, wenn produktive und menschenwürdige Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden. Aufgrund anhaltend hohen Bevölkerungswachstums stehen viele Entwicklungsländer vor der gewaltigen Aufgabe, Arbeitsplätze für die stetig wachsende Zahl von Jugendlichen, die jedes Jahr in den Arbeitsmarkt eintreten, zu schaffen und dieses Momentum zur Realisierung einer demografischen Dividende zu nutzen. Gleichzeitig gilt es, die bestehende, hohe Arbeitslosigkeit abzubauen.

Die Arbeitslosenrate allein spiegelt jedoch die realen Beschäftigungsprobleme in Entwicklungsländern nur unzureichend wider (vgl. Modul 1.2). Im Jahr 2013 waren nach Schätzungen der ILO 27 Prozent aller Beschäftigten weltweit von Einkommensarmut betroffen - das heißt, sie konnten nur ein Einkommen von weniger als zwei US-Dollar pro Tag und Familienmitglied erwirtschaften (vgl. ILO 2014, S. 100). Gründe für das Phänomen der Einkommensarmut liegen vor allem in der geringen Produktivität von Arbeit und der weit verbreiteten Unterbeschäftigung. Ein hoher Anteil informeller Beschäftigung - gekennzeichnet durch fehlende soziale Absicherung, mangelnde Arbeitsrechte und oftmals gefährliche oder gesundheitsschädigende Arbeitsbedingungen trägt zusätzlich dazu bei, dass Menschen trotz Beschäftigung keinen ausreichenden und sicheren Lebensunterhalt erwirtschaften können (vgl. auch Modul 1.2 und Modul 3.2).

Die Aufarbeitung des bisherigen Erfüllungsstandes der MDG-Vorgaben zeigt, dass hinsichtlich der Erwerbstätigen in Armut beachtliche Erfolge erreicht werden konnten, die sich in der Verringerung ihres Anteils an der Weltbevölkerung von 46 Prozent (2000) auf (geschätzte) 27 Prozent im Jahr 2013 zeigen (ILO 2014, S. 100). Allerdings sind die regionalen Unterschiede groß (vgl. auch Modul 1.2). Die größten Erfolge der Armutsreduzierung wurden in Ostasien erzielt, wo der Anteil der arbeitenden Armen von 55 Prozent (2000) auf 14 Prozent im Jahr 2013 gesunken ist (ILO 2014, S. 100).

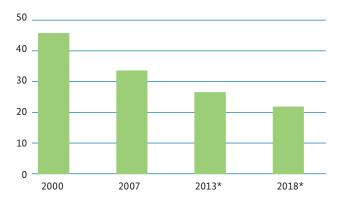


Abbildung 2: Entwicklung des Anteils der arbeitenden Armen, die von weniger als zwei US-Dollar pro Tag und Familienmitglied leben müssen (* basierend auf Schätzungen der ILO; Angaben in Prozent) Quelle: ILO (2014, S. 100)

Die Entwicklung im Bereich Beschäftigung wurde jedoch weiterhin durch gefährliche Arbeitsbedingungen, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitslosigkeit, Kinderarbeit und Zwangsarbeit belastet. Zudem habe das Wirtschaftswachstum in vielen Ländern in den vergangenen Dekaden kein entsprechend schnelles Beschäftigungswachstum hervorgebracht (vgl. UN Development Group 2010, S. 13).

Das Jahr 2013 verzeichnete das geringste globale Wirtschaftswachstum seit 2009. Die schwache und ungleiche wirtschaftliche Erholung nach der globalen Wirtschaftsund Finanzkrise beeinträchtigte die Arbeitsmärkte und bremste den Abbau prekärer Beschäftigungsverhältnisse. 48 Prozent aller weltweit Beschäftigten befanden sich im Jahr 2013 in einem solchen prekären Beschäftigungsverhältnis, in Subsahara-Afrika und Südasien betrug ihr Anteil sogar 77 bzw. 76 Prozent (ILO 2014, S. 98).5 Unter anderem als Folge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise blieb der Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse auf globaler Ebene seit 2008 beinahe unverändert. Diese Zahlen legen die Vermutung einer weiten Verbreitung von informellen Arbeitsverhältnissen nahe. Oft ist solche Prekarität durch eine geringe Bezahlung, fehlende soziale Absicherung und schlechte Arbeitsbedingungen charakterisiert (vgl. UN 2014, S. 10).

⁵ Die ILO definiert "prekäre Beschäftigung" als der Anteil der Selbstständigen und der mithelfenden Familienangehörigen an der Gesamtbeschäftigung. Auch wenn diese Definition gewisse methodische Schwächen aufweist und unsichere Beschäftigungsverhältnisse in formellen Unternehmen nicht erfassen kann – so ermöglichen die Zahlen doch einen Überblick über die grundlegenden Charakteristika der Beschäftigung in den Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.



Zurück ins Leben: Ehemalige Kombattanten im Kongo auf dem Weg zur Arbeit

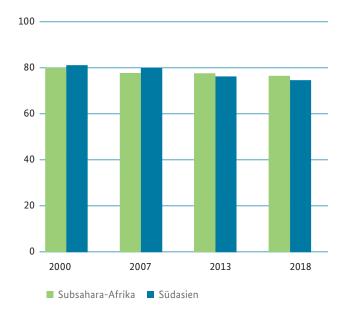


Abbildung 3: Entwicklung prekärer Arbeitsverhältnisse in Subsahara-Afrika und in Südasien

(* basierend auf Schätzungen der ILO; Angaben in Prozent) Quelle: ILO (2014, S. 98) Die Zahl der in Armut lebenden Menschen kann nur nachhaltig reduziert werden, wenn die Regierungen in den Partnerländern **Beschäftigungsförderung ins Zentrum ihrer Entwicklungsanstrengungen** stellen.

Den beschriebenen enormen Herausforderungen auf den Arbeitsmärkten ist die Mehrzahl dieser Länder jedoch bislang alleine nicht gewachsen. Die internationale Gemeinschaft, einschließlich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, ist daher zunehmend gefordert, die Anstrengungen der Kooperationsländer für mehr produktive und menschenwürdige Arbeit wirksam(er) zu unterstützen und die Beschäftigungswirkungen ihrer Maßnahmen zu erhöhen.

Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

bedeutet dies, das Thema verstärkt in den politischen Dialog einzubringen, das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Beschäftigungsförderung als zentrales Anliegen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu schärfen, die bestehenden Förderansätze konsequenter umzusetzen und Instrumente und Methoden (weiter) zu entwickeln, um die Beschäftigungswirksamkeit ihrer Unterstützungsmaßnahmen mit dem Ziel der Armutsreduzierung sichtbar zu erhöhen.

Literatur

Furlong, A. / Cartmel, F. (2003): Unemployment, integration and marginalisation: a comparative perspective on 18–24 year-olds in Finland, Sweden, Scotland and Spain, in: Young Unemployment and Social Exclusion in Europe, T. Hammer (Ed), Bristol: Policy Press.

ILO (2014): Global Employment Trends 2014, Geneva: ILO.

OECD (2009): Promoting Pro-Poor Growth: Employment, Paris: OECD.

United Nations (2014): The Millennium Development Goals Report 2014, New York: United Nations.

United Nations (2014a): Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals, New York: United Nations.

United Nations Development Group (2010): Thematic Paper on MDG1: Eradicate Extreme Poverty and Hunger: Review on Progress, New York: UNDG.

World Bank (2012): World Development Report 2013: Jobs, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2006): Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007–10), Washington D.C.: World Bank.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

53113 Bonn 65760 Eschborn Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0 Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Ulrike Killguss / GIZ Seite 5: © Ursula Meissner/GIZ Seite 6: © Folke Kayser/GIZ Seite 7: © Florian Kopp/GIZ Seite 9: © Achim Koch / GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Berlin | im Europahaus **BMZ Bonn** Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94 10963 Berlin 53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern – Herausforderungen und Trends



Das Modul 1.2 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 1: "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit".

Abkürzungen

undesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
eutsches Institut für Entwicklungspolitik
uropäische Union
emeinschaft Unabhängiger Staaten
nternational Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
leine und mittlere Unternehmen
liddle East and North Africa / Naher Osten und Nordafrika
ot in Education, Employment or Training / Nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung
rganisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche usammenarbeit und Entwicklung
ozialgesetzbuch
li d

Modul 1.2

Inhalt

Strukturelle (Charakteristika von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern	4
Die Beschäft	gungssituation in Entwicklungsländern – eine globale Herausforderung	6
Regionale En	twicklungen und Trends	10
Weitere entw	Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen	
Literatur & Li	nks	14
D / A la la il		
Boxen / Abbil	dungen	
Box 1	Informelle Beschäftigung	4
Box 2	Arbeitslosigkeit	5
Box 3	Unterbeschäftigung	6
Box 4	Working poor	9
Box 5	Prekäre Beschäftigung	9
Abbildung 1	Arbeitende Arme als Anteil an der Gesamtbeschäftigung (2013)	7
Abbildung 2	Beschäftigungsquote von Frauen und Männern nach Regionen (2013)	8
Abbildung 3	Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen nach Regionen (2013)	9
Abbildung 4	Entwicklung der Beschäftigungsquote im regionalen Vergleich	10
Abbildung 5	Entwicklung des Anteils der arbeitenden Armen mit einem Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar nach Regionen	11
Abbildung 6	Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	13

Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern – Herausforderungen und Trends



Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern kennzeichnen strukturelle Besonderheiten, die sich in einer Dualität von formellen und informellen Arbeitsverhältnissen, einem hohen Arbeitskräfteüberschuss und grundlegendem Mangel an sozialen Sicherungssystemen äußern.



Voraussetzung für eine effektive Beschäftigungsförderung ist eine genaue Kenntnis der wirtschaftlichen und demografischen Wachstumsstrukturen, Beschäftigungsverhältnisse, Größe der informellen Wirtschaft, benachteiligter Bevölkerungsgruppen sowie Ungleichheits- und Armutscharakteristika im jeweiligen Kontext.

Strukturelle Charakteristika von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern

Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern kennzeichnen besondere strukturelle Merkmale, die sie grundsätzlich von Arbeitsmärkten in Industrieländern unterscheiden (vgl. Ghose et al. 2008, S. 57 f.). So weisen Arbeitsmärkte in diesen Ländern einen formellen und einen informellen Teil auf. Man spricht in diesem Kontext auch von einer Segmentierung (Dualität) der Arbeitsmärkte (vgl. Altenburg 2000, S. 1). Im Allgemeinen ist nur ein kleiner Teil der Erwerbsbevölkerung in formellen, vertraglich geregelten Arbeitsverhältnissen beschäftigt, welche von der Arbeitsgesetzgebung erfasst werden und Zugang zu sozialen Sicherungssystemen bieten. Die Mehrheit der Arbeitskräfte ist dagegen im informellen Segment beschäftigt, häufig unter prekären Arbeitsbedingungen (vgl. Modul 3.2). Informelle Beschäftigung ist sehr heterogen und häufig nach Geschlecht segmentiert. So sind Frauen oft in unbezahlter Heimarbeit und als mithelfende Familienmitglieder tätig, während Männer vorwiegend selbst Arbeitgeber oder informell angestellt sind (vgl. Huitfeld/Jütting 2009, S. 99). Mobilitätshemmnisse wie Diskriminierung, wenn beispielsweise Beschäftigung in der formellen Wirtschaft bestimmten ethnischen Gruppen vorbehalten wird, Risiken und hohe Kosten räumlicher Mobilität sowie fehlende (formale) Aus- und Weiterbildung bedingen oft, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen auf eine Beschäftigung in der informellen Wirtschaft angewiesen sind (vgl. Gutierrez et al., S. 6).

Box 1 Informelle Beschäftigung

Informelle Beschäftigungsverhältnisse sind weder registriert noch durch eine allgemeine Arbeitsgesetzgebung geschützt. Informell Beschäftigte haben in der Regel keinen Anspruch auf Leistungen der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme oder Rechte im Sinne eines formellen Arbeitsvertrages. Sie sind in abhängigen, nicht (formell) geregelten Beschäftigungsverhältnissen, wie z.B. in unbezahlter Heimarbeit oder als Tagelöhner, tätig oder verdienen ihren Lebensunterhalt als Selbstständige in der informellen Wirtschaft (Ein-Personen-Unternehmen, mithelfende Familienmitglieder oder Arbeitgeber in Kleinstunternehmen). Die Höhe der generierten Einkommen sowie das Armutsrisiko variieren zwar stark, sind mehrheitlich aber durch ein geringes Lohnniveau und einen hohen Anteil von Armen unter den Arbeitenden (working poor) gekennzeichnet (vgl. Modul 3.2).

Ein weiteres strukturelles Merkmal von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern besteht darin, dass Menschen in diesen Ländern auf Grund fehlender oder mangelhafter sozialer Sicherungssysteme nicht gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit abgesichert sind. Lediglich ein Viertel der Weltbevölkerung hat Zugang zu sozialer Sicherung (vgl. ILO 2014c, S. xxi), welche meist nur für wenige Beschäftigte im formellen Segment der fortgeschrittenen Entwicklungsländer existiert. Ohne



Müllsammler in Indien: Genug zum Überleben?

Box 2 Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit bezeichnet die unfreiwillige Beschäftigungslosigkeit eines Teils der Erwerbsbevölkerung. Arbeitslosigkeit hat viele Ursachen und wird wie folgt unterschieden:

- Strukturelle Arbeitslosigkeit ist Ausdruck grundlegender Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere wenn die Qualifikationen der Arbeitsuchenden nicht der Arbeitsnachfrage entsprechen.
- Demgegenüber entsteht konjunkturelle oder saisonale Arbeitslosigkeit aufgrund temporärer Schwankungen der Arbeitsnachfrage im Rahmen wirtschaftlichen Abschwungs bzw. aufgrund von jahreszeitlichen Faktoren (z. B. in der Landwirtschaft oder im Tourismus).
- Friktionelle Arbeitslosigkeit entsteht beim Übergang von einer Arbeitsstelle zu einer anderen, ist in der Regel nur von kurzer Dauer und auch in Phasen einer Vollbeschäftigung unvermeidlich.

Für Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit existieren zudem unterschiedliche Definitionen: Erwerbstätig im Sinne der ILO-Definition ist jede Person im erwerbsfähigen Alter, die in einem einwöchigen Berichtszeitraum mindestens eine Stunde lang gegen Entgelt oder im Rahmen einer selbstständigen oder mithelfenden Tätigkeit gearbeitet hat. Auch wer sich in einem formalen Arbeitsverhältnis befindet, das er im Berichtszeitraum nur vorübergehend nicht ausgeübt hat, gilt als erwerbstätig.

Als erwerbslos gilt im Sinne der durch die **EU** konkretisierten ILO-Abgrenzung jede Person im Alter von 15 bis 74 Jahren, die in diesem Zeitraum nicht erwerbstätig war, aber in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Tätigkeit gesucht hat.

Die für internationale Vergleiche maßgebliche Abgrenzung der Erwerbslosigkeit nach ILO-Kriterien unterscheidet sich von der Definition der Zahl der registrierten Arbeitslosen nach dem deutschen Sozialgesetzbuch III (SGB III), welche der Berichterstattung der Bundesagentur für Arbeit zu Grunde liegt. So fordert das SGB III eine Meldung bei einer Agentur für Arbeit sowie die Suche nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden, um als arbeitslos erfasst zu werden. Andererseits kann nach dem SGB III trotz registrierter Arbeitslosigkeit eine Erwerbstätigkeit mit einem Umfang von unter 15 Stunden als Hinzuverdienstmöglichkeit ausgeübt werden (vgl. Statistisches Bundesamt).

soziale Absicherung besteht für Menschen, die z. B. aufgrund von Krankheit, Berufsunfähigkeit oder Übergängen zwischen zwei Anstellungen temporär nicht arbeiten können, ein erhöhtes Risiko, in Armut (zurück) zu fallen (vgl. Modul 3.1).

Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern kennzeichnet zudem ein hoher Arbeitskräfteüberschuss. In den meisten Ländern bietet der Arbeitsmarkt der schnell wachsenden erwerbsfähigen Bevölkerung nur unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten. Insbesondere formelle Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft sind rar. Da sich arme Menschen Arbeitslosigkeit infolge des Fehlens von Unterstützungsleistungen jedoch oft nicht "leisten" können, äußert sich der Mangel an Arbeitsplätzen weniger in registrierter Arbeitslosigkeit als in Unterbeschäftigung, vor allem im informellen Sektor.

Die Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern – eine globale Herausforderung

Seit Anfang der 1990er Jahre bis zu Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 verzeichneten fast alle Regionen der Welt ein **robustes Beschäftigungswachstum**. So waren im Nahen Osten, in Nordafrika, in Subsahara-Afrika sowie in Lateinamerika Wachstumsraten von etwa 2,8 Prozent zu beobachten, was zu einem Gesamtzuwachs an Arbeitsplätzen in diesen Regionen von fast 50 Prozent führte. Im gleichen Zeitraum verzeichneten die entwickelten Industrienationen ein moderateres Beschäftigungswachstum von durchschnittlich einem Prozent pro Jahr. Dagegen waren in Ost- und Mitteleuropa bis 1999 im Rahmen des Strukturwandels Beschäftigungsverluste festzustellen (vgl. ILO 2008, S. 4).

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte unterschiedlichen Einfluss auf die Volkswirtschaften der Welt und damit auch auf deren Beschäftigungssituation. 2009 und 2010 erlitten fast alle Regionen der Welt einen starken Rückgang des Beschäftigungswachstums, wobei die entwickelten Volkswirtschaften sowie Mittel- und Osteuropa von negativen Beschäftigungsentwicklungen am stärksten betroffen waren (vgl. ILO 2014b, S. 93). Die absolute Anzahl der Arbeitslosen stieg am rasantesten in Ost- und Südasien an (vgl. ILO 2014b, S. 10). Damit ist die Beschäftigung während der Krise weltweit deutlich zurückgegangen. Da sich die Wachstumsraten im Bereich der Beschäftigung nur langsam erholen, verbleibt eine deutliche Beschäftigungslücke zum Vorkrisentrend, die mittelfristig laut Schätzungen der ILO kaum geschlossen

Box 3 Unterbeschäftigung

Die statistischen Leitlinien der ILO unterscheiden grundsätzlich zwei Arten von Unterbeschäftigung:

- Zeitliche Unterbeschäftigung: umfasst alle Erwerbstätigen, die (a) wöchentlich mehr Stunden arbeiten möchten, (b) für die zusätzliche Arbeitsstunden zur Verfügung stehen und (c) bislang weniger Stunden als ein Schwellwert (z. B. 40 Wochenstunden) arbeiten.
- Inadäquate Beschäftigungssituationen: umfassen alle Erwerbstätigen, die sich (nach subjektiver Einschätzung) in unangemessenen Beschäftigungssituationen befinden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die gegenwärtige Beschäftigungssituation nicht den Fähigkeiten des Arbeitnehmers entspricht, ein zu geringes Einkommen generiert oder relativ zu viele Arbeitsstunden impliziert. Analog zur zeitlichen Unterbeschäftigung gilt ein Arbeitnehmer dann als unterbeschäftigt, wenn er seine Beschäftigungssituation aktiv ändern möchte und dafür zur Verfügung steht.

werden kann. Die ILO geht davon aus, dass allein aufgrund der Krise heute 62 Millionen Arbeitsplätze fehlen (vgl. ILO 2014b, S. 17).

Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Beschäftigung in einzelnen Ländern, das weitere Wachstum des Arbeitskräftepotenzials und die schwache Erholung des Beschäftigungswachstums in vielen Teilen der Welt zeigen, dass die Beschäftigungssituation weiterhin eine wichtige globale Herausforderung darstellt:

Im Jahr 2013 waren nach Schätzungen der ILO knapp 200 Millionen Menschen weltweit ohne Beschäftigung. Das sind über 30 Millionen mehr als seit Beginn der Krise (vgl. ILO 2014c, S. 2). Neben Arbeitslosigkeit stellt insbesondere in Entwicklungsländern die Unterbeschäftigung ein wichtiges Problem dar (vgl. Box 3). Der Trend einer Verringerung der Gruppe der working poor wurde durch die Krise gebremst: Immer noch rund 840 Millionen Menschen – knapp 30 Prozent der weltweit arbeitenden Bevölkerung – verdienten nach Schätzungen der ILO im Jahr 2013 weniger als zwei US-Dollar am Tag und gehören somit zu dieser Gruppe (vgl. Abbildung 1). Die meisten Betroffenen leben in Subsahara-Afrika und Südasien,

mit einem Anteil der arbeitenden Armen an der Gesamtbeschäftigung von 62,8 bzw. 61,5 Prozent (vgl. Abbildung 1). 12 Prozent der weltweit Arbeitenden sind zudem gezwungen, von weniger als 1,25 US-Dollar täglich zu leben und sind damit extrem arm. Ihre Anzahl nahm im Jahr 2013 nur noch um 2,7 Prozent ab (vgl. ILO 2014b, S. 12).

- Ein quantitativer Zuwachs an Arbeitsplätzen bedeutet nicht automatisch mehr menschenwürdige Beschäftigung. Die prekäre Beschäftigung nahm im Jahr 2013 weltweit um ein Prozent zu, deutlich stärker als in den Vorjahren. In Entwicklungsländern lässt sich zudem in Folge der Krise eine zunehmende Informalisierung der Beschäftigung beobachten.
- Der sogenannte gender gap in der Beschäftigung von Frauen und Männern bleibt weiterhin bestehen. So war das Verhältnis von Beschäftigten zur Bevölkerung bei Frauen mit 47 Prozent im Jahr 2013 fast um ein Drittel geringer als die Beschäftigtenquote von Männern mit 72 Prozent (vgl. ILO 2014b, S. 92; sowie Abbildung 2). Die Beschäftigungssituation der Frauen variiert regional sehr stark (vgl. Abbildung 2). So ist die Beschäftigungsquote, das Verhältnis von Beschäftigten zur Bevölkerung, von Frauen in der Region Naher Osten und Nordafrika (MENA) mit rund 20 Prozent weltweit am niedrigsten. Gleichzeitig ist etwa jede fünfte Frau in der Region arbeitslos, jedoch



Tagelöhner in Indien: Arm trotz Arbeit

nur neun Prozent der Männer. Weltweit hat die Beschäftigungsquote von Frauen viele Jahre stagniert und ist seit der Finanz- und Wirtschaftskrise, insbesondere in Ost- und Südasien, sogar gesunken (vgl. ILO 2014b, S. 94). Viele Frauen haben aufgrund fehlender Perspektiven in der Krise den Arbeitsmarkt verlassen, sie gehören zu den sogenannten discouraged workers (vgl. ILO 2014b, S. 12).²

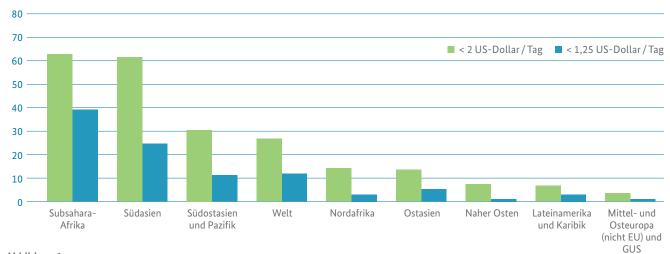


Abbildung 1: Arbeitende Arme als Anteil an der Gesamtbeschäftigung (2013) (vorläufige Schätzungen für 2013; Angaben in Prozent) Quelle: ILO (2014b)

¹ Siehe hierzu Modul 3.1 "Decent Work – Menschenwürdige Arbeit verwirklichen".

² Das Modul 3.4 "Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt – Frauenbeschäftigung fördern" geht detailliert auf die Beschäftigungssituation von Frauen in Entwicklungsländern ein.



Kleinstunternehmer in Nepal: Straßenverkauf für den Lebensunterhalt

Insgesamt 75 Millionen arbeitslose Jugendliche im Jahr 2013 belegen, dass Jugendarbeitslosigkeit ein gravierendes Problem darstellt (ILO 2014b, S. 91). Jeder dritte Arbeitslose gehört der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen an. Gleichzeitig macht diese Altersgruppe nur knapp ein Fünftel der Bevölkerung aus. Jugendliche arbeiten öfter als Erwachsene unter prekären Arbeitsbedingungen mit geringer Chance, ihre Armut aus eigener Kraft zu überwinden (vgl. Abbildung 3). Zudem befinden sich seit der Finanz- und Wirtschaftskrise immer mehr junge Menschen weder in Ausbildung oder Training noch in Beschäftigung. Dies wird mit der NEET-Rate erfasst (Not in Education, Employment or Training). In manchen Ländern ist ein Viertel aller Personen zwischen 15 und 29 Jahren dieser Kategorie zuzuordnen (vgl. ILO 2014b, S. 11).3

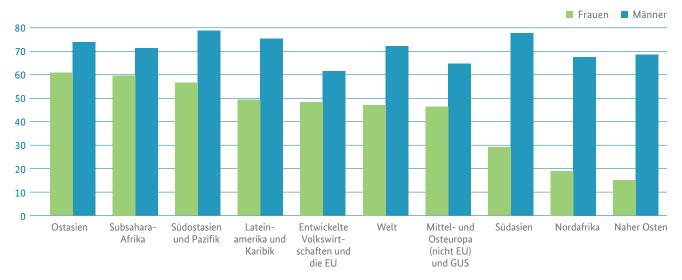


Abbildung 2: Beschäftigungsquote von Frauen und Männern nach Regionen (2013) (vorläufige Schätzungen für 2013; Angaben in Prozent) Quelle: ILO (2014b)

³ Siehe hierzu auch Modul 3.3 "Beschäftigungsperspektiven für die Jugend schaffen".

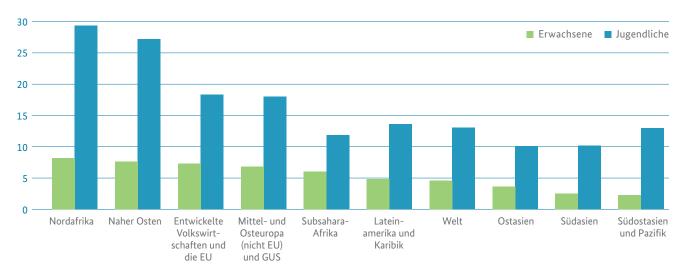


Abbildung 3: Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen nach Regionen (2013) (vorläufige Schätzungen für 2013; Angaben in Prozent)

Quelle: ILO (2014b)

Box 4 Working poor

Als working poor bezeichnet man Menschen, die trotz bezahlter Arbeit arm sind, d.h. unterhalb der Armutsgrenze leben. International anerkannt und weit genutzt sind die Armutsgrenzen (poverty lines) der Weltbank: Bis 2008 galten die one US-Dollar a day poverty line zur Quantifizierung der extremen Armut und die two US-Dollar a day poverty line zur Quantifizierung von Armut. Unterstellt wird hier, dass zur Befriedigung der absolut unabdingbaren Grundbedürfnisse mindestens ein Einkommen von einem US-Dollar paritätischer Kaufkraft täglich notwendig ist.

Im Jahr 2008 aktualisierte die Weltbank diese Armutsgrenzen unter Verwendung der Preise von 2005 mit einer verfeinerten Messtechnik. So liegt nun die Schwelle für extreme Armut bei 1,25 US-Dollar pro Tag. Diese Korrektur der Armutsgrenze hatte eine wichtige Konsequenz: Die Anzahl der extrem Armen in den Entwicklungsländern hat sich von 950 Millionen auf 1,4 Milliarden Menschen erhöht. Die regionalen Profile der Armut, die relative Verringerung der absoluten Armut und die Anzahl der Armen, die weniger als zwei US-Dollar pro Tag in Preisen 2005 zur Verfügung haben, blieben dagegen unverändert.

Box 5 Prekäre Beschäftigung

Unter den Begriff "prekäre Beschäftigung" fallen Arbeitsverhältnisse mit niedrigen, oft nicht existenzsichernden Löhnen, die häufig nicht auf Dauer und Kontinuität angelegt sind, und nur geringen arbeitsrechtlichen Schutz aufweisen. Es existiert jedoch keine allgemeingültige Definition von prekären Beschäftigungsverhältnissen. Ihr wichtigstes Unterscheidungsmerkmal von den klassischen (Normal-) Arbeitsplätzen ist die Unsicherheit des Arbeitnehmers gegenüber den klassischen Unternehmerrisiken, wie die schwankende Auslastung des Betriebs und die spontanen Ausschläge der Nachfrage nach den hergestellten Gütern und Dienstleistungen. Bei prekärer Beschäftigung (vulnerable employment) muss also von einer Risikoabwälzung vom Unternehmer auf die Arbeitnehmer gesprochen werden.

Das Spektrum prekärer Beschäftigung ist breit und vielschichtig: Dazu gehören Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, informelle Beschäftigung, Aushilfsbeschäftigung, Beschäftigung als Tagelöhner, Saisonarbeit, Zeitarbeit, Leiharbeit oder befristete Beschäftigung. Als Phänomen auf dem Arbeitsmarkt kommt prekäre Beschäftigung – in unterschiedlicher Ausprägung und Häufigkeit – sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern vor. Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen sind überdurchschnittlich häufig arm oder von Armut bedroht.

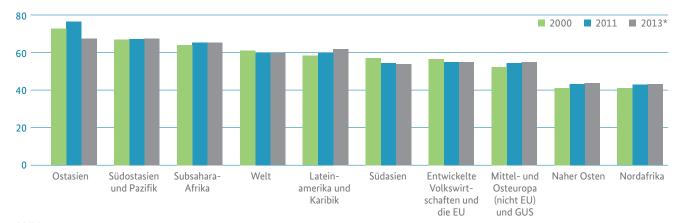


Abbildung 4: Entwicklung der Beschäftigungsquote im regionalen Vergleich (*vorläufige Schätzungen für 2013; Angaben in Prozent) Quelle: ILO (2014b)

Regionale Entwicklungen und Trends

Die Beschäftigungssituation in Entwicklungs- und Schwellenländern ist durch **ausgeprägte regionale Unterschiede** gekennzeichnet:

Subsahara-Afrika: Trotz stabilem Wirtschaftswachstum weiter hohe Unterbeschäftigung und extreme Armut unter den Arbeitenden: Subsahara-Afrika weist 2013 mit rund 65 Prozent eine der höchsten Beschäftigungsquoten4 weltweit auf. Bereits 2000 lag dieser Anteil bei 64 Prozent (vgl. ILO 2014b, S. 92; vgl. Abbildung 4) und hat sich seither nur leicht erhöht. Mehr als drei Viertel dieser Erwerbstätigen sind jedoch in informellen und prekären Beschäftigungsverhältnissen mit geringer Produktivität und unter unwürdigen Bedingungen tätig (vgl. ILO 2014b, S. 68). Mit 39 Prozent waren 2013 mehr als ein Drittel aller Beschäftigten in Subsahara-Afrika trotz Arbeit extrem arm und damit gezwungen, von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag zu leben. 2000 lag dieser Anteil noch bei 56 Prozent (vgl. Abbildung 5). Obwohl damit der Anteil extrem Armer unter den Arbeitenden um 17 Prozentpunkte verringert werden konnte, ist Subsahara-Afrika von der Zielmarke der Millenniumsentwicklungsziele, den Anteil der extrem Armen zu halbieren, noch immer weit entfernt. Hohe Unterbeschäftigung und große Defizite bezüglich der menschenwürdigen Gestaltung von Arbeitsbedingungen kennzeichnen zudem nach wie vor die Länder des Kontinents. Das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum von jährlich ca. 2,7 Prozent stellt die Region auch in Zukunft vor enorme Herausforderungen.

Jugendlicher und instabile politische Verhältnisse stellen den Arbeitsmarkt vor große Herausforderungen: Die anhaltenden politischen Unruhen in vielen Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas (MENA) seit Beginn der arabischen Umbrüche im Jahr 2010 haben das wirtschaftliche Wachstum in der Region bedeutend verlangsamt. Instabile politische Institutionen und eine hohes Maß an Unsicherheit bezüglich der weiteren politischen Entwicklung vieler Länder verhindern Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die MENA-Region steht vor einer Reihe arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen: Eine rapide wachsende Erwerbsbevölkerung⁵ bei gleichzeitigem Anstieg der Lebenserwartung, hohe und wachsende Arbeitslosigkeitsraten insbesondere unter junger Menschen (auch mit Hochschulbildung), geringe Produktivitätssteigerung und Defizite im Bereich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in der Region, die für 2013 von der ILO auf 29 Prozent in Nordafrika und auf 27 Prozent in den Ländern des Nahen Ostens geschätzt wird (vgl. ILO 2014b, S. 107; vgl. Abbildung 3), ist zu einem großen Teil auf ein anhaltendes Ungleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sowie den Mangel an nachfrageorientierter (beruflicher) Bildung zurückzuführen. Eine weitere Herausforderung für die Arbeitsmärkte in der Region ist die große Kluft hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung und dem Zugang zu menschenwürdigen und produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten für Männer und Frauen. Für die Länder

Naher Osten und Nordafrika: Wachsende Anzahl

⁴ Die Beschäftigungsquote bezeichnet den Anteil der Erwerbstätigen von 15 bis unter 65 Jahren an der gleichaltrigen Bevölkerung.

⁵ Die Erwerbsbevölkerung in der MENA-Region ist im Zeitraum 2002 bis 2012 durchschnittlich 2,5 Prozent j\u00e4hrlich gewachsen (vgl. World Bank 2014).

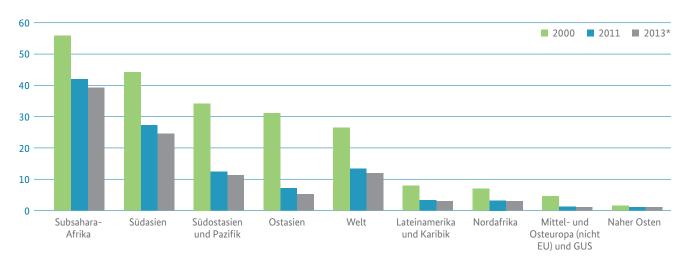


Abbildung 5:
Entwicklung des Anteils der arbeitenden Armen mit einem Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar nach Regionen (*vorläufige Schätzungen für 2013; Angaben in Prozent)
Ouelle: ILO (2014b)

des Nahen Ostens beziffert die ILO den Anteil von Arbeitern in prekären Arbeitsverhältnissen auf ein Viertel aller Erwerbstätigen (vgl. ILO 2014b, S. 98). Obwohl die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Laufe der Jahre zugenommen hat, liegt die weibliche Beschäftigungsquote bei einem Viertel jener der Männer und ist damit so gering wie in keiner anderen Region (vgl. Abbildung 2). In den Golfstaaten ist zudem eine große Zahl von Arbeitsmigranten beschäftigt, die häufig unter prekären Arbeitsbedingungen und unzureichenden Arbeitsstandards arbeiten und deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration unzureichend ist. Nach Schätzungen der ILO leben sieben Prozent der Beschäftigten im Nahen Osten von weniger als zwei US-Dollar pro Tag und zählen damit zu den working poor (vgl. ILO 2014b, S. 100).

Lateinamerika und Karibik: Trotz Wachstum weiterhin geringe Produktivitätssteigerungen und oft prekäre Arbeitsverhältnisse: Die Länder Lateinamerikas und der Karibik verzeichneten in den vergangenen Jahren ein hohes Beschäftigungswachstum, das nur kurzfristig durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise gedämpft wurde. Die positive Entwicklung auf den Arbeitsmärkten wird begleitet von einem starken Anstieg des Arbeitsangebots: Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wächst kontinuierlich und immer mehr Frauen gehen einer Beschäftigung nach. Die Beschäftigungsquote blieb daher trotz vieler geschaffener Arbeitsplätze nahezu unverändert. Zudem blieb die Produktivität und Qualität der Beschäftigung, in der Regel die wichtigste Triebkraft wirtschaftlichen Wachstums, vergleichsweise gering - in der Literatur häuft als "growth-less jobs" bezeichnet. In der Region ist immer noch ein Großteil der Erwerbstätigen informell beschäftigt. Der Anteil der Arbeitenden

mit einem Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag konnte jedoch von acht Prozent in 2000 auf drei Prozent im Jahre 2013 mehr als halbiert werden (vgl. ILO 2014b, S. 100; sowie Abbildung 1). Auch die Arbeitslosenquote unter den Erwachsenen konnte trotz der Krise in den vergangenen Jahren auf rund fünf Prozent reduziert werden (vgl. Abbildung 3). Die geringen Produktivitätszuwächse sowie der hohe Anteil informeller Beschäftigung stellt die Region jedoch auch weiterhin vor große Herausforderungen.

Asien: Die weltweit höchsten Beschäftigungsquote, jedoch unterschiedliche Fortschritte in der Armutsreduzierung: Asien weist mit bis zu 68 Prozent eine der höchsten Beschäftigungsquoten weltweit auf (vgl. Abbildung 4). In den letzten Jahren ist jedoch ein stetiger Rückgang zu verzeichnen, der auf die rasante wirtschaftliche Entwicklung der Region und zwei Folgephänomene zurückzuführen ist: Eine immer längere Phase der Grund- und Ausbildung verzögert den Zeitpunkt des Eintrittes junger Menschen ins Berufsleben. Gleichzeitig kann es sich ein Teil der älteren Arbeitnehmer leisten, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden und in den Ruhestand zu treten. Zeitgleich mit der rasanten Produktionssteigerung und steigendem Lebensstandard der letzten Jahre hat sich in Ostasien der Anteil der Arbeitnehmer in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen erhöht und erreichte mittlerweile knapp 50 Prozent. Etwa 46 Prozent der Arbeitnehmer in der Region sind Schätzungen zufolge jedoch in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig - zumeist in einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder unbezahlter Familienarbeit. Der Anteil der Armen war in den vergangenen Jahren in Ostasien stark rückläufig und liegt nun mit einem geschätzten Anteil

von 16 Prozent für die working poor und 5 Prozent für Menschen in extremer Armut deutlich unter den Daten zu Beginn der 2000er Jahre. Damals lag der Anteil der working poor bei 55 Prozent und der extrem Armen bei 31 Prozent. Zu dieser positiven Entwicklung haben die großen Erfolge Chinas in der Armutsreduzierung wesentlich beigetragen. In den Ländern Südostasiens und des Pazifik leben jedoch weiterhin ein Drittel aller Beschäftigten von weniger als zwei US-Dollar pro Tag und Person, in Südasien sind es sogar drei von fünf Arbeitnehmer/innen, die mit ihren Familien von weniger als zwei US-Dollar pro Tag leben. Ein Viertel der Arbeitenden müssen ihren Lebensunterhalt von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag bestreiten und sind somit extrem arm. 2000 lag dieser Anteil bei 44 Prozent (vgl. ILO 2014b, S. 100; sowie Abbildung 5).

Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien: Anhaltende Herausforderungen durch Transformationsprozesse:

Die Region Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien erfuhr im Zuge der Transformationsprozesse Anfang der 1990er Jahre einen enormen Rückgang der Beschäftigung, insbesondere die Frauenbeschäftigungsquote sank stark. Infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 kam es in allen Staaten Süd- und Südosteuropas sowie in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zu negativen wirtschaftlichen Wachstumsraten und zu einer Umkehr der positiven Trends in der Lohnentwicklung sowie einem Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Die ILO schätzt die Arbeitslosenrate 2013 auf acht Prozent (vgl. ILO 2014b, S. 90). In den Ländern Osteuropas ist mittlerweile Langzeitarbeitslosigkeit die häufigste Form der Arbeitslosigkeit. In fast allen Ländern der Region ist die Jugend besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. 2013 war einer von sechs ökonomisch aktiven Jugendlichen arbeitslos (ILO 2014b, S. 91). Insbesondere Länder Zentralasiens mit hohen Migrationsraten wurden von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise stark getroffen. So gingen die remittances - Geldtransfers von Migranten in ihre Herkunftsländer - zurück, illegale Migration stieg an und Re-Migration verschärft die Situation auf nationalen Arbeitsmärkten. Trotz anhaltender Herausforderungen ist jedoch der Anteil der working poor in der Region Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien noch vergleichsweise niedrig (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 5).

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und fehlende bzw. mangelhafte soziale Absicherung sind die wichtigsten Ursachen der weltweiten Armut. Beschäftigungsförderung als wichtiges Mittel der Armutsminderung muss daher ein zunehmend zentrales Anliegen der internationalen Gemeinschaft sein. Dafür sprechen auch folgende Gründe:

- Die globale Erwerbsbevölkerung von derzeit 3,3 Milliarden Menschen nimmt weiterhin zu. Jährlich treten weltweit 43 Millionen junge Arbeitssuchende in den Arbeitsmarkt ein (vgl. ILO 2014b, S. 11).
- Das Beschäftigungswachstum war in den letzten beiden Jahrzehnten - mit wenigen bemerkenswerten Ausnahmen - nicht hoch genug, um angesichts des hohen Bevölkerungswachstums ausreichend produktive und menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen. Im Durchschnitt aller Entwicklungsländer betrug es in den 1980er Jahren 3,0 und in den 1990er Jahren 2,8 Prozent und war damit unwesentlich höher als das Wachstum der Erwerbsbevölkerung (vgl. Altenburg 2000, S. 1). Zu Beginn der 2000er Jahre lag das weltweite Beschäftigungswachstum nur noch bei durchschnittlich 1,7 Prozent. Nach einem Einbruch des Beschäftigungswachstums in der Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Wachstumsrate für 2013 auf 1,4 Prozent geschätzt und ist damit deutlich geringer als das globale Wachstum der Erwerbsbevölkerung (vgl. ILO 2014b, S. 93; World Bank 2014).
- Staatsreformen und Haushaltsdefizite zwingen zudem viele Länder zum Abbau von Beschäftigung im öffentlichen Sektor.

Die drängenden Probleme in Entwicklungsländern erfordern eine zielgerichtete und effektive Beschäftigungspolitik. Sie geht weit über die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinaus und schließt ein breites Spektrum wirtschaftspolitischer Maßnahmen, u. a. Geld-, Finanzund Lohnpolitik, Handels-, Bildungs-, Sozial-, Industrie-, KMU- und Agrarpolitik sowie regionale Strukturpolitik ein (vgl. Abbildung 6). Da die Wirtschaftspolitik eines Landes die Rahmenbedingungen für alle Bereiche der Beschäftigungsförderung bestimmt und entscheidend für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, kommt der Ausrichtung auf quantitative und qualitative Beschäftigungseffekte in der Wirtschaftspolitik eine zentrale Rolle zu. Der sich ergebende Politikmix (zum Beispiel im Rahmen



Abbildung 6: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Quelle: basierend auf Kausch / Trommershäuser (2002, S. 10)

einer nationalen Beschäftigungsstrategie, vgl. Modul 2.5) kann in Abhängigkeit von der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt eines Landes sehr unterschiedlich sein. Entscheidend beeinflusst wird er von den jeweiligen wirtschaftspolitischen Prioritäten, der Reformbereitschaft sowie vom Stellenwert, den die Regierung der Beschäftigung beimisst (vgl. Kausch/Trommershäuser 2002, S. 10 ff.).

Wirtschaftspolitische, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Instrumente und Politiken müssen hierbei die oben geschilderten Charakteristika von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern berücksichtigen. Effektive Maßnahmen und Instrumente müssen zudem explizit aus der Analyse der konkreten Hemmnisse auf dem Arbeitsmarkt abgeleitet sein (vgl. Modul 2.1). Dies stellt jedoch für politische Entscheidungsträger insofern eine Herausforderung dar, als die arbeitsmarktspezifische Datenqualität und -verfügbarkeit in vielen Ländern, vor allem aber in den Staaten Subsahara-Afrikas, mangelhaft ist. Insbesondere Angaben über die informelle Wirtschaft sowie Analysen der Beschäftigungssituation bestimmter Zielgruppen fehlen in offiziellen Statistiken in der Regel weitgehend.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Kausch, I./Trommershäuser, S. (2002): Strategien für Beschäftigung. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern, Eschborn: GTZ.

Altenburg, T. (2000): Privatwirtschaftsförderung für Beschäftigung und Armutsminderung – eine zentrale Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: DIE.

Ghose, A. K. / Majid, N. / Ernst, C. (2008): The global employment challenge, Geneva: ILO.

Gutierrez, C./Orecchia, C./Paci, P./Serneels, P. (2007):
Does Employment Generation Really Matter for Poverty
Reduction?, Policy Research Working Paper 4432, Washington
D. C.: World Bank.

Huitfeld, H./Jütting, J. (2009): Informality and Informal Employment. In: OECD (2009): Promoting Pro-Poor-Growth-Employment, S. 95–108.

ILO (2014a): World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice, Geneva: ILO.

ILO (2014b): Global Employment Trends 2014, Geneva: ILO.

ILO (2014c): World of Work Report 2014: Developing with Jobs, Geneva: ILO.

ILO (2008): World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization, Geneva: ILO.

World Bank (2014): World Development Indicators 2014, Washington D. C.: World Bank.

Links

Statistisches Bundesamt: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/abisz/ILO-Arbeitsmarktstatistik,templateId=renderPrint.psml (03.02.2015).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0

Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Ursula Meissner/GIZ Seite 5: © Fabian Enrico/GIZ Seite 7: © Michael Netzhammer/GIZ

Seite 8: © Dirk Ostermeier / GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

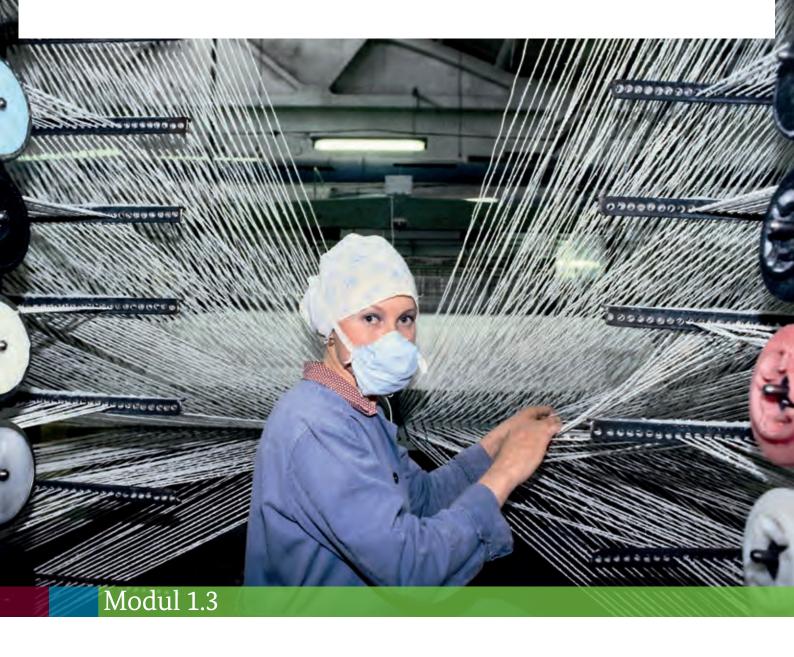
53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Verringerung der Armut



Das Modul 1.3 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 1: "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit".

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
ELMA	Employment and Labour Market Analysis / Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalyse
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
KILM	Key Indicators of the Labour Market / Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts
MDG(s)	Millennium Development Goal(s) / Millenniumsentwicklungsziel(e)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis / Armuts- und Sozialfolgenabschätzung

Modul 1.3

Inhalt

Strategisc	he Ansätze zur Verringerung der Armut in Entwicklungsländern	4
Wirtschaf	tswachstum und Beschäftigung	5
Beschäftig	gung und Verringerung der Armut	7
Weitere ei	ntwicklungspolitische Herausforderungen	8
Literatur		
Boxen		
Box 1	Komponenten des Wachstums	6
Box 2	Wachstum, Beschäftigung und Armutsreduktion in Vietnam und Äthiopien	7
Roy 2	Sektorales Wachstum und Armutsraduktion	0

Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Verringerung der Armut

- \rightarrow
- Produktive und menschenwürdige Beschäftigung ist der entscheidende Faktor dafür, dass Armut im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung breitenwirksam und nachhaltig reduziert werden kann.
- \rightarrow
- Mehr und bessere Beschäftigung ist nicht automatisches Ergebnis wirtschaftlicher Wachstumsprozesse. Arbeit selbst führt vielmehr zu Produktivitätssteigerungen, produktive Beschäftigung führt zu wirtschaftlichem Wachstum. Wachstum ist insofern das Resultat von mehr Beschäftigung.
- \rightarrow
- Armutsreduzierung erfordert neben einer gezielten Beschäftigungsförderung in der formellen Wirtschaft und der Unterstützung von zunehmender Formalisierung effektive Instrumente und Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität in der informellen Wirtschaft, um Unterbeschäftigung abzubauen, existenzsichernde Einkommen zu ermöglichen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Strategische Ansätze zur Verringerung der Armut in Entwicklungsländern

Wie lässt sich das Ziel der internationalen Gemeinschaft erreichen, weltweit die Armut zu reduzieren? Lange war die Meinung verbreitet, dass Wirtschaftswachstum über *Trickle-down-*Effekte quasi-automatisch die Armut reduziere. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben jedoch gezeigt, dass nicht in allen kräftig wachsenden Schwellen- und Entwicklungsländern gleichzeitig auch die Armut zurückging (vgl. Box 2).

Bereits 1990 wies die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht zur Armut darauf hin, dass für schnelle und nachhaltige politische Fortschritte in der Armutsreduzierung eine zweigleisige Strategie notwendig sei: "The first element is to promote the productive use of the poor's most abundant asset - labor. It calls for policies that harness market incentives, social and political institutions, infrastructure, and technology to that end. The second is to provide basic social services to the poor. Primary health care, family planning, nutrition and primary education are especially important [...] Even if this basic two-part strategy is adopted, many of the world's poor - the sick, the old, those who live in resource-poor regions, and others - will continue to experience severe deprivation [...]. A comprehensive approach to poverty reduction, therefore, calls for a program of well-targeted transfers and safety nets as an essential complement of the basic strategy." (World Bank 1990, S. 3). Weiterführende Arbeiten zur Frage, wie Wirtschaftswachstum zu Armutsminderung beitragen kann, greifen diese Gedanken auf und verweisen auf zwei grundlegende Wege. Einerseits eröffnet Wirtschaftswachstum Möglichkeiten zu sozialer Umverteilung: Die zusätzlichen gesellschaftlichen Ressourcen (wie etwa wachstumsinduzierte Steuereinnahmen) können vom Staat zugunsten der armen Bevölkerungsschichten umverteilt und die Versorgung mit Bildung, Gesundheits- und anderen sozialen Leistungen verbessert werden (vgl. Heintz 2006, S. 3). Andererseits kann Armut über höhere Einkommen reduziert werden. Da arme Menschen oft nur ihre Arbeitskraft einsetzen können, um ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften, ist produktive und menschenwürdige Beschäftigung eine zentrale Voraussetzung für Einkommenssteigerungen und eine verbesserte Lebenssituation. Dabei ist in vielen Entwicklungsländern nicht nur Arbeitslosigkeit, sondern vor allem Unterbeschäftigung (insbesondere im Sinne von nicht hinreichend produktiver Beschäftigung) das zentrale Problem.

Dieser Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsminderung durch produktive und menschenwürdige Beschäftigung wird in der Literatur als growth-employment-poverty nexus oder employment nexus between growth and poverty bezeichnet (Osmani 2005, S. 17). Ob Wirtschaftswachstum mit einer Verringerung der Armut verbunden ist, hängt wesentlich davon ab, ob das Wachstum auf mehr und produkti-



Beachtliche Erfolge in der Armutsreduktion (Vietnam)

verer Beschäftigung beruht (vgl. Box 1). Viele Länder, die in den vergangenen Jahren ein breitenwirksames – also mit positiven Beschäftigungswirkungen und Armutsreduzierung verbundenes – Wirtschaftswachstum (pro-poor growth) verzeichnen konnten, belegen die Relevanz dieser Zusammenhänge.

Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

In welchem Verhältnis stehen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung? Es ist unbestritten, dass Wirtschaftswachstum vielfach mit einer Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt verbunden ist. Wachstum geht jedoch nicht überall und nicht in gleichem Ausmaß mit positiven Beschäftigungseffekten einher.

Mit Wirtschaftswachstum wird die (prozentuale) Änderung des realen Bruttoinlandprodukts bezeichnet.¹ Die wesentlichen Faktoren bzw. Inputs, mit denen dieses Produkt bzw. der Output produziert wird, sind Arbeit und Kapital. Ein höherer Arbeitseinsatz bzw. mehr Beschäftigung führt dann zu mehr Output, d.h. Wirtschaftswachstum. Insofern ist Wachstum das Resultat von mehr Beschäftigung. Je nach Art des Produktions-

prozesses kann es allerdings notwendig sein, dass gleichzeitig mit dem höheren Arbeitseinsatz auch mehr Kapital eingesetzt werden muss, um Wachstum zu erzielen. Wird nicht gleichzeitig auch entsprechend mehr Kapital eingesetzt, kann – trotz höheren Arbeitseinsatzes – der Output u. U. nicht in gleichem Maße mit ansteigen. Der Output pro eingesetzte Arbeitseinheit, die sog. Arbeitsproduktivität, würde dann sogar sinken (vgl. Box 1).

Bei rein makroökonomischer Betrachtung könnte daher der Anschein entstehen, eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität könnte in einem Spannungsverhältnis zu einer Erhöhung der Beschäftigung stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den meisten Entwicklungsländern Unterbeschäftigung insbesondere im Sinne von unproduktiver Beschäftigung das Hauptproblem ist. Es geht also vor allem darum, mehr Menschen produktiver zu beschäftigen. Dies heißt insbesondere, einen Strukturwandel hin zu mehr Beschäftigung in technisch fortschrittlicheren Sektoren (d.h. mit höherer totaler Faktorproduktivität) zu befördern. Durch Abwanderung aus den technisch weniger fortschrittlichen Sektoren (mit geringer totaler Faktorproduktivität) würde unter sonst gleichen Umständen dort die Produktion pro Arbeitseinheit – die Arbeitsproduktivität – ansteigen. Technischer Fortschritt (bzw. ein Anstieg der totalen Faktorproduktivität) würde in diesem Sektor zu höherer Entlohnung und, wenn keine Hindernisse bestehen, auch zu höherer Beschäftigung führen.

^{1 &}quot;Real" bedeutet, dass dabei die Inflation herausgerechnet wurde.

Box 1

Komponenten des Wachstums

Das Wachstum des (realen) Bruttoinlandsprodukts (Y) pro Einwohner kann in drei Komponenten zerlegt werden (vgl. Shorrocks 2012 und Gutierrez et al. 2007):

$$\begin{pmatrix} \hat{Y} \\ \overset{\vee}{N} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \hat{Y} \\ \overset{E}{E} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \hat{E} \\ \overset{L}{L} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \hat{L} \\ \overset{\vee}{N} \end{pmatrix}$$

Dabei ist:

Y/N = das (reale) Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, Y/E = die Arbeitsproduktivität, also das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen (E),

E/L = die Beschäftigtenquote, also das Verhältnis von Erwerbstätigen zur erwerbsfähigen Bevölkerung (L), L/N = die Erwerbsfähigenquote, also das Verhältnis der erwerbsfähigen Bevölkerung zur Gesamtbevölkerung (N); "^" kennzeichnet dabei eine Wachstumsrate, d.h. eine prozentuale Veränderung.

Wenn das Wachstum von Y/N, des BIP pro Einwohner, insbesondere auf das Wachstum von Y/E, der Arbeitsproduktivität, zurückzuführen ist, sprechen Gutierrez et al. (2007) von produktivitätsintensivem Wachstum. Ist das Wachstum von Y/N auf das Wachstum von E/L, der Beschäftigtenquote, zurückzuführen, wird dies beschäftigungsintensives Wachstum genannt.

Beschäftigungsintensives Wachstum ist dabei meist (aber nicht zwangsläufig) mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit verbunden. Produktivitätsintensives Wachstum kann mit einem Anstieg der Einkommen der bereits Beschäftigten, auch der working poor verbunden sein.

Unterstellt man (etwas vereinfachend), dass das Bruttoinlandsprodukt nur unter Einsatz der Faktoren Arbeit (E) und Kapital (K) produziert wird², ergibt sich für die Wachstumsrate des BIP:

$$\hat{Y} = \hat{A} + \phi \hat{K} + (1 - \phi) \hat{E}$$

Dabei wird die totale Faktorproduktivität A als Residuum ermittelt, das angibt, welcher Teil der Produktion nicht durch den mengenmäßigen Einsatz von Kapital oder Arbeit erklärt werden kann. Ein Anstieg von A wird auch als technischer Fortschritt bezeichnet. ϕ ist die sog. Kapitalelastizität der Produktion, $1-\phi$ die sog. Beschäftigungselastizität der Produktion. Diese Elastizitäten geben an, um wieviel Prozent das BIP steigt, wenn der Faktoreinsatz um ein Prozent steigt.³ Damit kann das Wachstum der Arbeitsproduktivität Y/E nochmals aufgespalten werden, in das Wachstum der totalen Faktorproduktivität A und das Wachstum der Kapitalintensität K/E:⁴

$$\begin{pmatrix} \hat{Y} \\ E \end{pmatrix} = \hat{A} + \phi \begin{pmatrix} \hat{K} \\ E \end{pmatrix}$$

Die Kapitalintensität K/E ist das Verhältnis von eingesetztem Kapital und Erwerbstätigen, deren Kehrwert E/K ist die Arbeitsintensität.

Unter obigen Annahmen und sonst gleichen Umständen (hinsichtlich Gesamtbevölkerung, erwerbsfähige Bevölkerung, Kapital, totale Faktorproduktivität) hätte ein Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen um ein Prozent folgende Effekte: (1) Die Beschäftigtenquote würde um ein Prozent ansteigen, da das Verhältnis der Erwerbstätigen zur erwerbsfähigen Bevölkerung gestiegen ist; (2) die Arbeitsproduktivität würde um ϕ Prozent abnehmen, weil die Kapitalintensität gesunken (bzw. die Arbeitsintensität gestiegen ist). Insgesamt würde das BIP pro Einwohner also um $(1 - \phi)$ Prozent ansteigen. Durch höheren Kapitaleinsatz oder Anstieg der totalen Faktorproduktivität (und unter sonst gleichen Umständen) würde nicht nur die Arbeitsproduktivität, sondern auch das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner ansteigen. Inwiefern ein höherer Einsatz eines Produktionsfaktors oder ein Anstieg der totalen Faktorproduktivität zu einem höheren Einkommen der Kapitaleigner, der Beschäftigten oder sogar der armen Beschäftigten beiträgt, kann jedoch nur anhand detaillierterer Analysen beantwortet werden.

² Diese Elastizitäten sind empirisch nicht notwendigerweise konstant.

³ Dabei ist eine Produktionsfunktion mit den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie mit konstanten Skalenerträgen unterstellt.

⁴ Dabei ist eine Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen unterstellt.

Box 2 Wachstum, Beschäftigung und Armutsreduktion in Vietnam und Äthiopien

Vietnam erzielte in den 1990er Jahren beachtliche Erfolge in der Armutsreduzierung; der Anteil der armen Bevölkerung sank jährlich um vier Prozent. Grundlage dafür waren anhaltend hohe Wachstumsraten von durchschnittlich acht Prozent mit gleichzeitigen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt. Während im ländlichen Raum durch eine verbesserte Produktivität der Landwirtschaft zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden, hatten Einkommenssteigerungen positive Beschäftigungseffekte außerhalb der Landwirtschaft. Im Zuge von gestärkten Eigentumsrechten sowie förderlichen Rahmenbedingungen für Existenzgründungen schuf der schnell wachsende Privatsektor eine Vielzahl von Arbeitsplätzen.

Über den gleichen Zeitraum verzeichnete auch Äthiopien ein gleichmäßig hohes Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 4,6 Prozent, der Anteil der Armen stagnierte jedoch auf gleichbleibend hohem Niveau und stieg in städtischen Gebieten sogar leicht an. Das hohe Wirtschaftswachstum wurde mittels höherer Produktivität in überwiegend kapitalintensiven Industriesektoren erzielt und hatte kaum Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Beschäftigungsrate sank in den 1990er Jahren um ca. 0,6 Prozent jährlich. Nur in der verarbeitenden Industrie stiegen die Reallöhne, jedoch hatte dies aufgrund der geringen Größe des Sektors kaum Auswirkungen auf die Armutssituation im Land: 80 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten in der vergleichsweise unproduktiven Landwirtschaft (vgl. Islam 2006, S. 51).

Insbesondere der Weltentwicklungsbericht 2013 stellt die Bedeutung von Beschäftigung für die Entwicklung ins Zentrum seiner Analyse und betont in diesem Kontext die herausragende Rolle von Arbeit und Beschäftigung für Produktivitätssteigerungen. "Development happens through jobs" ist die zentrale Botschaft des Berichts (World Bank 2012, S. 2). Arbeitsplätze, von denen ein besonders positiver Einfluss auf die Entwicklung ausgeht, bezeichnet der Bericht als "good jobs for development" (World Bank 2012, S. 152). Deren herausragende Rolle für die Entwicklung bestehe darin, dass good jobs die Armut nachhaltig verringern helfen, durch produktive Beschäftigung zu wirtschaftlichem Wachstum führen und soziale Kohäsion befördern.



Die Arbeit in der Landwirtschaft ist oft wenig produktiv (Bolivien)

Beschäftigung und Verringerung der Armut

Inwiefern und unter welchen Voraussetzungen wirken Beschäftigungseffekte und Produktivitätszuwachs armutsreduzierend?

Weltweit hat fast die Hälfte aller Menschen trotz Arbeit weniger als zwei US-Dollar am Tag zum Lebensunterhalt zur Verfügung und zählt somit zur Gruppe der arbeitenden Armen (working poor) (vgl. Modul 1.2). Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern sind geprägt durch Arbeitslosigkeit sowie einen signifikanten Anteil Unterbeschäftigter, insbesondere im informellen Sektor. Die arbeitenden Armen sind in diesen Volkswirtschaften in abhängigen, informellen Beschäftigungsverhältnissen tätig (in unbezahlter Heimarbeit oder als Tagelöhner) oder verdienen ihren Lebensunterhalt als Selbstständige in der informellen Wirtschaft (als unbezahlte mithelfende Familienmitglieder oder Kleinstunternehmer). Diese Beschäftigungsverhältnisse weisen eine äußert geringe Produktivität sowie fehlenden Zugang zu Systemen der sozialen Sicherheit auf.



Baumwollproduzenten tragen entscheidend zum Bruttoinlandsprodukt bei (Benin)

Armutsreduzierung erfordert daher in erster Linie den Rückgang der Unterbeschäftigung durch höhere Produktivität der Beschäftigungsverhältnisse in der informellen Wirtschaft (vgl. Ghose / Majid / Ernst (2008), S. 134 ff.) oder die Überwindung der Informalität durch ein entsprechend erhöhtes Angebot an formellen Beschäftigungsverhältnissen. Die Segmentierung von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern führt dazu, dass die armutsreduzierende Wirkung von Beschäftigung sehr differenziert betrachtet werden muss. Entscheidend sind somit die Produktivität und / oder Qualität von Beschäftigung und die Zugangsmöglichkeiten zu produktiver und menschenwürdiger Arbeit für arme Bevölkerungsgruppen. Die Höhe und sektorale Struktur von Beschäftigungseffekten sowie jene von erzielten Produktivitätserhöhungen sind daher zentral für die mögliche armutsreduzierende Wirkung von Wachstum (vgl. Box 3).

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Um Armut wirksam bekämpfen zu können, muss Beschäftigungsaspekten in der Entwicklungszusammenarbeit größere Aufmerksamkeit zuteilwerden. Die Förderung von produktiver und menschenwürdiger Arbeit ist daher kein Zusatz zu primären sektoralen Zielen der EZ, sondern ist ein zentraler Mechanismus für die Unterstützung von breitenwirksamen und nachhaltigen Entwicklungspfaden. Wichtige Ansatzpunkte für die weitere Geberunterstützung bestehen dabei in den folgenden Bereichen:

Beschäftigungsorientierte Entwicklungsstrategien unterstützen: Um einen Beitrag zur Armutsreduktion zu leisten, müssen makroökonomische Instrumente sowie nationale, regionale oder lokale Entwicklungsstrategien stärker als bisher auf beschäftigungspolitische Ziele ausgerichtet und kohärent mit beschäftigungsrelevanten Politikfeldern wie Wirtschafts-, Sozial-, Industrie-, Fiskal- und Bildungspolitik abgestimmt und umgesetzt werden (vgl. Modul 2.5). Insbesondere sollten die Zusammenhänge von Arbeit und Beschäftigung, Produktivitätssteigerungen

Box 3 Sektorales Wachstum und Armutsreduktion

Gutierrez et al. (2007) kommen in einer Analyse von 140 Wachstumsepisoden in Entwicklungsländern zwischen 1980 und 2001 zu dem Schluss, dass die sektorale Zusammensetzung von Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum entscheidend für die assoziierte Armutsreduzierung ist. Beschäftigungsintensives Wachstum im sekundären und tertiären Sektor sowie produktivitätsintensives Wachstum in der Landwirtschaft sind demzufolge mit positiven Ergebnissen in der Armutsreduzierung assoziiert, wohingegen Beschäftigungszuwächse in der Landwirtschaft die Armutssituation verschärfen. Wenig Konsens besteht bislang darüber, welche Sektoren genau entscheidend für die Armutsreduzierung sind und ob Beschäftigungs- oder Produktivitätszuwächse die höhere armutsreduzierende Wirkung haben (vgl. Hull 2009).

Andere Studien bestätigen die Notwendigkeit der Differenzierung: Satchi und Temple (2006) schlussfolgern, dass Wachstum in der Landwirtschaft Armut erhöhen kann, während es in der verarbeitenden Industrie und in städtischen, informellen Sektoren zur Armutsreduzierung beitragen kann. Demgegenüber bescheinigen Loayza und Raddatz (2006) Wachstum in Sektoren mit hohem Bedarf an ungelernter Arbeit eine hohe armutsreduzierende Wirkung.

Für eine erfolgreiche Armutsreduzierung müssen arme Bevölkerungsgruppen zudem die Möglichkeit haben, wirtschaftliche Chancen in Form von Beschäftigungsmöglichkeiten und unternehmerischem Handeln zu nutzen (Integrationsfaktor). Faktoren wie mangelnde Bildung, unzureichender Zugang zu Krediten, schwieriger Zugang zum Arbeitsmarkt, genderspezifische und Mobilitätshemmnisse hindern sie jedoch systematisch an der Wahrnehmung solcher Opportunitäten. Daher müssen geeignete Politikinstrumente (z.B. zielgruppenspezifische Trainings, Mikrofinanzangebote, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) zielgerichtet genutzt werden, um diese Eintrittshindernisse in wirtschaftliche Kreisläufe zu verringern.

- und Wirtschaftswachstum stärker verdeutlicht, in den politisch-strategischen Orientierungen zentral verankert und in den wirtschaftspolitischen Bereichen konsequent umgesetzt werden. Geber können Kooperationsländer bei der Formulierung und Umsetzung solcher breitenwirksamer Politiken und integrierter Ansätze der Beschäftigungsförderung unterstützen (vgl. Modul 2.1 und Modul 2.2).
- Beschäftigung in der informellen Wirtschaft berücksichtigen: Die grundlegenden Charakteristika der stark segmentierten Arbeitsmärkte (vgl. Modul 3.2 zu informeller Beschäftigung) in Entwicklungsländern – hohe Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit - erfordern einen integrierten politischen Rahmen, der drei Kernziele adressiert: Erstens bedarf es einer gezielten Beschäftigungsförderung in der formellen Wirtschaft für mehr und bessere Arbeitsplätze; zweitens müssen Anreize für eine wachsende Formalisierung informeller Beschäftigung (z.B. durch entsprechend gestaltete business environment reforms) geschaffen werden und drittens müssen effektive Instrumente und Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung von Unternehmen und Beschäftigungsverhältnissen in der informellen Wirtschaft eingesetzt werden, um Unterbeschäftigung abzubauen, existenzsichernde Einkommen zu ermöglichen und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Nur durch Einbeziehung der informellen Wirtschaft kann Beschäftigungsförderung in Entwicklungsländern armutsreduzierend wirken (vgl. OECD 2009).
- Bessere Statistiken für evidenzbasierte Beschäftigungsförderung: Effektive Strategien zur Förderung von mehr und besserer Beschäftigung müssen die Heterogenität, die Funktionsweise und Dynamik sowohl des formellen als auch des informellen Arbeitsmarktes eines Landes berücksichtigen. Voraussetzung dafür ist eine genaue Kenntnis der Wachstumsstrukturen, Beschäftigungsverhältnisse, Größe der informellen Wirtschaft, auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Bevölkerungsgruppen und Ungleichheits- sowie Armutscharakteristika im jeweiligen Kontext.⁵ Solche Daten sind in Kooperationsländern selten vorzufinden. Die EZ kann Anstrengungen der Kooperationsländer unterstützen, die Verfügbarkeit

⁵ Zur Analyse dieser Strukturen steht eine Vielzahl von Instrumenten und Indikatoren zur Verfügung. Für die Key Indicators of the Labour Market (KILM) der ILO biete als Analyseinstrument von Arbeitsmärkten eine Reihe an geeigneten Indikatoren. Auch mittels einer Employment and Labour Market Analysis (ELMA) können Hemmnisse der Beschäftigungs- und Wachstumsstrukturen erkannt werden (vgl. Modul 2.1).



Gegensätze in der aufstrebenden Wirtschaftsmacht China: Nicht alle profitieren vom Wirtschaftswachstum in gleichem Maße

von zuverlässigen Statistiken zu verbessern und eine wichtige Grundlage dafür bieten, darauf aufbauend effektive, evidenzbasierte politische Entscheidungen treffen zu können. Instrumente zur Politikfolgenabschätzung von wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen und Reformen, wie *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA), verbinden beispielsweise quantitative und qualitative Daten und Analysen direkt mit Politikempfehlungen und erleichtern damit die politische Entscheidungsfindung.

■ Zielgruppenspezifische Ansätze verfolgen:

Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind systematisch mit Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt konfrontiert. Arbeitsmarktpolitische Interventionen müssen daher zielgruppenspezifisch ausgerichtet sein und den Zugang zu Beschäftigung für Frauen, Jugendliche und andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen erleichtern. Jugendliche müssen beispielsweise durch spezielle Arbeitsmarktinterventionen, wie nachfrageorientierte Aus- und Weiterbildung oder Berufsberatung, beim Übergang von der Ausbildung in

das Berufsleben unterstützt werden (vgl. Modul 3.3). Beschäftigung ist zudem eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration von Frauen, die mit spezifischen Maßnahmen gefördert werden kann. Hierzu zählen beispielsweise ein besserer Zugang zu Existenzgründungsförderung und Finanzierungsmechanismen, eine stärkere Berücksichtigung der Doppelbelastung von Frauen (als unbezahlte mithelfende Arbeitskräfte in Familienbetrieben oder in der Kinderbetreuung bei gleichzeitiger Beschäftigung in zumeist prekären, informellen Arbeitsverhältnissen) und die Förderung rechtlicher und gesellschaftlicher Gleichstellung der Geschlechter (vgl. Modul 3.4).

Literatur

Ghose, Ajit K./ Majid, N./Ernst, C. (2008): The global employment challenge, Geneva: ILO.

Gutierrez, C./Orecchia, C./Paci, P./Serneels, P. (2007):
Does Employment Generation Really Matter for Poverty
Reduction?, Policy Research Working Paper 4432, Washington
D. C.: World Bank.

Heintz, J. (2006): Globalization, Economic policy and employment: Poverty and gender implication, Geneva: ILO.

Hull, K. (2009): Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction, in Promoting Pro-Poor Growth: Employment, Paris: OECD.

Islam, R. (2006): The Nexus of Economic Growth, Employment, and Poverty Reduction: An Empirical Analysis, in: Fighting Poverty: The Development-Employment Link, Ed. Rizwanul Islam, p. 31–62, London: Boulder.

Loayza, N. V. / Raddatz, C. (2006): The composition of growth matters for poverty alleviation, Policy Research Working Paper Series 4077, Washington D.C.: World Bank.

OECD (2009): Is Informal Normal? Towards more and better Jobs in Developing Countries, Paris: OECD Development Centre.

Osmani, S. R. (2005): The Employment Nexus between Growth and Poverty – An Asian Perspektve, Sida Studies No. 15, Stockholm: Sida.

Satchi, M./Temple, J. (2006): Growth and Labour Markets in Developing Countries, Discussion Paper No. 06/581, Bristol: University of Bristol.

Shorrocks, A. F. (2013): Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value, The Journal of Economic Inequality, Volume 11, Issue 1, pp 99–126.

World Bank (2012): World Development Report 2013: Jobs, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (1990): World Development Report 1990: Poverty, Washington, D.C.: World Bank.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

53113 Bonn 65760 Eschborn Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0 Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Jewgenij Kondakow/GIZ Seite 5: © Pham Hung Son / GIZ Seite 7: © Richard Lord / GIZ Seite 8: © Ursula Meissner/GIZ Seite 10: © René Hingst/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Berlin | im Europahaus **BMZ Bonn** Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94 10963 Berlin 53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung





Beschäftigungshemmnisse analysieren: Employment and Labour Market Analysis (ELMA)



Das Modul 2.1 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 2: "Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung".

Abkürzungen

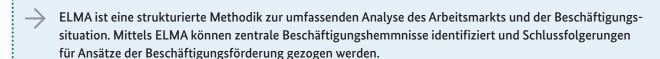
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ELMA	Employment and Labour Market Analysis / Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalyse
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
IOM	International Organization for Migration / Internationale Organisation für Migration
KKMU	Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen
MILES	Macroeconomic policies, Investment climate, institutions and infrastructure, Labor market regulations and institutions, Education and skills, and Social protection / Makroökonomische Rahmenbedingungen, Investitionsklima, Institutionen und Infrastruktur, regulative und institutionelle Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts, Bildung und soziale Sicherheit
NEET	Not in Education, Employment or Training / Nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency / Schwedische Internationale Entwicklungsagentur

Modul 2.1

Inhalt

ELMA: Eine E	inführung	4
Die Vorgeher	nsweise der ELMA	6
Bereich A:	Problemdefinition und grundlegende Analyse	7
Bereich B:	Analyse der Arbeitsnachfrage	8
Bereich C:	Analyse des Arbeitskräfteangebots	8
Bereich D:	Analyse der Vermittlungsprozesse im Arbeitsmarkt	8
Bereich E:	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	8
Anwendungs	bereiche in der EZ	11
Literatur		11
Boxen / Abbil	dungen	
Box 1	Growth diagnostics nach Hausmann, Rodrik und Valasco (2005)	5
Box 2	Von der Forschung zur Praxis – Ein partizipativer Prozess zur Durchführung einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsanalyse in Kirgistan	6
Box 3	Überblick über ELMA	9
Abbildung 1	Hausmann-Rodrik-Velasco (HRV)-Baum	5
Abbildung 2	Der FLMA-Instrumentenkasten	7

Beschäftigungshemmnisse analysieren: Employment and Labour Market Analysis (ELMA)



- ELMA analysiert Beschäftigungshemmnisse im Bereich der Arbeitsnachfrage, des Arbeitsangebotes, der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen sowie der Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt und liefert so eine Basis für den integrierten Ansatz zur Beschäftigungsförderung.
- ELMA basiert auf einem partizipativen Ansatz und einem partnerschaftlichen Dialog für Reformen für mehr und bessere Beschäftigung.

ELMA: Eine Einführung

Beschäftigung wird zunehmend als ein zentraler Faktor für die Entwicklung und Wohlfahrt von Gesellschaften wahrgenommen. Die Weltbank unterstreicht im Weltentwicklungsbericht 2013 zum Thema Jobs nicht nur die Bedeutung von Arbeitsplätzen für eine nachhaltige Entwicklung, sondern auch die Notwendigkeit, Beschäftigungshemmnisse in einem systematischen und integrierten Ansatz zu identifizieren und wo möglich zu beheben (World Bank 2012). Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sieht Beschäftigung als einen wichtigen Hebel, um Armut weltweit zu verringern und unternimmt zunehmend Anstrengungen, um die Beschäftigungswirkungen von Vorhaben der deutschen EZ zu erhöhen (vgl. Modul 2.2).

Allerdings müssen **Ursachen von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung** im spezifischen Länderkontext erkannt sein, bevor politische Prioritäten gesetzt und konkrete Maßnahmen für Beschäftigungsförderung und inklusives Wachstum beschlossen werden können. Nachfolgend wird ein Ansatz für eine Beschäftigungsund Arbeitsmarktanalyse (englisch: *Employment and Labour Market Analysis, ELMA*) vorgestellt. **ELMA** stellt einen speziellen Ansatz dar, der zwar Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede zu den Ansätzen anderer Institutionen aufweist. ELMA wurde entwickelt, um auf die wachsende Nachfrage sowohl seitens der deutschen EZ als auch seitens der Kooperationspartner nach **fun**

dierten Aussagen zu den Ursachen für Beschäftigungsprobleme in einem Land zu reagieren. ELMA bietet ein methodisches Instrumentarium zur umfassenden Analyse der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation einer Volkswirtschaft sowie der Ursachen für Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung.

ELMA baut auf **existierenden Analysewerkzeugen** auf, u.a. auf dem von der Weltbank entwickelten Instrumentarium *MILES*, der *Integrated Economic Analysis for Pro-Poor Growth* der Schwedischen Internationalen Entwicklungsagentur (SIDA), der *Employment Diagnostic Analysis* der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder dem Ansatz *Growth Diagnostics* von Hausmann, Rodrik und Velasco (s. Box 1).¹

Die durch ELMA gewonnenen Erkenntnisse können von unterschiedlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden: z. B. von politischen Entscheidungsträgern in Fachministerien, Experten in Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie Programmleitern und deren Partnerinstitutionen. ELMA bietet insbesondere im Hinblick auf den wachsenden Bedarf einer systematischen Integration von Beschäftigungsförderung in nationale Reformen und Programme (z. B. durch staatliche Beschäftigungsstrategien; vgl. Modul 2.5) einen Ausgangspunkt, um das

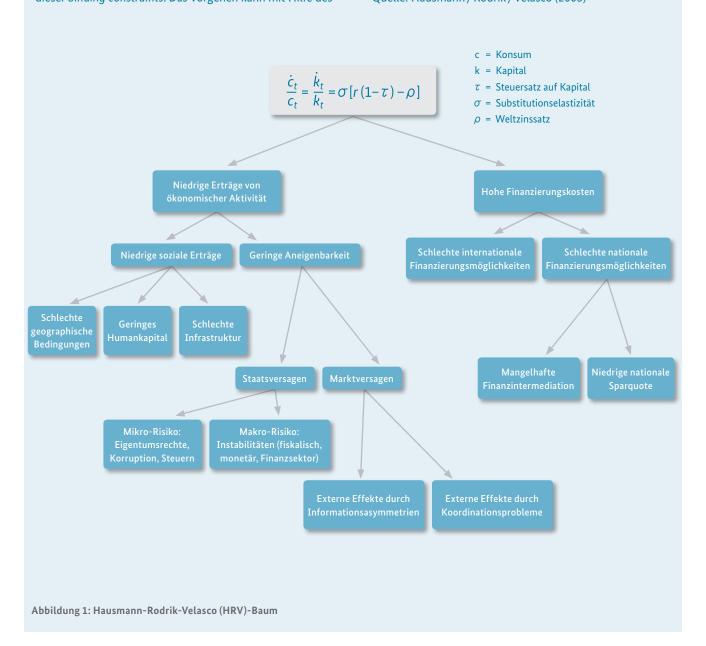
Box 1 Growth diagnostics nach Hausmann, Rodrik und Valasco (2005)

Um eine erfolgreiche Reformpolitik zu konzipieren und implementieren, müssen zunächst die Hemmnisse für inklusives Wachstum identifiziert werden. Da diese Wachstumshemmnisse (sog. binding constraints) sich von Land zu Land unterscheiden, müssen die Reformen zu deren Beseitigung länderspezifisch sein. Eingeschränkte politische Ressourcen – vor allem in Entwicklungsländern – führen zu der Notwendigkeit, die Reformkräfte an den Stellen zu konzentrieren, wo der Ertrag der Reformen am größten ist.

Mit dem Konzept *growth diagnostics* entwickelten Hausmann et al. (2005) einen Analyserahmen zur Identifikation dieser *binding constraints*. Das Vorgehen kann mit Hilfe des

sog. Hausmann-Rodrik-Velasco (HRV)-Baumes veranschaulicht werden (vgl. Abbildung 1). Hausmann et al. (2005) strukturieren damit den Analyseprozess in einer Grafik, um entlang von Knoten die landesspezifischen Wachstumshemmnisse identifizieren zu können: Liegen die Verzerrungen auf der Seite der Finanzierung (Kapitalangebot), bspw. auf Grund einer hohen nationalen Verschuldungsrate? Oder liegt das Problem auf der Seite der Erträge (Kapitalnachfrage), weil bspw. Eigentumsrechte unklar verteilt sind oder der Zugang zur Infrastruktur schlecht ist?

Quelle: Hausmann / Rodrik / Velasco (2005)



Box 2

Von der Forschung zur Praxis – Ein partizipativer Prozess zur Durchführung einer Arbeitsmarktund Beschäftigungsanalyse in Kirgistan

Zu Beginn des Jahres 2012 beschlossen das Ministerium für Jugend, Arbeit und Beschäftigung der Kirgisischen Republik, das GIZ-Programm für "Berufsausbildung und Beschäftigungsförderung" und das GIZ-Sektorvorhaben "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" eine Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalyse durchzuführen. Ziel der Analyse war es, Hindernisse für die Arbeitsmarktentwicklung und das Beschäftigungswachstum zu identifizieren und Hinweise für zukünftige Interventionen der deutsch-kirgisischen Entwicklungszusammenarbeit auszuarbeiten.

Die ELMA bestand aus einer detaillierten Analyse der Beschäftigungshemmnisse im Bereich der makroökonomischen und privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Arbeitsmarktinstitutionen und -politiken, der Sozialpolitik und der Berufsausbildung in Kirgistan. Im Zuge von Missionen in Bischkek sowie bei diversen Gesprächen mit zentralen Beteiligten und Experten konnten die beauftragten Gutachter Einsichten in die Arbeitsmarkttrends und Beschäftigungshemmnisse in Kirgistan gewinnen.

Um diese Forschungsergebnisse zu validieren, haben das Ministerium für Jugend, Arbeit und Beschäftigung der Kirgisischen Republik zusammen mit dem GIZ-Programm ein öffentliches Forum organisiert, in dem der Studienentwurf: "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsanalyse der Kirgisischen Republik" diskutiert wurde.

Während des eintägigen Workshops besprachen ca. 50 Teilnehmer aus führenden Ministerien, dem staatlichen Statistikamt, der Handelskammer, NRO, Gewerkschaften sowie Unternehmer, Akademiker und Vertreter internationaler Organisationen wie ILO, IOM und EU in Arbeitsgruppen die in der Studie identifizierten Faktoren: makroökonomische Rahmenbedingungen, das Geschäftsumfeld, sektorale Wachstumspfade, Arbeitsmarkttendenzen, Strukturen und Beschäftigungschancen sowie Berufsausbildung und Qualifizierung.

Die Arbeitsgruppen, die von kirgisischen und internationalen Experten geleitet wurden, diskutierten eingehend die vorgestellten Ergebnisse, stellten widersprüchliche Fakten und fehlende Informationen heraus und machten Empfehlungen bezüglich zukünftiger Interventionsbereiche für die deutsch-kirgisische Entwicklungszusammenarbeit. Der Abschlussbericht stellt die Ergebnisse des öffentlichen Forums vor.

Quelle: Schwegler-Rohmeis et al. (2013)

strategische Management von Entwicklungspolitik zu fördern.

ELMA basiert hauptsächlich auf vorhandenen Daten und Literatur (z.B. nationale Statistiken, Studien, Berichte, Forschungsarbeiten). Es wird aber empfohlen, die Analyse dieser Daten und Quellen durch Befragungen von Experten und wichtigen Akteuren im Land, z.B. aus Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft, zu ergänzen, um die vorhandenen Informationen zu validieren und zu vertiefen. Grundsätzlich besteht große Flexibilität bei der Umsetzung von ELMA, die dem jeweiligen Bedarf angepasst werden kann.

Die Vorgehensweise der ELMA

Ein Arzt kann zunächst nur die Symptome (z.B. Fieber) der Krankheit eines Patienten beobachten und muss sich durch Analysen (z.B. der Blutwerte) den möglichen Ursachen der Krankheit nähern, bevor er eine Therapie verschreiben kann. Vergleichbar ist es Zweck der ELMA, tieferliegende Ursachen von offenkundigen Beschäftigungsproblemen in einem Land zu ermitteln, damit durch passgenaue Interventionen oder Reformen an den Ursachen angesetzt werden kann. Zunächst müssen jedoch die **Beschäftigungsprobleme** des betreffenden Landes eingeordnet werden. In Ländern mit hohen und mittleren Einkommen ist Arbeitslosigkeit oft das drängendste Beschäftigungsproblem. Aber in Entwicklungsländern ohne funktionierende Sozialversicherungssysteme können es sich arme Menschen häufig nicht leisten, nicht zu arbeiten. Sie müssen arbeiten, auch bei menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen. Folglich sind in diesen Ländern Unterbeschäftigung und prekäre Beschäftigung die vorherrschenden Beschäftigungsprobleme. Das Spektrum der prekären Beschäftigten ist breit und vielschichtig: Es umfasst beispielsweise unbezahlte mitarbeitende Familienangehörige oder Selbstständige, die keinen Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherung

haben und daher stärker von ökonomischen Schwankungen betroffen sind, sowie informell Beschäftigte, Tagelöhner oder Saisonarbeiter, die kein regelmäßiges Einkommen erzielen (vgl. Modul 1.2).

Ein weiteres Beschäftigungsproblem betrifft Personen, die nicht mehr aktiv eine Arbeit suchen. Insbesondere junge Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren und Frauen haben vielfach die Hoffnung aufgegeben, Arbeit zu finden. In Ergänzung der o.g. Indikatoren für Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und prekäre Beschäftigung ist daher auch die sog. NEET-Rate (Personen, die sich nicht in Ausbildung, Training oder Beschäftigung befinden) wichtig, um die Bandbreite der Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt voll zu erfassen. Weitere Aufschlüsse erhält man durch Disaggregation der jeweils von einem Beschäftigungsproblem betroffenen Bevölkerungsgruppe nach Alter und Geschlecht.

Wenn ein erster Überblick vorliegt, kann die Analyse vertieft werden: Der "Instrumentenkasten" der ELMA (vgl. Abbildung 2) besteht aus fünf Bereichen, die jeweils in verschiedene analytische Abschnitte unterteilt sind.² Die Abschnitte müssen hierbei nicht chronologisch abgearbeitet werden. Vorhandene Querbezüge erfordern ggfs. zwischen Abschnitten während der Analyse hin und her zu wechseln.

Bereich A: Problemdefinition und grundlegende Analyse

Die Analyse beginnt mit einem Blick auf die grundlegenden Rahmenbedingungen und das Ausmaß der Beschäftigungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt. Sowohl die geografische Lage als auch die Muster der Wirtschaftsentwicklung in der Vergangenheit werden betrachtet (z. B. struktureller Wandel, Grad der internationalen Integration, Anfälligkeit für Störungen von außen, makroökonomische Rahmenbedingungen). Die identifizierten Muster können als erster grober Indikator für quantitative Aspekte der Arbeitsnachfrage verwendet werden. Gleichzeitig müssen grundlegende Faktoren, die das Arbeitskräfteangebot beeinflussen (demografische Struktur, Arbeitsmigration) ebenfalls untersucht werden. Danach wird die generelle Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts betrachtet.



Der one-stop shop: Business development services unterstützen die Privatwirtschaftsentwicklung (Indonesien)

Bereich A

Welches grundsätzliche Beschäftigungspotenzia besteht in diesem Land?

(Schritte 1–6)

Bereich B:

Was hält Firmen davon ab, mehr Arbeitskräfte

Bereich D

beeinflussen
Arbeitsmarktinstitutionen,
Regelungen und
Politik die
Passgenauigkeit von
Arbeitskraft?

Schritte 15–17)

Bereich C:

Was hindert Arbeitskräfte daran die benötigten Kompetenzen (in ausreichendem Maße) anzubieten?

(Schritte 12-14

Bereich E:

Vorin bestehen die größten Herausforderungen fü Arbeitsplatzbeschaffung?

(Schritt 18)

Welche Konsequenzen können im Hinblick auf Reformbemühungen des jeweiligen Landes allgemein und insbesondere für die Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gezogen werden, die Beschäftigungsförderung unterstützen?

(Schritte 19-20)

² Generell gibt ELMA durch die Identifikation von Beschäftigungshemmnissen keinen Aufschluss über ihre relative Bedeutung. Bei auftretenden Beschäftigungsproblemen müssen alle drei Dimensionen gleichermaßen berücksichtigt werden: Arbeitsnachfrage, Arbeitskräfteangebot und die Abstimmungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt. Wir haben ELMA demnach nach Effizienz strukturiert und nicht nach Relevanz, in dem Bestreben, Doppelungen bei der Analyse weitestgehend zu vermeiden.



Grundbildung schafft Voraussetzungen für spätere berufliche Perspektiven (Madagaskar)

Viele Entwicklungsländer sind mit Entwicklungshemmnissen konfrontiert (z. B. Geografie, die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, Klimawandel), die für den Analysezeitraum von zwei bis sechs Jahren mehr oder weniger als gegeben betrachtet werden müssen. Hier kommt dem öffentlichen Sektor eine besondere Verantwortung zu. Die Qualität der öffentlichen Maßnahmen kann eventuell ungünstige Ausgangsbedingungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen kompensieren. Deshalb wird Bereich A durch eine Analyse der Rolle und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors ergänzt.

Bereich B: Analyse der Arbeitsnachfrage

Im Bereich B werden die Faktoren eingehender untersucht, die die Arbeitsnachfrage beeinflussen. Wie auch in anderen Analyseinstrumenten üblich, wird mit dem **Geschäfts- und Investitionsklima** begonnen. Das Geschäftsumfeld kann sich allerdings je nach betroffenem Sektor unterscheiden. Deshalb werden auch die Herausforderungen in **ausgewählten Sektoren**, die vorher als besonders relevant für die Schaffung von Arbeitsplätzen identifiziert wurden, überprüft.

Aufgrund der großen Bedeutung von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU) in Entwicklungsländern (einschließlich informell tätiger Unternehmen) wird auch deren Geschäftsumfeld besonders berücksichtigt.

Bereich C: Analyse des Arbeitskräfteangebots

Im Bereich des Arbeitsangebotes wird insbesondere die qualitative Dimension genauer betrachtet. Durch die Analyse der Arbeitsnachfrage (Bereich B) sind bereits erste Kenntnisse über die von den Unternehmen benötigten Kompetenzen vorhanden. Zunächst gilt es festzustellen, in welchem Ausmaß der sog. *skills mismatch*, also die Abweichung zwischen vorhandenen und benötigten Qualifikationen, ein Problem des jeweiligen Landes ist. Im Anschluss werden die Leistungsfähigkeit des Systems der (beruflichen) Bildung eines Landes und dessen Arbeitsmarktrelevanz analysiert werden.

Bereich D: Analyse der Vermittlungsprozesse im Arbeitsmarkt

Ein weiteres Hemmnis kann die Vermittlung im Arbeitsmarkt sein. Dabei beeinflusst u.a. die Ausgestaltung von Arbeitsverträgen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb wird im Rahmen der ELMA die Entwicklung des Verhältnisses von Löhnen zur Produktivität analysiert, unter Berücksichtigung von Arbeitsmarktgesetzgebung, -regulierung und Tarifsystem. Dabei sind nicht nur die Auswirkungen dieser Rahmenbedingungen de jure interessant, sondern auch de facto.

Weitere Analyseschritte bestehen darin, die Effizienz und Wirksamkeit der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der damit verbundenen Institutionen zu beurteilen. Dies betrifft u.a. die Effizienz von Arbeitsvermittlung und -beratung sowie die Frage, in welchem Ausmaß die passive Arbeitsmarktpolitik des Landes (bzw. allgemeiner die Sozialpolitik) in der Lage ist, Menschen vor Armut und Einkommensverlusten durch Arbeitslosigkeit und/oder Unterbeschäftigung zu schützen.

Bereich E: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Um nochmals das Analogon aus der Medizin heranziehen: Nachdem ein Arzt Untersuchungen und Tests durchgeführt hat, wobei möglicherweise Unsicherheiten bleiben, kann und muss er nun **Empfehlungen** für eine Therapie abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Länder stärker als Patienten unterscheiden und dass entsprechend die **Prozeduren weniger standardisierbar** sind. ELMA ist Teil eines Lernprozesses mit vielen verschiedenen involvierten Beteiligten (vgl. Box 2). Daraus folgt, dass abweichende Meinungen auftreten

können, die eine Konsensbildung unter allen Akteuren erschweren. Zudem hängt die Qualität der Diagnose von der Verfügbarkeit valider Daten und Informationen ab.

Die zahlreichen Beschäftigungsprobleme in Entwicklungsländern können dazu verleiten, eine lange Liste an Herausforderungen im Hinblick auf die Arbeitsmarktsituation zu erstellen. Deshalb besteht der zentrale Schritt von Bereich E darin, die relativen Bedeutungen der verschiedenen Herausforderungen, die in den Bereichen A bis D bestimmt wurden, herauszuarbeiten und eine Priorisierung der Beschäftigungshemmnisse vorzunehmen.

Die abgeleiteten Interventionsbereiche und Ansätze der Beschäftigungsförderung unterliegen dem Kriterium der Machbarkeit und Möglichkeit der Umsetzung innerhalb eines kurz- bis mittelfristigen Zeitraumes (zwei bis sechs Jahre).



Beratung im Finanzministerium (Madagaskar)

Box 3 Überblick über ELMA

Schritte		Zentrale Fragestellungen in den Bereichen Arbeitskräfteangebot, Vermittlung im Arbeitsmarkt sowie Arbeitsnachfrage
Α		Welches grundlegende Beschäftigungspotenzial besteht in diesem Land?
(1-6)		 Ziele der Schritte 1 bis 6: Kenntnisnahme der grundlegenden Faktoren, die die Arbeitsnachfrage und das Arbeitskräfteangebot beeinflussen Ermittlung des Grads und der Intensität der Beschäftigungsprobleme
	1	Geografische Lage
	2	Trends der Wirtschaftsentwicklung in der Vergangenheit
	\	Orientierung: Die identifizierten Wachstumsmuster können als ein erster grober Indikator für quantitative Aspekte der Arbeitsnachfrage verwendet werden. Auch in den folgenden Schritten 3 und 4 wird sich auf quantitative Aspekte von Beschäftigung konzentriert, indem die demografische Struktur und die Arbeitsmigration betrachtet werden. Beide Faktoren formen das Arbeitskräfteangebot: Die demografische Struktur zeigt eine Zu- oder Abnahme der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter an, die Arbeit sucht. Das Ausmaß der Arbeitsmigration stellt einen Indikator für einen Überschuss an Arbeitskräften dar, der die Erwerbsbevölkerung generell reduziert (bzw. steigert).
	3	Demografische Struktur
	4	Arbeitsmigration
	\	Orientierung: Nachdem wir mögliche grundlegende Hemmnisse für eine produktive Beschäftigung auf Seiter des Angebots und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt identifiziert haben, befassen wir uns mit der Leistung des Arbeitsmarkts im Allgemeinen und bestimmen u. a. die Dimensionen für Beschäftigungsprobleme.
	5	Arbeitsmarkttrends
	\	Orientierung: Die Qualität der öffentlichen Maßnahmen kann eventuelle ungünstige Ausgangsbedingunge zur Schaffung von Arbeitsplätzen kompensieren. Deshalb ergänzen wir unsere erste Diagnoserunde mit der Analyse der grundlegenden Situation im Hinblick auf die Rolle des öffentlichen Sektors.
	6	Der öffentliche Sektor, die politische Situation und Ausrichtung der Wirtschaftspolitik

Schritte		Zentrale Fragestellungen in den Bereichen Arbeitskräfteangebot, Vermittlung im Arbeitsmarkt sowie Arbeitsnachfrage
В		Was hält Firmen davon ab, mehr Arbeitskräfte nachzufragen?
(7-11)		Ziele der Schritte 7 bis 11:
(/		■ Ermittlung der Hemmnisse für das Geschäfts- und Investitionsklima generell und detailliert für
		spezifische Sektoren
	7	Geschäfts- und Investitionsklima generell/Infrastrukturbedingungen und -politik/rechtlicher Rahmen
		für Unternehmen / Finanzmarktbedingungen und -politik
	8	Erklärung der Auswahl von Sektoren, die aufgrund ihrer Relevanz für Arbeitsplatzbeschaffung eingehend analysiert werden müssen
	\	Orientierung: Nachdem Herausforderungen im Geschäftsumfeld der ausgewählten Sektoren überprüft wurden, sollten die Bedingungen für KKMU (inklusive informelle Wirtschaft) und im öffentlichen Sektor untersucht werden. Dieser Schritt ist wichtig, da die Arbeitsnachfrage in beiden Bereichen gewöhnlich einen hohen Einfluss auf den formellen und informellen Arbeitsmarkt ausübt.
	9	Sektorspezifische Analyse der Bedingungen für die Arbeitsnachfrage
	10	Beschäftigungsaussichten in KKMU (inklusive informelle Wirtschaft)
	11	Beschäftigung im öffentlichen Sektor
С		Was hindert die Arbeitskräfte, die benötigten Kompetenzen (in ausreichendm Maße) anzubieten?
(12-14)		Ziele der Schritte 12 bis 14:
		■ Einschätzung des Problems des skills mismatch
		■ Ermittlung von Quantität und Qualität des Bildungsangebots
		 Ermittlung der hauptsächlichen Herausforderungen im Ausbildungssystem, um ein angemessen ausgebildetes Arbeitskräfteangebot zu erreichen
	V	Orientierung: Skills mismatch kann prinzipiell das Ergebnis von Problemen (a) im Ausbildungssystem und / oder (b) Ineffizienzen bei den Vermittlungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt (s. Bereich D) sein. Beim ersten Schritt (Analyse der Angebotsseite des Arbeitsmarktes) muss beurteilt werden, in welchem Ausmaß das skills mismatch tatsächlich eine Herausforderung in dem konkreten Länderfall ist. Danach wird die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems im Detail betrachtet.
	12	Qualifikation der Arbeitskräfte
	13	Beschreibung des Ausbildungssystems
	14	Herausforderungen bei Ausbildung und Schulung mit speziellem Fokus auf berufliche Bildung
D (15–17)		In welchem Ausmaß beeinflussen die Arbeitsmarktinstitutionen, Regulierung sowie aktive und passive Arbeitsmarktpolitik die Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt?
		Ziele der Schritte 15 bis 17:
		■ Die Betrachtung von Lohnbildung als ein zentraler Koordinationsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt, indem Gehalts-/Produktivitätsentwicklung mit den hauptsächlichen Faktoren zur Beeinflussung von Lohnbildung gekoppelt werden, z.B. Arbeitsmarktgesetzgebung und -regulierung, Lohnpolitik, Tarifautonomie
		■ Die Einschätzung der Wirksamkeit und Effizienz der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: In welchem Ausmaß kann aktive Arbeitsmarktpolitik Ineffizienzen bei der Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen? In welchem Ausmaß kann passive Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik Menschen vor Armut und Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit schützen?
	15	Löhne und Gehälter, Arbeitsmarktgesetzgebung und -regulierung, System der nationalen Tarifverhandlungen
	16	Die Rolle aktiver Arbeitsmarktpolitik und -Institutionen
	17	Die Rolle passiver Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Institutionen

Schritte		Zentrale Fragestellungen in den Bereichen Arbeitskräfteangebot, Vermittlung im Arbeitsmarkt sowie Arbeitsnachfrage
Е		Worin bestehen die größten Herausforderungen zur Schaffung von Beschäftigung?
(18-20)		Welche Konsequenzen können für zukünftige Reformen des jeweiligen Landes im Allgemeinen und für die deutschen EZ-Programme im Spezifischen gezogen werden, um die Beschäftigungsförderung zu unterstützen?
		Ziele der Schritte 18 bis 20:
		■ Ermittlung der relativen Bedeutung der Haupthemmnisse zur Schaffung von Arbeitsplätzen
		 Identifizierung der möglichen Bereiche und Optionen für Regierungsmaßnahmen in einem partizipativen Prozess
		 Vorschläge von Möglichkeiten für die deutschen Programme zur Entwicklungszusammenarbeit für die Eingliederung der Ergebnisse von ELMA
	18	Zusammenfassung der Herausforderungen und ihrer relativen Bedeutung für die Schaffung von Arbeitsplätzen
	19	Mögliche Optionen und Ansätze für Reformen, die diese Herausforderungen annehmen
	20	Schlussfolgerungen und Konsequenzen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Anwendungsbereiche in der EZ

ELMA bietet politischen Entscheidungsträgern und Praktikern der EZ eine strukturierte Vorgehensweise, um sich den Herausforderungen auf den Arbeitsmärkten konzeptionell zu nähern. ELMA kann im Rahmen der deutschen EZ z.B. bei der Unterstützung von Partnerregierungen, nationale Beschäftigungsdialoge zu initiieren und Beschäftigungsstrategien fachlich zu fundieren (vgl. Modul 2.5), bei der beschäftigungsorientierten Gestaltung von Länder- und Schwerpunktstrategien sowie bei der Planung und Umsetzung von neuen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Beschäftigungsförderung eingesetzt werden.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Mummert, A. (2014): Guidelines for an Employment and Labour Market Analysis (ELMA), Eschborn: GIZ.

BMZ (2007): Strategies for Employment Promotion in Development Cooperation, Discourse Paper 009, Bonn: BMZ.

Hausmann, R. / Rodrik, D. / Velasco, A. (2005): Growth Diagnostics, Cambridge (MA): John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

ILO (2012): Employment Diagnostic Analysis: A Methodological Guide, Employment Sector, Genf: ILO.

Schwegler-Rohmeis, W./Jarck, K./Mummert, A. (2013): Labour Market and Employment Policy in the Kyrgyz Republic, Identifying constraints and options for employment development, Bishkek: GIZ.

SIDA (2006): Integrated Economic Analysis of Pro-Poor Growth, Methods Document, Stockholm: Department for Policy and Methodology, SIDA.

World Bank (2012): World Development Report 2013 – Jobs, Washington D. C.: The World Bank.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Dirk Ostermeier / GIZ

Seite 7, 8 und 9: © Markus Kirchgessner / GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Wirksamere Beschäftigungsförderung durch den integrierten Ansatz realisieren



Das Modul 2.2 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 2: "Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung".

Abkürzungen

AHK	Deutsche Außenhandelskammer
AMFOT	Association of Microfinance Institutions / Vereinigung von Mikrofinanzinstitutionen
BDS	Business Development Services / Unternehmensdienstleistungen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEFE	Competency based Economies through Formation of Enterprise / Fortbildungskonzept zur Förderung unternehmerischer Kompetenz
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EcoEmploi	Program Promotion of Economy and Employment / Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
ELMA	Employment and Labour Market Analysis / Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalyse
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
IT	Informationstechnologie
KfW	KfW Bankengruppe
(K)KMU	(Kleinst-,) Klein- und Mittelunternehmen
NEP	National Employment Pact / Nationaler Beschäftigungspakt
PROMYPE	Programa de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa / Programm zur Einkommens- und Beschäftigungsförderung
TZ	Technische Zusammenarbeit
UTIL	Unidad Técnica de Intermediación Laboral / Einrichtung für Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Existensgründungsförderung

Modul 2.2

Inhalt

Bedeutung eines integrierten Vorgehens in der Beschäftigungsförderung		
Elemente des	s integrierten Ansatzes	8
Arbeitsplä	tze schaffen und verbessen	8
Verbesser	ung der Beschäftigungsfähigkeit	11
Abstimmu	ngsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt verbessern	14
Wirtschaf	ts- und beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen	17
Weitere entw	ricklungspolitische Herausforderungen	18
Literatur		18
Boxen / Abbil		
Box 1	Nachhaltige Beschäftigung durch die Verzahnung von Wirtschaft, Ausbildung und Arbeitsmarkt	
	in Ruanda	7
Box 2	Verbesserter Zugang zu Finanzdienstleistungen für KKMU in Tadschikistan	9
Box 3	Innovations- und Gründerförderung in Tunesien – Junge Akademikerinnen und Akademiker im Fokus	10
Box 4	Förderung von Wertschöpfungsketten für eine sozial ausgewogene Wirtschaftsentwicklung in Nepal	11
Box 5	Reform der Berufsbildung in Vietnam	12
Box 6	Weiterentwicklung und Etablierung des Berufsbildungssystems in den Palästinensischen Autonomiegebieten	13
Box 7	Arbeitschancen junger Ägypter/innen durch Berufsorientierung und Arbeitsvermittlung verbessern	15
Box 8	Honduras – mit Arbeitsvermittlung und Qualifizierung die Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen	16
Abbildung 1	Dovintegrierte Angelt zur Deschäftigungefänderung	-
Abbildung 1	Der integrierte Ansatz zur Beschäftigungsförderung	5

Wirksamere Beschäftigungsförderung durch den integrierten Ansatz realisieren

- \rightarrow
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verfolgt einen integrierten Ansatz zur Beschäftigungsförderung, der verbesserte Beschäftigungswirkungen durch Koordination von Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsnachfrage (Arbeitsplätze schaffen und verbessern), *matching* auf dem Arbeitsmarkt (informieren, orientieren und vermitteln) und Arbeitsangebot (Beschäftigungsfähigkeit verbessern) anstrebt. Darüber hinaus ist eine beschäftigungsfördernde Gestaltung von insbesondere wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen erforderlich.
- \rightarrow
- Eine integrierte Betrachtung der Beschäftigungsförderung muss bei der Partnerregierung beginnen und in eine Analyse der Beschäftigungssituation eingebettet sein. Eine Koordination der beschäftigungsfördernden Maßnahmen muss dann auch zwischen Partner und einzelnen Gebern erfolgen. Schließlich gilt es auch, Synergiepotenziale durch eine bessere Integration einzelner Vorhaben der deutschen EZ zu heben. Dies betrifft sowohl die beschäftigungsorientierte Gestaltung neuer Programme als auch die notwendige Abstimmung von laufenden EZ-Maßnahmen vor Ort.

Bedeutung eines integrierten Vorgehens in der Beschäftigungsförderung

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gehören zu den Hauptursachen für Armut. Die Integration von derzeit 202 Millionen Arbeitslosen und 839 Millionen working poor in wirtschaftlich produktive und menschenwürdige Beschäftigung ist daher eine der drängendsten entwicklungspolitischen Herausforderungen (vgl. ILO 2014). Auch in den kommenden Jahren werden jährlich ca. 42,6 Millionen Menschen in den Arbeitsmarkt eintreten; ihnen eine berufliche Perspektive zu geben ist ökonomisch, sozial und auch gesellschaftlich von großer Bedeutung (vgl. ILO 2014).

Die Gründe für Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind vielfältig: Sie umfassen sowohl Engpässe auf der Nachfrage- und Angebotsseite des Arbeitsmarktes als auch ineffektive Arbeitsmarktinstitutionen und werden durch ungünstige wirtschafts- und beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen beeinflusst.

Auf der Arbeitsnachfrageseite können ein schlechtes Geschäfts- und Investitionsklima, beschränkter Zugang zu Kapital und mangelnde Kapazitäten des öffentlichen Sektors das Entwicklungspotenzial der

- Privatwirtschaft beeinträchtigen. Wenn die formelle Wirtschaft nicht leistungsfähig genug ist, um Arbeitsplätze für einen großen Teil der Bevölkerung zu schaffen, sind Arbeitssuchende meist gezwungen, auf den informellen Sektor auszuweichen.
- Auch auf Arbeitsangebotsseite können Defizite bestehen, welche einen hohen Beschäftigungsstand verhindern: In vielen Entwicklungsländern beobachtet man das Phänomen, dass trotz hoher Arbeitslosigkeit offene Stellen nicht besetzt werden können. Mangelnder Zugang zu Bildung und wenig leistungsfähige Qualifizierungssysteme, welche nicht auf die Nachfrage der Wirtschaft ausgerichtet sind, führen oft dazu, dass Individuen über unzureichende praxisrelevante Qualifikationen verfügen und somit Beschäftigungschancen nicht nutzen können. Ebenso kann die Produktivität potenzieller Arbeitskräfte durch Krankheit und gesundheitliche Anfälligkeit eingeschränkt sein, wenn schlechte Arbeitsbedingungen vorherrschen und es an medizinischer Versorgung mangelt. In vielen Regionen hemmen zudem kulturelle, ethnische oder geschlechterspezifische Normen die freie Berufsausübung einzelner Bevölkerungsgruppen.

Damit Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zueinander finden, muss die Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt (matching) gewährleistet sein. Doch oftmals sind Vermittlungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und damit dessen Funktionsfähigkeit eingeschränkt, weil Arbeitsmarktinformationen nicht in ausreichendem Maße erhoben werden, Arbeitsmarktinstitutionen ineffektiv arbeiten und für viele Arbeitsuchende erhebliche Mobilitätsbarrieren bestehen.

Eine wirksame Beschäftigungsförderung muss daher in allen genannten Bereichen ansetzen. Diese Erkenntnis spiegelt der **integrierte Ansatz zur Beschäftigungsförderung** wider, der ein koordiniertes Vorgehen in den folgenden Bereichen umfasst:

- Schaffung und Verbesserung von Arbeitsplätzen, insbesondere durch Privatwirtschaftsförderung und Zugang zu Finanzdienstleistungen;
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch (berufliche) Bildung und Qualifizierung;
- Verbesserung der Abstimmungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt durch Ansätze der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik.



Arbeitsmarktnahe Berufliche Bildung: Jugendlicher in einer Spenglerei in Rio de Janeiro

Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen

Arbeitsnachfrage

Matching auf dem Arbeitsmarkt

Arbeitsangebot

Arbeitsplätze schaffen und verbessern

insbesondere durch Privatwirtschaftsförderung und Zugang zu Finanzdienstleistungen

Informieren, orientieren und vermitteln

durch Ansätze der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik

Beschäftigungsfähigkeit verbessern

durch (berufliche) Bildung und Qualifizierung



Mit deutscher Unterstützung werden in Äthiopien höhere Standards im Bau erreicht

Die Anreize für Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt werden zudem grundlegend von wirtschaftsund beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen bestimmt, die deshalb besonderer Aufmerksamkeit und einer zielgerichteten beschäftigungsorientierten Gestaltung bedürfen. In den folgenden Abschnitten werden konkrete Ansatzpunkte für die jeweiligen Interventionsbereiche ausführlicher beschrieben (vgl. Abbildung 1).

Möglichkeiten zur **Umsetzung des integrierten Ansatzes zur Beschäftigungsförderung** bestehen prinzipiell auf folgenden Wegen:

- Einzelvorhaben beinhalten alle Komponenten des integrierten Ansatzes (z. B. in Form von Handlungsfeldern);
- Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit (TZ) oder der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) in einem gegebenen Kooperationsland sind in verschiedenen Bereichen tätig, verfolgen ein koordiniertes Vorgehen und ergänzen sich im Sinne des integrierten Ansatzes gegenseitig;
- Gemeinsame Programme aus FZ und TZ agieren in relevanten Bereichen des integrierten Ansatzes, ihre Aktivitäten sind eng verzahnt;
- FZ- oder TZ-Vorhaben sind in Teilbereichen des integrierten Ansatzes tätig und werden ergänzt von Vorhaben anderer Geber oder durch Aktivitäten des Partners in komplementären Bereichen des integrierten Ansatzes.

Obwohl Beschäftigungswirkungen in diversen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erzielt werden, findet die explizite Förderung von Beschäftigungsanliegen bisher hauptsächlich im Rahmen des BMZ-Förderschwerpunktes "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung" statt. Im Rahmen der Kernkompetenzbereiche "Wirtschaftspolitik", "Privatwirtschaftsentwicklung", "Finanzsystementwicklung" sowie "Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt" werden Vorhaben implementiert, die auf ihre jeweilige Weise zur Stärkung der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und dessen Koordinationsfunktion (matching) beitragen. Zunehmend werden auch in anderen BMZ-Förderschwerpunkten Beschäftigungsanliegen auf Zielebene verfolgt (zum Beispiel bei der Beschäftigungsförderung durch den Ausbau erneuerbarer Energien).

Um Beschäftigungsförderung effektiv zu gestalten, muss der integrierte Ansatz an den jeweiligen Landes- und Arbeitsmarktkontext angepasst werden. Der erste Schritt besteht dementsprechend darin, die wesentlichen Defizite und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu identifizieren (vgl. Modul 2.1). Qualitative und quantitative Arbeitsmarktanalysen können dazu dienen, detaillierte Informationen über das Ausmaß und spezifische Formen von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu erhalten.¹ In Ländern, in denen ein großer Teil der Erwerbstätigen informell beschäftigt ist, müssen diesbezügliche Daten unbedingt in die Analyse einbezogen werden. Auf Basis der Informationen über Engpässe auf dem Arbeitsmarkt können Maßnahmen konzipiert werden, welche diese Arbeitsmarktdefizite zielgerichtet adressieren.

Um eine langfristig konsistente Beschäftigungspolitik zu gewährleisten, empfiehlt sich die systematische Integration der geplanten Maßnahmen in nationale Armutsbekämpfungs- oder Beschäftigungsstrategien (vgl. Modul 2.5). Ein offener politischer Dialog der Regierung mit allen relevanten Akteuren – insbesondere der Privatwirtschaft, den Gewerkschaften, verschiedenen Ministerien, regionalen und lokalen Regierungen und Organisationen der Zivilgesellschaft – sollte angestrebt werden, um wesentliche Aspekte zu diskutieren und weitgehenden Konsens zu Beschäftigungspolitiken zu schaffen.

¹ Dabei kann die von der GIZ entwickelte Methodik der Employment and Labour Market Analysis (ELMA) angewandt werden (vgl. Modul 2.1).

Box 1 Nachhaltige Beschäftigung durch die Verzahnung von Wirtschaft, Ausbildung und Arbeitsmarkt in Ruanda

Mit durchschnittlich knapp sieben Prozent sind die Wachstumsraten der ruandischen Wirtschaft in den letzten Jahren bemerkenswert hoch. Allerdings ist die Mehrheit der Beschäftigten noch in wenig produktiven und schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen tätig, vor allem in der Landwirtschaft. Bis 2020 will Ruanda ein Land mittleren Einkommens sein und jährlich 200.000 neue Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft schaffen. Verbesserung der beruflichen Qualifizierung, Stärkung der Privatwirtschaft und Steigerung der Beschäftigungsrate stehen im Fokus der nationalen Entwicklungsstrategie, die mit dem Programm der deutschen TZ "Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Ruanda" unterstützt wird. Das Programm entspricht in idealtypischer Weise dem Konzept des integrierten Ansatzes für Beschäftigungsförderung, da es in allen vier Bereichen ansetzt, die Interventionen in den verschiedenen Bereichen miteinander verzahnt und sie in eine übergeordnete politische Strategie einbettet.

Das Programm agiert in den Bereichen Privatwirtschaftsentwicklung sowie Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt. Alle Handlungsfelder sind synergetisch miteinander verknüpft. Durch die Einführung von öffentlich-privaten Dialogen auf Distriktebene können Unternehmerinnen und Kommunalverwaltungen gemeinsam identifizierte Probleme lösen. Ein erster Erfolg ist die Herabsetzung lokaler Steuern nach Abstimmungen mit den Distriktverwaltungen. Zusammen mit der Berufsschulbehörde wurde ein Qualitätsmanagementsystem für Berufsschulen entwickelt und ein Prakti-

kumsprogramm initiiert, das landesweit in Einrichtungen der Berufsbildung umgesetzt wird. Zusammen mit dem Verband der privaten Berufsschulen wurden rund 900 Lehrkräfte für KFZ-Mechanik, Informations- und Kommunikationstechnologie, Bauwesen, Elektronik und Elektrotechnik sowie Pädagogik fortgebildet. Über 9.000 Personen absolvierten Kurzzeitkurse, um ihre technischen und unternehmerischen Fähigkeiten zu verbessern. Das Programm arbeitet daran, die Beteiligung der Unternehmen in der beruflichen Bildung auszubauen. Erste Schritte auf dem Weg wurden bereits mit Initiierung von sector skills councils und Programmen der Lehrlingsausbildung gegangen.

Gemeinsam mit dem Rwanda development board wird ein Arbeitsmarktinformationssystem aufgebaut, das der Regierung notwendige Informationen für beschäftigungspolitische Entscheidungen liefert. Im Mai 2013 wurde in der Stadt Kigali eine neue Arbeitsagentur geöffnet, deren Angebote rege genutzt werden und die einen Modellcharakter hat. Über die Agentur wurden innerhalb eines Jahres 105 Arbeitslose in Beschäftigung oder Praktikum vermittelt.

Das Schaffen förderlicher Rahmenbedingungen, der Abbau von Hindernissen für das Unternehmenswachstum, die sektorale und regionale Wertschöpfung und die Einführung neuer nachfrage- und praxisorientierter Qualifizierungsangebote sollen Grundbausteine für das Fundament Ruandas als zukünftiges Land ohne Armut werden.

Die Einbindung in nationale Entwicklungsstrategien bietet auch eine gute Grundlage dafür, die Aktivitäten verschiedener Geber zu koordinieren. Aufgrund der Komplexität von Beschäftigungsförderung und der Größe der Herausforderung in vielen Ländern ist es sinnvoll, Beschäftigungsförderung in Form koordinierter Bemühungen der Regierung und in Kooperation mit bilateralen Gebern und multilateralen Organisationen gemeinsam zu planen und umzusetzen.

Ein wirklich integriertes Vorgehen erfordert nicht nur eine bessere Koordination der EZ-Ansätze in den relevanten Bereichen, sondern auch eine zunehmend engere **Zusammenarbeit der Institutionen auf Partnerseite**, die sich häufig schwierig gestaltet. Ein wichtiges Handlungsfeld für die EZ-Unterstützung besteht deshalb darin, den Informationsaustausch, die Koordinierung

und die Kooperation dieser Institutionen im Rahmen des capacity developments zielgerichtet zu fördern.

Eine 2013 durchgeführte Analyse der gegenwärtigen Praxis der deutschen EZ hat gezeigt, dass nur wenige Vorhaben in allen Bereichen des integrierten Ansatzes tätig sind. Fünf Vorhaben aus dem Portfolio der GIZ adressieren alle vier Bereiche, weitere zehn Vorhaben arbeiten in drei Bereichen des Ansatzes. Ein besonders gelungenes Beispiel für die Umsetzung des integrierten Ansatzes zur Beschäftigungsförderung, das Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (EcoEmploi) in Ruanda, wird in Box 1 vorgestellt. Viele Vorhaben konzentrieren sich bisher nur auf einen Bereich. Da es empirische Hinweise auf besondere Effektivität integrierter Ansätze gibt, wäre zu prüfen, ob die Beschäftigungswirksamkeit der deutschen EZ nicht durch weitere

Integration gesteigert werden könnte. Eine große Herausforderung stellt auch die notwendige Zusammenarbeit und Koordination der Institutionen auf der Partnerseite dar.

Elemente des integrierten Ansatzes

Arbeitsplätze schaffen und verbessen

Unter den Bedingungen offener Märkte lassen sich nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie vermehrte und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen nur erreichen, wenn die Privatwirtschaft produktiv ist. Ähnlich wie in Deutschland findet sich auch in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern der Großteil der Arbeitsplätze in kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU). Verbesserte Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit in den Unternehmen geht zwar häufig mit Produktivitätssteigerungen einher, die kurzfristig in den einzelnen Firmen auch zu einer Verringerung der Beschäftigung führen können. Studien zeigen jedoch, dass profitable Unternehmen expandieren und dann bei entsprechenden Anreizen wieder - auch in anderen Bereichen oder für neue Produkte - Arbeitsplätze schaffen. Doch dies ist nicht der einzige Weg, über den eine gestärkte Privatwirtschaft zu einer verbesserten Beschäftigungssituation beiträgt. Höhere Arbeitsproduktivität ist wichtige Voraussetzung für mögliche Lohnerhöhungen, was in entsprechend dynamischen Arbeitsmärkten zu einer verbesserten Einkommenssituation der Arbeitnehmer und ihrer Familien führt und über gesteigerte Kaufkraft zu einer Stärkung der lokalen Wirtschaft beitragen kann (vgl. Modul 1.3).2

Zudem ist zu beachten, dass nur eine Arbeit unter menschenwürdigen Bedingungen, nicht jeder Job, Menschen die Chance eröffnet, sich dauerhaft aus der Armut zu befreien. Neben dem Ziel, zu mehr produktiver Beschäftigung in den Kooperationsländern beizutragen, strebt die deutsche EZ daher an, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Sie orientiert sich hierbei an der *Decentwork*-Agenda der ILO (vgl. Modul 3.1).

erhalten so zusätzliches Kapital, können expandieren und

neue Arbeitsplätze schaffen.

Die deutsche EZ nutzt vielfältige Instrumente und

Maßnahmen für die Förderung der Privatwirtschaft,

die grundsätzlich langfristige und strukturelle Beschäf-

tigungswirkungen anstreben (vgl. Modul 2.3 und BMZ 2013). Die Hauptzielgruppe der Privatwirtschaftsförderung sind KKMU, die neben formellen Unternehmen und Selbstständigen auch informelle Betriebe umfassen

(vgl. BMZ 2013). In vielen Ländern sind **KKMU** mit bürokratischen Hürden und Hindernissen konfrontiert.

Dazu zählen z.B. direkte und indirekte Kosten der

Unternehmensregistrierung, exzessive Besteuerung

auch auf lokaler Ebene, eine hohe Anzahl von benötigten

Genehmigungen zur Geschäftsaufnahme, Korruption oder einfach nur unklare und sich überlappende Zustän-

digkeiten mehrerer Institutionen. Diese costs of doing

Sektor) gegründet werden. Auch die Schaffung von

business sind teilweise so hoch, dass Unternehmen nicht

expandieren können oder überhaupt nicht (im formellen

Arbeitsplätzen wird so behindert. Durch die Unterstützung von Partnerorganisationen bei der gezielten Durchführung von angepassten Geschäfts- und Investitionsklimasurveys werden Hemmnisse identifiziert, in öffentlich-privaten Dialogen erörtert, Aktionspläne für die Verbesserung der rechtlichen, regulativen und institutionellen Rahmenbedingungen aufgestellt und deren Umsetzung begleitet. Kammern und Verbände werden unterstützt, als Vertreter kleiner und mittlerer Unternehmen in öffentlich-privaten Dialogen Interessen zu formulieren und durchzusetzen. Auf diese Weise wird die Schaffung eines unternehmens- und somit beschäftigungsfreundlichen Geschäfts- und Investitionsklimas gefördert. Ein weiteres wesentliches Hemmnis für die Entwicklung von KKMU ist oft der unterentwickelte Finanzsektor. Im Rahmen der Privatwirtschaftsentwicklung müssen daher der Zugang zu und die Qualität der Finanzdienstleistungen für Unternehmen sowohl im formellen als auch im informellen Sektor verbessert werden (vgl. Box 2). Dies regt ihre Investitionstätigkeit an, die wiederum zu mehr Beschäftigung beitragen kann. Oftmals haben Banken in Entwicklungsländern z.B. nicht das nötige Wissen, um maßgeschneiderte Kredite für kleine und mittlere Unternehmen anzubieten: das ist z.B. der Fall, wenn ein Unternehmen einen Kredit benötigt, der höher als ein Mikrokredit ist, jedoch niedriger als ein üblicher Kredit für ein Großunternehmen. Im Rahmen der Finanzsystementwicklung werden Banken dabei unterstützt, die Risiken von KKMU besser einschätzen zu können und angepasste Finanzprodukte anzubieten. Unternehmen

² Siehe hierzu die Handreichung "Privatwirtschaftsentwicklung beschäftigungswirksam gestalten – Eine Handreichung für Praktikerinnen und Praktiker" (Rösler 2013).

Box 2 Verbesserter Zugang zu Finanzdienstleistungen für KKMU in Tadschikistan

Trotz wirtschaftspolitischer Reformen und deutlicher Steigerungen des Bruttoinlandsprodukts, bleiben die Bedingungen für die Entwicklung der mittelständischen Wirtschaft in Tadschikistan weiterhin ungünstig. Als Folge bleibt das Beschäftigungspotenzial kleiner und mittelständischer Unternehmen praktisch ungenutzt. Der Privatsektor ist ungenügend organisiert und die Integration in internationale und regionale Märkte ist gering. Zahlreiche Handelshemmnisse erschweren zusätzlich den Aufbau einer eigenen Industrie. Die Verfügbarkeit und Nutzung von Krediten liegt weit unter ihrem Potenzial. Das Programm "Rahmenbedingungen und Finanzierung für Privatsektorentwickung" zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges und breitenwirksames Wachstum im Land zu verbessern. Dabei setzt das Programm unter anderem auf die Förderung landwirtschaftlicher und nicht-landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten durch den Aufbau von Dienstleistungs- und Beratungsangeboten für KKMU, Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen und wirtschaftspolitische Beratung und Förderung des Dialogs zwischen Politik, Privatsektor und Zivilgesellschaft.

Um den Zugang zu Finanzdienstleistungen für die KKMU zu verbessern, hat das Programm an der Erarbeitung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen mitgewirkt. Diese ermöglichen nun Mikrofinanzinstitutionen, mehr Produkte anzubieten um damit den Bedürfnissen der Kunden stärker entgegen zu kommen. Das Programm unterstützt die Association of Microfinance Institutions (AMFOT) dabei, ihren 80 Mitgliedern (kostenpflichtige) Dienstleistungen bereitzustellen und deren Interessen gezielt zu vertreten. Es entstand eine große Palette an neuen Spar- und Kreditprodukten wie saisonal ausgerichtete Agrarkredite, Investitionskredite für Maschinenringe, Unternehmensgründerprogramme sowie Produkte zur Risikovorsorge.

Wirkungsstudien des Programms stützen die Hypothese, dass der Zugang zu Finanzressourcen zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei den Unternehmen führt. Unternehmen, die Kunden bei unterstützten Mikrofinanzinstituten sind, konnten eine um 1,5-fach höhere Anzahl neuer Stellen schaffen als Unternehmen, die keine Kunden der begünstigten Institute sind. Fast 80 Prozent der Unternehmen in einer Umfrage haben zudem bestätigt, dass sie ohne Kredite keine neuen Stellen hätten schaffen können. Fast 90 Prozent berichteten von positiven Effekten für ihr Familieneinkommen.

Die Förderung eines Marktes für nicht-finanzielle **Unternehmensdienstleistungen** (business development services, BDS) trägt ebenfalls zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von (K)KMU bei. Ein effektiver BDS-Markt verbessert den Zugang von Unternehmen zu technischer Beratung, Informationen über Finanzierungsmöglichkeiten, Beratung zu Geschäftsplänen, Marktanalysen oder auch IT-Lösungen. Bei der Förderung von nichtfinanziellen Unternehmensdienstleistungen werden einerseits Dienstleister aufgebaut, die ihre Leistungen Unternehmen gegen Entgelt anbieten, andererseits wird ein Markt für sie geschaffen. So werden nicht nur unmittelbar bei Dienstleistern Arbeitsplätze geschaffen, sondern durch die nachfrageorientierte Finanzierung wird auch für die Nachhaltigkeit des Ansatzes gesorgt. Kammern und Verbände spielen in der Privatwirtschaftsförderung eine wichtige Rolle als Anbieter von Unternehmensdienstleistungen.

Angesichts anhaltender Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung entscheiden sich viele Menschen für den Schritt in die unternehmerische Selbstständigkeit. Insbesondere in Postkonfliktkontexten oder in Regionen mit einer großen informellen Wirtschaft werden Existenzgründungen zunehmend als Alternative zu abhängiger Beschäftigung gesehen. In der Regel handelt es sich hierbei um kleinste Betriebseinheiten mit Subsistenzcharakter und geringen Wachstumspotenzialen. Um eine Existenzgründung erfolgreich, also langfristig einkommensschaffend und profitabel zu gestalten, sind eine gezielte Vorbereitung der Geschäftsgründung, ein fundierter Geschäfts- und Finanzplan sowie die Fähigkeiten, das Unternehmen gewinnbringend zu führen, zentrale Voraussetzungen.

Neben dem Zugang zu *Start-up*-Krediten und Unternehmensdienstleistungen erfordert die Gründung eines eigenen Unternehmens in erster Linie betriebswirtschaftliches und technisches *Know-how* (vgl. Box 3). Die notwendigen unternehmerischen Fähigkeiten werden

Box 3 Innovations- und Gründerförderung in Tunesien – Junge Akademikerinnen und Akademiker im Fokus

Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Senkung der Arbeitslosigkeit, vor allem junger Akademiker, gehören zu den größten Herausforderungen Tunesiens. Dabei setzt das Land strategisch auf die Förderung von Innovationen und Existenzgründungen im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen. Deshalb hat die GIZ im Auftrag des BMZ das Industrieministerium und seine nachgeordneten regionalen Einrichtungen von 2004 bis 2014 bei der bedarfsgerechten Verbesserung der Gründungsförderung beraten.

Angestoßen durch das Vorhaben "Unterstützung der Klein-und Mittelindustrie bei der Marktöffnung in Tunesien" haben sich staatliche und private Organisationen der Gründungsförderung zu regionalen Netzwerken zusammengeschlossen. Es wurden Gründer-coaches ausgebildet, die maßgeschneiderte Leistungen für Existenzgründer anbieten. Gründungswillige profitieren so von einem verbesserten Beratungsangebot. Über 90 Prozent der privaten Unternehmensberater, die die Schulung abgeschlossen haben, bestätigten, dass sie Innovationsberatung als festen Bestandteil in ihr Beratungsangebot integriert haben. Ein tunesischer Hersteller von Milchprodukten überprüfte nach einer solchen Beratung und mit Hilfe des eingeführten Innovationsmanagementsystems seine Produktionsprozesse und Produktpalette. Das

Unternehmen entschied sich, den identifizierten Innovationspotenzialen nachzugehen und gehört seither zu den Marktführern im Segment Milcherzeugnisse.

Über ein Monitoringsystem für Gründungsförderung, welches das Industrieministerium eingeführt hat, stehen Informationen aus den Regionen und den Projekten zur Verfügung und helfen der tunesischen Regierung, eine bedarfsorientierte Innovationspolitik zu formulieren und deren Umsetzung effektiv zu steuern.

Hochschulen und Forschungsinstitute stehen im Mittelpunkt der Förderung innovativer Unternehmensgründungen. Studierende werden bereits während ihrer Abschlussarbeiten von professionellen staatlichen Unternehmensförderern zu einer anschließenden Gründung beraten. Businessideenwettbewerbe an Universitäten sind eine geeignete Plattform, um innovative Ideen zusammenzutragen. Nach der Auswahl der Ideen können Beratung und coaching zur Erarbeitung finanzierungstauglicher Businesspläne folgen. Zugleich kann die Identifizierung und Machbarkeitsprüfung von Gründungsideen, die aus Forschungsergebnissen entstanden, zur Aktivierung von Finanzierungen aus einem tunesischen Risikokapitalfonds genutzt werden.

beispielsweise im Rahmen der Curricula von Aus- und Weiterbildungsprogrammen gefördert, durch spezifische Lernmaterialien vermittelt oder über praktische Übungen wie z.B. Planspiele erlernt. In der deutschen EZ geschieht dies oft mit Hilfe von CEFE³, einem Fortbildungskonzept zur Steigerung kaufmännischer und unternehmerischer Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen mit dem Ziel, wettbewerbsfähige, selbstständige wirtschaftliche Aktivitäten und Arbeitsplätze zu schaffen.

Bei der Förderung von Wertschöpfungsketten werden Sektoren oder einzelne Produkte vom Endprodukt im Markt bis zurück zum Rohstoff analysiert und mögliche Hindernisse zur Unternehmensentfaltung beseitigt (vgl. Box 4). Ziel ist es, (K)KMU in Wirtschaftskreisläufe z. B. als Zulieferer von internationalen Konzernen oder von wettbewerbsfähigen nationalen Großunternehmen einzubinden und so profitable und langfristige Zuliefer-

und Absatzbeziehungen zu schaffen. Bestehende Mängel in den vorgelagerten Stufen des Produktionsprozesses können – auch mit Hilfe von BDS-Anbietern – beseitigt und die Qualität des Endprodukts verbessert werden. Kleine und mittlere Unternehmen können so ihre Absatzmärkte erweitern und zusätzliche Beschäftigung schaffen.

Innovation von Produkten und Prozessen ist die Grundlage für Unternehmen, an Märkten teilzuhaben, ihre Produktivität zu steigern und wettbewerbsfähig zu bleiben bzw. es zu werden. Um Innovationssysteme zu stärken, werden Regierungen bei der Entwicklung und Umsetzung von Innovationsstrategien und -förderprogrammen beraten. Ziel ist es, die Kapazitäten zentraler Institutionen des Innovationssystems (z. B. Forschungseinrichtungen oder Gründerzentren) zu stärken und die Vernetzung zwischen den relevanten Akteuren aus Staat, Wissenschaft und Privatwirtschaft zu unterstützen. Durch ein leistungsfähiges institutionelles Umfeld mit entsprechenden finanziellen (z. B. Gründungs-, Risikound Startkapital) und nicht-finanziellen Dienstleistungs-

³ Die Abkürzung CEFE steht für Competency based Economies through Formation of Enterprise.

anbietern (z.B. Innovations- und Technologiemanagement) können Unternehmen besser innovative Produkte, Prozesse und Dienstleistungen sowie neue Geschäftsmodelle hervorbringen.

Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

Beschäftigungsfähigkeit bezeichnet das individuelle Vermögen, fachliche, soziale und methodische Kompetenzen unter sich wandelnden Rahmenbedingungen zielgerichtet und eigenverantwortlich zu erwerben, anzupassen und einzusetzen mit dem Ziel, in Beschäftigung einzutreten oder diese zu erhalten. Die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung ist eine wesentliche Voraussetzung für Vollbeschäftigung, für die Stärkung der Produktivität eines Landes und die Attraktivität von Wirtschaftsstandorten. Dies bedeutet zunächst, dass Menschen bestimmte Qualifikationen und Fähigkeiten besitzen müssen, um eine produktive Tätigkeit auszuüben. Um ihre Chancen auf dem Arbeits-



Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft: Die Textilindustrie in Marokko

Box 4 Förderung von Wertschöpfungsketten für eine sozial ausgewogene Wirtschaftsentwicklung in Nepal

Die wirtschaftliche Entwicklung Nepals ist durch politische Unsicherheit, eine schwach entwickelte Infrastruktur sowie soziale und ethnische Konflikte beeinträchtigt. Zwar sank die Armut in den letzten Jahren durch ein niedriges aber stabiles Wirtschaftswachstum leicht, jedoch profitierten nicht alle von diesem Trend. So ist die Armutsrate auf dem Land mit 30 Prozent immer noch doppelt so hoch wie die Armutsrate der städtischen Bevölkerung Nepals.

Zielgruppe des **Programms** "Inclusive Development of the Economy" (INCLUDE) sind benachteiligte Bevölkerungsgruppen in ländlichen Regionen des Landes, insbesondere Frauen, bestimmte Kasten und ethnische/religiöse Gruppen sowie Menschen mit Behinderung und von den Folgen des Bürgerkriegs betroffene Menschen, die das Potenzial haben, wirtschaftlich aktiv zu sein. Das Programm ist in fünf Pilotdistrikten im Westen von Nepal aktiv. Es fördert die wirtschaftliche Teilhabe der Zielgruppen durch die Unterstützung ausgewählter Wertschöpfungsketten, wie Honig, medizinisch-aromatische Pflanzen und Milchprodukte.

Derzeit nehmen staatliche und private Institutionen ihre Rollen zur Förderung einer sozial ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung des Landes nicht ausreichend wahr. Es fehlen eingespielte Mechanismen zur Koordination der Zusammenarbeit sowie innovative, wirtschaftsfördernde Ansätze und Trainingsressourcen. INCLUDE fördert daher den Dialog zwischen Staat und Privatwirtschaft und stärkt die beteiligten Akteure aus dem öffentlichen, privaten und Genossenschaftsbereich. Außerdem sollen erfolgreiche lokale Ansätze auf die nationale Ebene übertragen, innovative Ansätze für eine verbesserte Zusammenarbeit der Partner entwickelt und ein sozial verantwortliches Unternehmertum gefördert werden.

In der Förderung der Wertschöpfungsketten folgt das Vorhaben dem Ansatz value links, um nachhaltige Geschäftsbeziehungen zwischen Produzenten, Händlern, Finanzinstitutionen, Kooperativen und Märkten aufzubauen. Das Programm arbeitet mit Genossenschaften zusammen, die Produzenten in den Wertschöpfungsketten miteinander vereinen. Dies hilft, die Qualität der Produkte, den Marktzugang, die Verhandlungs- und Preisgestaltungsmacht der Produzenten sowie deren Beratung zu verbessern. Viele Familien konnten dadurch bereits ihr Einkommen verbessern, wie die Geschichte von Bishnu Pd. Dangaura, einem landlosen ehemaligen Leibeigenen aus dem Distrikt Kailali zeigt. Er ist in der Genossenschaft der Imker von Anfang an dabei gewesen, erhielt Schulungen und logistische Unterstützung. Jetzt verdient er über 200 US-Dollar im Monat. Damit kann er für seine Familie sorgen und seine drei Kinder in die Schule schicken.

Box 5

Reform der Berufsbildung in Vietnam

Etwa ein Drittel aller Beschäftigten in Vietnam verfügt über eine ihrer Tätigkeit entsprechende Ausbildung. Nur 15 Prozent haben eine formale Berufsausbildung abgeschlossen. Gleichzeitig treten jährlich über ein Million Menschen in den Arbeitsmarkt ein. Für sie fehlt es an praxisorientierten Berufsbildungsangeboten. Es herrscht Mangel vor allem an Facharbeitern und Technikern. Vietnam strebt daher bis 2020 an, den Anteil an ausgebildeten Arbeitskräften auf 55 Prozent zu erhöhen.

Mit dem Programm "Reform der Berufsbildung in Vietnam" unterstützen die GIZ und die KfW vietnamesische Partner, eine umfassende Reform der Berufsbildung durchzuführen. Das Programm leistet Politik- und Systemberatung und unterstützt ausgewählte Berufsbildungsinstitute bei der Verbesserung der Ausbildungsqualität und dem Aufbau eines Netzwerks der Kompetenzzentren für berufliche Bildung. Die geförderten Berufsbildungsinstitute werden nach vereinbarten Kriterien ausgewählt. Unter Einbeziehung der Wirtschaft werden Konzepte für eine moderne Berufsausbildung entwickelt und umgesetzt. Dazu gehören auch die Beteiligung der Wirtschaft an der Entwicklung von Berufsstandards, die Bereitstellung betrieblicher Ausbildung in kooperativen Modellen und die Mitwirkung am Prüfungswesen. Dies beinhaltet capacity development der Akteure von Staat und Wirtschaft auf allen Ebenen zur Wahrnehmung und Ausgestaltung ihrer Rolle in der Berufsbildung. Pilotberufsbildungsinstitute erhalten Maschinen, Geräte und Unterrichtsmaterialien.

Die reformierte Berufsausbildung wird nachgefragt. Verbleibsuntersuchungen belegen, dass bis zu 90 Prozent der Absolventinnen und Absolventen in den Ausbildungsgängen Metall- und Elektrotechnik sowie Mechatronik eine Beschäftigung im Anschluss an die Ausbildung bekommen. In Umfragen bestätigen drei Viertel der Unternehmen, dass die Qualifikationen der Absolventen reformierter Ausbildungen ihren Anforderungen genügen. Die Auszubildenden profitieren vom höheren Kompetenzniveau der weitergebildeten Lehrkräfte. Die Beratungsleistungen zu den Themen Lehrkräfte, Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Berufsstandards und Finanzierung der Berufsbildung sind unter anderem in der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes sichtbar verankert. 200 ausgebildete Multiplikatoren aus dem Lehr- und Managementpersonal der Berufsbildungsinstitute sowie Fach- und Führungskräfte der Partnerbehörde können den Reformprozess in der Berufsausbildung nachhaltig stützen.

Mit der aktiven Öffentlichkeitsarbeit trägt das Programm dazu bei, dass der Bekanntheitsgrad und das Ansehen der Berufsbildung in der Gesellschaft gestärkt werden. Dazu haben auch Fotoausstellungen und Berufsinformationsveranstaltungen beigetragen, die Tausende junge Menschen und Eltern erreicht haben.

markt wahrnehmen zu können, müssen sie außerdem eine zielgerichtete und aktive Arbeitssuche betreiben und ihre Qualifizierung kontinuierlich an sich verändernde Anforderungsprofile anpassen. Ebenso wichtig sind der Erhalt von Gesundheit und die Absicherung gegen Risiken (z.B. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfälle). Unter günstigen Rahmenbedingungen, d.h. bei Vorhandensein von ausreichenden Arbeitsmöglichkeiten, ermöglicht eine hohe Beschäftigungsfähigkeit den Eintritt in abhängige oder selbstständige Arbeit bzw. eine nachhaltige Sicherung des Arbeitsplatzes. Effektive und durchlässige Qualifizierungs- und Bildungssysteme sowie Systeme der sozialen Sicherung sind somit wichtig für die Leistungsfähigkeit und Flexibilität der Erwerbsbevölkerung eines Landes.

Die Grundlagen für spätere Beschäftigungsfähigkeit werden bereits in der Schule gelegt. Starke Variationen in der **Qualität der Grundbildung**, z.B. in ländlichen Gegenden, führen jedoch dazu, dass Wissen und Fertigkeiten von Schülern bei Schulabschluss sehr unterschiedlich sind. Entwicklungsmaßnahmen verfolgen deshalb zunehmend Ansätze, die die Grundbildung stärker mit anderen Segmenten des Bildungssystems verzahnen. Diese bestehen z.B. darin, Schüler schon frühzeitig über mögliche Berufswege zu informieren (Berufsorientierung) und sie an unternehmerisches Denken heranzuführen. Demgegenüber zielen Qualifizierungsmaßnahmen darauf ab, die Wissenslücken aus der Grundbildung zu schließen und Schulabsolventen auf diese Weise besser auf die Aufnahme einer Berufsausbildung oder den Einstieg in das Berufsleben vorzubereiten.

Berufliche Bildung fördert den Erwerb, den Erhalt und die Weiterentwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten, mit denen eine abhängige oder selbstständige Beschäftigung aufgenommen und so ein Einkommen erzielt werden kann (vgl. BMZ 2012). Damit die Qualifikationen von Absolventen der wirtschaftlichen Nachfrage entsprechen, müssen Qualifizierungssysteme der beruflichen Bildung auf die Bedarfe der Unternehmen ausgerichtet sein. Eine enge und kontinuierliche Abstimmung zwischen staatlichen und privaten Bildungs- und Qualifizierungsinstitutionen sowie wirtschaftlichen Akteuren – auch auf

lokaler und sektoraler Ebene – ist für die nachhaltig arbeitsmarktorientierte Ausrichtung von Qualifikationen und damit für erhöhte Beschäftigungschancen der Qualifizierten unerlässlich. Die systematische Integration von Lernperioden in das Arbeitsleben (*lifelong learning*) kann Arbeitskräfte dabei unterstützen, technische und soziale Kompetenzen und andere Schlüsselqualifikationen (z. B. Teamfähigkeit) zu erlernen und zugleich lebenslanges Lernen fördern (vgl. BMZ 2012).

Box 6

Weiterentwicklung und Etablierung des Berufsbildungssystems in den Palästinensischen Autonomiegebieten

Die sich ständig verschärfenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen infolge des seit mehr als 60 Jahren andauernden Konfliktes zwischen Israel und Palästinensern haben zu weit verbreiteter Armut und Arbeitslosigkeit geführt. Das palästinensische Berufsbildungssystem kann weder den eigenen Arbeitsmarkt mit Fachkräften versorgen, noch kann es Fachkräfte ausbilden, die in den angrenzenden Ländern Arbeit finden könnten. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der palästinensischen Wirtschaft zielt das Programm zur Förderung von Berufsbildung und Arbeitsmarkt unter anderem auf Humankapitalbildung, Stärkung der Wissensgesellschaft und arbeitsmarktrelevante Ausbildung.

Im Fokus steht daher die Unterstützung der Partnerregierung, die Ansätze in Berufsbildung und Arbeitsmarkt im Rahmen seiner Reform- und Entwicklungsstrategie integriert umzusetzen. Die Zielgruppe sind dabei junge Menschen im Alter von 15 bis 30 Jahren. Die verabschiedete Berufsbildungsstrategie unterstützt die Entwicklung, Etablierung und Umsetzung aller wesentlichen Strukturen und Standards, die Voraussetzung für eine arbeitsmarktrelevante Berufsbildung sind. Neue Lehr- und Ausbildungspläne und moderne didaktische Unterrichtsmethoden führen zu größerer fachlicher, sozialer und persönlicher Kompetenz; die neuen Qualifikationen sind transparent, arbeitsmarktgerecht und im nationalen und internationalen Kontext vergleichbar. Die umgesetzte Arbeitsmarktstrategie fördert insbesondere die Beschäftigung von Jugendlichen und verbindet Arbeitsnachfrage und -angebot. Es werden Institutionen gefördert, die Dienstleistungen des Berufsbildungs- und Arbeitsmarktes anbieten.

Folgende Meilensteine wurden mit Unterstützung des Programms erreicht:

- Ein für den gesamten Bildungsbereich gültiger nationaler Qualifikationsrahmen kommt zur Anwendung und ermöglicht die Vergleichbarkeit von Qualifikationen, die durch akademisches, berufsbildendes und informelles Lernen erreicht wurden.
- Ein neuer Standard für Lehrplanentwicklung fördert die Beteiligung des Privatsektors an der Lehrplanentwicklung und unterstützt moderne didaktische Unterrichtsmethoden.
- Ein Modell zur Personalentwicklung verbessert die Qualifikation von Berufsschullehrern und Ausbildern, die bisher in der Regel keine didaktisch-methodische Ausbildung erhalten haben.
- Die dem Ministerium für Arbeit unterstellten Servicecenter beraten Unternehmen bei der Suche nach Fachkräften und Arbeitssuchende zu Berufsmöglichkeiten
- Mehr als 500 Berufsberater aus allen Bildungsbereichen wurden qualifiziert und beraten Schüler und Studenten der Abschlussklassen.
- Ein neues Arbeitsmarktinformationssystem wurde entwickelt und dient der palästinensischen Regierung als wichtige Informationsquelle zur Arbeitsmarktentwicklung.
- In elf lokalen Beschäftigungs- und Berufsbildungsräten auf Gemeindeebene arbeiten alle relevanten Akteure und Einrichtungen gemeinsam an einer Verbesserung von Berufsbildung und Arbeitsmarkt. Sie beraten die Regierung aus lokaler Perspektive und unterstützen sie bei der Umsetzung zentraler arbeitsmarktrelevanter Entscheidungen auf dezentraler Ebene.



Durch berufliche Bildung erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt: Handwerker beim Schweißen in Nepal

Neben Bildungs- und Trainingsprogrammen im formalen Qualifizierungssystem erfüllen auch non-formale Trainingsangebote eine wichtige Funktion. Für Frauen und Männer, die im informellen Sektor ihre Existenz sichern, sowie Schulabbrecher und benachteiligte Jugendliche bieten non-formale Trainingsangebote die Möglichkeit, ihren Schulabschluss nachzuholen oder sich bestimmte Qualifikationen anzueignen. Die Qualifizierung dient dabei sowohl der Vorbereitung auf abhängige Beschäftigung als auch auf berufliche Selbstständigkeit in der formellen oder informellen Wirtschaft. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor non-formaler Trainings ist, dass Inhalte und Umsetzung systematisch auf die Bedürfnisse der Teilnehmer abgestimmt sind, da diese häufig nur lückenhafte Schulbildung mitbringen und ihr Handlungsspielraum durch geringe Mobilität eingeschränkt ist.

Neben fachlichen und handwerklichen Fähigkeiten sind die sogenannten *life skills* eine wesentliche Grundlage für die erfolgreiche Aufnahme einer produktiven Beschäftigung. *Life skills* bezeichnen grundlegende individuelle und soziale Fähigkeiten, wie z. B. Kommunikations- und Entscheidungsfähigkeit, Führungskompetenz, kritisches und kreatives Denken sowie den Umgang mit Emotionen, Stress und Konflikt. Im Rahmen von Trainingsangeboten für *life skills* werden Jugendliche in positivem und konstruktivem Verhalten geschult. Diese Angebote sollten bereits formal oder informell Gelerntes einbeziehen und den Absolventen den Zugang zu

weiteren (formalen) Angeboten oder den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. In Postkonfliktsituationen kann die Vermittlung von *life skills* zur gesellschaftlichen Stabilisierung beitragen (vgl. GTZ 2009).

Ein weiterer wichtiger Faktor für den Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit ist die soziale Sicherung (vgl. Modul 3.1). Sie ermöglicht, dass Menschen schwierige oder besondere Lebensumstände wie Krankheit, Unfälle oder Elternzeit gut überbrücken können. Wenn individuelle Risiken nicht durch öffentliche Sozialsysteme oder private Vorsorge abgefedert werden, sind arme Menschen oft dazu gezwungen, finanzielle Engpässe durch kurzfristige Strategien wie z.B. das Ableisten exzessiver Überstunden oder Subsistenzwirtschaft zu überbrücken. Dies kann irreversible Folgen haben: wenn Familien dringend notwendige Gesundheitsdienstleistungen nicht in Anspruch nehmen oder Kinder ihre Schulbildung abbrechen müssen, um zum Familieneinkommen beizutragen, schwinden auch die Beschäftigungschancen in besseren Zeiten. Fehlende Absicherung kann so dazu führen, dass Menschen in eine Abwärtsspirale und in Armut geraten. Das Instrument konditionierter Sozialtransfers an arme Haushalte (conditional cash transfers), das z.B. die Bereitstellung von finanziellen Sozialhilfeleistungen vom Schulbesuch der Kinder abhängig macht, kann dazu beitragen, die Schulquote zu erhöhen, Investitionen in Humankapital zu fördern und damit die Beschäftigungsfähigkeit auch in benachteiligten Haushalten zu unterstützen.

Abstimmungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt verbessern

Analog zu anderen Märkten ist eine effiziente Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage entscheidend für eine gute Funktionsweise des Arbeitsmarkts. Mangelnde Informationstransparenz und Mobilitätsbarrieren können jedoch dazu führen, dass freie Arbeitsplätze nicht besetzt werden können, obwohl Arbeitskräfte vorhanden sind, die genau die gesuchten Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen. Die Koordinierungsfunktion des Arbeitsmarktes kann mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verbessert werden. Hierzu gehören Maßnahmen zur Entwicklung und Verbesserung von Arbeitsmarktinformationssystemen, Berufsberatung und Berufsorientierung, Arbeitsvermittlung und die Arbeitssuche begleitende Qualifizierung.

Die **Verfügbarkeit von Arbeitsmarktinformationen** ist eine wesentliche Voraussetzung für Analysen des Arbeitsmarkts und somit auch für die Formulierung und

Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Standardisierte und umfassende Arbeitsmarktstatistiken erlauben konkrete Aussagen zu Nachfragetrends und Beschäftigungspotenzialen. Aufbereitet nach Regionen und Branchen lassen sich aus den Daten regionale und berufsgruppenspezifische Trends ableiten. Auf diese Weise kann die berufliche Aus- und Weiterbildung stärker an den Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden; die Berufsberatung und -orientierung können gezielter erfolgen. Die verbesserte Informationstransparenz der Arbeitsmärkte erlaubt eine schnellere Arbeitsvermittlung mit besserer Übereinstimmung zwischen gesuchten und vorhandenen Qualifikationen und Kenntnissen. In die Arbeitsmarktinformationssysteme können darüber hinaus Erkenntnisse aus dem Monitoring von Projektinterventionen und von Reformauswirkungen, insbesondere mit Blick auf die angestrebten Beschäftigungswirkungen (vgl. Modul 2.4), eingespeist werden. Dies schafft wichtige Voraussetzungen dafür, Politikmaßnahmen zu evaluieren und



Jobvermittlung als Instrument, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zusammenzubringen

Box 7 Arbeitschancen junger Ägypter/innen durch Berufsorientierung und Arbeitsvermittlung verbessern

Eine der größten Herausforderungen in Ägypten ist der Mangel an Beratungs- und Vermittlungsstrukturen für Arbeitsuchende. Unternehmen, die freie Arbeitsplätze besetzen wollen, haben weder eine Plattform noch Ansprechpartner. Die Föderation der Ägyptischen Industrie geht davon aus, dass bis zu 1,5 Millionen Stellen auf dem nicht-akademischen Arbeitsmarkt unbesetzt bleiben. Der Aufbau einer funktionierenden Arbeitsvermittlung stand deshalb im Zentrum des Vorhabens "Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung", das zwischen 2012 und 2014 implementiert wurde.

Das Vorhaben agierte im Rahmen des sogenannten *National Employment Pact* (NEP) des Landes. Der NEP ist eine gemeinsame Initiative der GIZ und der Deutsch-Arabischen Industrie- und Handelskammer (AHK Ägypten). Zu den privatwirtschaftlichen Partnern des NEP zählen unter anderem Siemens, BASF, Bavarian Auto Group, Mercedes und Thyssen Krupp. Die Geschäftsführer dieser Unternehmen sind ebenso wie die AHK und die GIZ im Steuerungskomitee des NEP vertreten und beteiligen sich mit technischem und finanziellem Input am Beschäftigungspakt.

In enger Zusammenarbeit mit den Partnern des NEP wurden Beschäftigungszentren aufgebaut und Dienstleistungen im Bereich Berufsorientierung und Arbeitsvermittlung angeboten. Für die Zentren wurden Berufsberater und Arbeitsvermittler ausgebildet, die Stellen aquirieren, die den Kriterien fairer und angemessener Beschäftigung entsprechen und damit einkommenssichernde Berufschancen darstellen. Die Zentren unterstützen junge Erwachsene kostenlos bei der Arbeitssuche und beraten Unternehmen bei Stellenausschreibungen und -besetzung. Zusätzlich wurden regelmäßige Jobmessen für junge ägyptische Arbeitssuchende veranstaltet, um den Wirkungsradius des Vorhabens zu erhöhen. Das erste Beschäftigungszentrum diente darüber hinaus als Rollenmodell: Zwei weitere Beschäftigungszentren wurden nach seinem Vorbild aufgebaut, weitere sind in Planung. Bisher fanden über die neu aufgebauten Beschäftigungszentren mehr als 2.500 Bewerberinnen und Bewerber eine Beschäftigung. Eine Vermittlung kostete durchschnittlich 45 Euro. Die Zahl der Vermittlungen pro Arbeitsvermittler betrug etwa 50 pro Jahr.

Die Erfahrungen dieses Vorhabens sind Grundlage für das Neuvorhaben "Teilhabe durch Beschäftigung – Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern in Ägypten" der BMZ-Sonderinitiative "Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost" (2015–2017).

Box 8 Honduras – mit Arbeitsvermittlung und Qualifizierung die Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen

Die Unidad Técnica de Intermediación Laboral (UTIL) ist ein innovatives Instrument zur Beschäftigungsförderung Jugendlicher in Honduras. Ihren Ursprung hat die UTIL in einem Bündnis aus Unternehmen, der Stadtverwaltung sowie der Industrie- und Handelskammer der Stadt Choloma. Auf diese Weise verfügt die UTIL über aktuelle Informationen zu Angebot und Nachfrage auf dem lokalen Arbeitsmarkt und zu den Fähigkeiten sowie der erforderlichen Ausbildung der arbeitsuchenden Jugendlichen. Die Jugendlichen bekommen eine Berufsorientierung, erhalten eine Kurzausbildung und werden auch an die Unternehmen vermittelt. Der Projektpartner sorgt dafür, dass die Jugendlichen ausschließlich in menschenwürdige Arbeitsverhältnisse vermittelt werden. Die angebotenen Kurse beruhen auf der durch die GTZ (seit 2011 GIZ) entwickelten action learning methode (CEFE) und werden von jugendlichen Dozentinnen und Dozenten durchgeführt. Die Gründung der UTIL wurde technisch und finanziell durch das Programm zur Einkommens- und Beschäftigungsförderung (PROMYPE) unterstützt.

In den fünf UTIL in Choloma, Santa Rosa, La Esperanza, Comayagua und Juticalpa wurden zwischen 2005 und August 2010 über 3100 Jugendliche in sozialversicherte Beschäftigungsverhältnisse vermittelt, eine etwa gleich große Anzahl nahm an Berufsorientierungen teil. Gut 430 Unternehmen nahmen die Arbeitsvermittlungsdienstleistungen der *Unidad Técnica de Intermediación Laboral* in

Anspruch. Die Vermittlungsquote von UTIL lag bei über 20 Prozent. Das Vertrauen sowohl des Privatsektors als auch der öffentlichen Institutionen ist hoch. Eine öffentlichprivate Unterstützergruppe kommt für einen Großteil der Kosten von UTIL auf; darüber hinaus sind Firmenspenden, Gebühren und Standmieten bei der durch UTIL organisierten Jobbörse weitere Einnahmequellen, so dass die Nachhaltigkeit gesichert ist. Im Rahmen der Business-plan-Kurse wurden (bis August 2010) 138 Jugendliche qualifiziert, die bisher 16 neue Kleinunternehmen gegründet haben. Komplementär zur Unterstützung der Firmengründer wurden durch PROMYPE landesweit die Mitarbeiter von Kreditinstituten in der Bewertung der Geschäftspläne ausgebildet und bei mehreren Mikrofinanzinstitutionen Garantiefonds für jugendliche Unternehmensgründer eingerichtet.

Das Modell UTIL hat sich inzwischen landesweit etabliert. Je nach lokaler Arbeitsmarktsituation bieten diese angepasste Dienstleistungen an. Da zum Beispiel in Santa Rosa nur wenige Arbeitsplätze von lokalen Arbeitgebern angeboten werden, fördert die lokale UTIL insbesondere Schulungen für angehende Existenzgründer und deren Begleitung nach erfolgter Unternehmensgründung. Um die nachhaltige lokale Nutzung zu sichern, wurde die Methode an eine gemeinnützige Stiftung übertragen, die seit der Beendigung des Programms PROMYPE die Installation neuer UTIL und die Koordination zwischen diesen durchführt.

rechtzeitig anzupassen. Die hohe Segmentierung von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern erfordert es, dass auch Daten zu informellen Arbeitsmärkten erfasst und ausgewertet werden.

Im Rahmen der **Berufsorientierung** werden Schüler, Schulabgänger, aber auch Schulabbrecher bei der Selbstund Berufsfindung unterstützt. Durch die Beratung zur Entscheidung für einen Berufsweg, der sowohl den persönlichen Neigungen und Lebensvorstellungen entspricht als auch langfristig Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, lassen sich persönlich frustrierende und volkswirtschaftlich teure Fehlentscheidungen vermeiden (vgl. BMZ 2005). Die Berufsorientierung kann somit bewirken, dass Qualifizierungsentscheidungen stärker an der Nachfrage der Wirtschaft orientiert sind. Angesichts der sich schnell und ständig ändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes spielt die Berufsberatung auch für

erwachsene Arbeitssuchende und für Beschäftigte eine wichtige Rolle. Im Vordergrund stehen Beratung und Information (jeweils geschlechterspezifisch) zu Umschulungs- bzw. Weiterbildungsangeboten sowie Bewerbertraining. Dabei kann es sich als günstig erweisen, dass die Berufs- bzw. Qualifizierungsberatung direkt mit der Arbeitsvermittlung gekoppelt wird. Auch der Einsatz moderner Technologie kann die Effektivität der Beratung erhöhen.

Neben Berufsberatung und -orientierung unterstützt auch die **Arbeitsvermittlung** von Arbeitsuchenden die bessere Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Die Wirksamkeit von Arbeitsvermittlung hängt wesentlich von der Kompetenz der Vermittlungsinstitution und der Verfügbarkeit der notwendigen Arbeitsmarktinformationen ab (vgl. Kausch/Trommershäuser 2002, S. 82). Arbeitsvermittlung

ist traditionell eine der Kernfunktionen staatlicher Arbeitsverwaltungen, kann aber auch komplementär durch halbstaatliche oder private Träger wahrgenommen werden (vgl. BMZ 2005). Abhängig von der jeweiligen lokalen oder nationalen Arbeitsmarktsituation (bspw. städtisch vs. ländlich geprägte Regionen) bieten sich verschiedene Formen der Arbeitsvermittlung an: diese umfassen konventionelle oder internetbasierte Jobbörsen, den direkten Kontakt zwischen Unternehmen und Arbeitssuchenden oder institutionalisierte staatliche oder private Vermittlungsagenturen.

Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für alle Interventionsbereiche des integrierten Ansatzes für Beschäftigungsförderung werden entscheidend beeinflusst durch die Wirtschaftspolitik. Maßnahmen der Wirtschaftspolitik zielen vielfach darauf ab, Vollbeschäftigung zu erreichen und Arbeitslosigkeit abzubauen. Ein umfassender wirtschaftspolitischer Ansatz der Beschäftigungsförderung beschränkt sich daher nicht auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sondern umschließt alle Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die direkte und indirekte Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau eines Landes haben und daher so gestaltet werden müssen, dass sie die Beschäftigungsziele wirksam unterstützen. So beeinflussen z. B. das Finanz- und Steuersystem eines Landes, aber auch Fiskal-, Industrie- und Handelspolitik die Beschäftigungssituation.

Politische Entscheidungen und Regelungen zu Mindestlöhnen und anderen Fragen der Lohn- und Tarifpolitik haben z.B. unmittelbare Auswirkungen darauf, wie viele Arbeitsplätze in welchen Bereichen und zu welchen Bedingungen angeboten werden. Ebenso wirken sich fiskalpolitische Bestimmungen und Änderungen im Bereich von Steuern und Abgaben (z.B. Lohnnebenkosten) hochgradig auf die Entwicklung der Arbeitsnachfrage aus. Im Rahmen der Fiskalpolitik kann der Staat darüber hinaus mit Hilfe von gezielten Investitionen (z.B. in wirtschaftliche und soziale Infrastruktur) und Aufträgen direkt Beschäftigung fördern und selbst als Arbeitgeber auftreten.

Damit breite Bevölkerungsschichten von Wirtschaftswachstum und einem Anstieg der Beschäftigung profitieren können, bedarf es z.B. einer gezielten Strukturpolitik und der Förderung von ländlichen und unterentwickelten Regionen, die oft besonders schwer von Armut betroffen sind. Durch die Stärkung arbeitsin-



Der Abschlussjahrgang von UTIL nach erfolgreicher Ausbildung

tensiver Sektoren und verbesserten Zugang zu Kapital in ländlichen Regionen können die Schaffung selbstständiger oder abhängiger Beschäftigungsmöglichkeiten auch für benachteiligte Gruppen unterstützt und so ihre Teilhabe am wirtschaftlichen Leben verbessert werden. Auch beschäftigungsintensiv ausgestaltete staatliche Investitionsprogramme können in der kurzen Frist wesentliche Beschäftigungswirkungen erzielen und Impulse für langfristige Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten setzen.

Die bestehenden **vielfältigen Interdependenzen** zwischen Arbeitsmärkten und gesamtwirtschaftlichen

Prozessen müssen im Interesse einer wirksamen Beschäftigungsförderung berücksichtigt werden. Bei der Ausrichtung der Politikbereiche auf die Schaffung von Beschäftigung können sowohl positive Effekte als auch Zielkonflikte entstehen. Wenn z.B. das vorrangige Ziel in der Geldpolitik die Vermeidung von Inflation ist, kann eine in diesem Kontext beschlossene Zinserhöhung über reduzierte Investitionen von Unternehmen zum Abbau von Arbeitsplätzen führen. Wenn sich die Regierung eines Landes bewusst für eine beschäftigungsfördernde Wirtschaftspolitik entscheidet, bedeutet dies, dem Ziel Beschäftigung neben anderen legitimen Zielen eine hervorgehobene Rolle zuzuweisen.

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Eine effektive Beschäftigungsförderung muss gezielt die Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes sowie dessen Vermittlungsfunktion beachten. Auf Grundlage einer Analyse der wesentlichen Defizite und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt können Maßnahmen zielgerichtet auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten werden.

Ausgehend von den Wünschen des Partners sollte die deutsche EZ ihre Vorhaben (insbesondere im Rahmen des Förderschwerpunkts "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung") stärker auf das Ziel der Beschäftigungsförderung ausrichten und besser aufeinander abstimmen. Nur so können signifikant verbesserte und nachhaltige Beschäftigungswirkungen erzielt und die Armutswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden. Dies erfordert sowohl die stärkere Berücksichtigung des integrierten Ansatzes zur Beschäftigungsförderung bei der Weiterentwicklung des Portfolios der deutschen EZ in der Programmgestaltung (im Sinne der Zusammenführung und Koordinierung von Einzelmaßnahmen in den für den integrierten Ansatz relevanten Bereichen) als auch eine bessere Abstimmung mit anderen Gebern und Institutionen (d.h. die Umsetzung von EZ-Maßnahmen im Sinne des integrierten Ansatzes durch eine gemeinsame Geberanstrengung, in der Unterstützung in den Einzelbereichen durch jeweils andere Geber erfolgt).

Eine bessere Koordination und Integration von Maßnahmen muss aber auch – und insbesondere – auf Partnerseite erfolgen. Die Beschäftigungsförderung auf Basis des integrierten Ansatzes erfordert einen hohen Grad an Abstimmung und koordiniertem Vorgehen, der in der Realität durch die auf Partnerseite häufig bestehende Vielzahl von Institutionen mit divergierenden Eigeninteressen oft nicht oder nur unzureichend gegeben ist. Eine Unterstützung des integrierten Vorgehens durch die internationale EZ erfordert daher auch, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Partnerinstitutionen durch Beratung und capacity development gezielt zu fördern.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Kausch, I./Trommershäuser, S. (2002): Strategien für Beschäftigung. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern, Eschborn: GTZ.

Rösler, U. (2013): Privatwirtschaftsentwicklung beschäftigungswirksam gestalten – Eine Handreichung für Praktikerinnen und Praktiker, Eschborn: GIZ.

BMZ (2013): Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung, BMZ-Strategiepapier 9/2013, Bonn: BMZ.

BMZ (2012): Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit, Positionspapier, BMZ-Strategiepapier 8/2012, Bonn: BMZ.

BMZ (2007): Strategies for Employment Promotion in Development Cooperation, Discourse 009, Bonn: BMZ.

BMZ (2005): Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit, Sektorkonzept, Bonn: BMZ.

GTZ (2009): Sustainable Economic Development in Conflict-Affected Environments. A Guidebook, Eschborn: GTZ.

ILO (2014): Global Employment Trends 2014, Geneva: ILO.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Bärbel Höger/GIZ
Seite 5: © Florian Kopp/GIZ
Seite 6: © Selahadin Ali Bekri/GIZ
Seite 11: © Markus Kirchgessner/GIZ
Seite 14: © Dirk Ostermeier/GIZ
Seite 15: © Ralf Bäcker/GIZ
Seite 17: © Ruben Zepeda/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Privatwirtschaftsentwicklung beschäftigungswirksam gestalten



Das Modul 2.3 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 2: "Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung".

Abkürzungen

BDS	Business development services / Unternehmensdienstleistungen
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
(K)KMU	(Kleinst,) kleine und mittlere Unternehmen
LRWE	Lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung
PWE	Privatwirtschaftsentwicklung
SLGP	Strengthening Local Governance Programme / Programm zur Stärkung lokaler Regierungsführung
TZ	Technische Zusammenarbeit
WSK	Wertschöpfungsketten

Modul 2.3

Inhalt

Bedeutung v	on Privatwirtschaftsentwicklung in der Beschäftigungsförderung	4
Beschäftigun	gswirkungen von PWE-Instrumenten	5
Sektorale Be	trachtung	9
Empfehlunge	n für die beschäftigungswirksamere Gestaltung von PWE-Maßnahmen	10
Literatur		11
Boxen / Abbil	dungen Beschäftigungsförderung für Jugendliche in Sierra Leone	6
Box 2	Beschäftigungswirkungen durch Förderung von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) in Marokko	7
Box 3	Lokale Wirtschaftsförderung in Südafrika	8
Abbildung 1	Faktoren zur Erhöhung der Beschäftigungswirksamkeit von PWE-Instrumenten	11

Privatwirtschaftsentwicklung beschäftigungswirksam gestalten

- \rightarrow
- Maßnahmen der Privatwirtschaftsentwicklung sind das zentrale Handlungsfeld, um mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Jedes Instrument der Privatwirtschaftsentwicklung (PWE) kann zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Um dieses Potenzial bestmöglich zu nutzen, ist es wichtig, ein Vorhaben bereits in der Analyse- und Konzeptionsphase auf die Beschäftigungsförderung auszurichten und hierfür klare Ziele zu verankern.
- \rightarrow
- Für eine Fokussierung auf Beschäftigungsförderung sollten vor allem die Verbesserung des Marktzuganges und eine Erhöhung der Produktivität angestrebt werden. Die Kombination mehrerer PWE-Instrumente, eine Ausrichtung auf zukunfts- und wachstumsorientierte Sektoren und der Einbezug der informellen Wirtschaft können die Beschäftigungswirkungen erhöhen. Neben der quantitativen Zielsetzung sollten auch Aspekte der Verbesserung der Qualität der Arbeit (decent work) berücksichtigt werden.
- \rightarrow
- Über Umfang und Qualität der durch PWE-Vorhaben geschaffenen Arbeitsplätze liegen derzeit nur wenige Informationen vor. Ihre Messung bzw. Schätzung ist jedoch, unter Anwendung geeigneter Methoden, sowohl auf der direkten als auch der indirekten Wirkungsebene möglich.

Bedeutung von Privatwirtschaftsentwicklung in der Beschäftigungsförderung

Die Förderung von Beschäftigung und die Reduzierung von Armut sind Ziel und "raison d'être" des TZ-Engagements im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Maßnahmen der Privatwirtschaftsentwicklung bilden gleichzeitig einen zentralen Baustein des integrierten Ansatzes zur Beschäftigungsförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

PWE-Vorhaben können Beschäftigungswirkungen auf unterschiedlichen Ebenen erzielen:

- direkte Wirkungsebene: z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen bei business development services (BDS)¹ auf der Ebene der Dienstleister selbst und über Existenzgründungsförderung in neu gegründeten Unternehmen:
- 1 BDS sind nicht finanzielle Leistungen für Unternehmen wie z. B. Training, Beratung, Information oder Kontakte (linkages), die von privaten oder staatlichen Dienstleistern angeboten werden.

- direkte und indirekte Wirkungsebene: z. B. über eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit: Hierfür werden Leistungen hauptsächlich auf Mikro- und Mesoebene erbracht, wie etwa im Rahmen der Innovationsförderung oder der Förderung von Wertschöpfungsketten;
- indirekte Wirkungsebene: über Interventionen auf der Ebene der Rahmenbedingungen: Hier besteht das größte Potenzial für Breitenwirksamkeit. Allerdings ist die Zuordnung (attribution) aufgrund komplexer Wirkungszusammenhänge, vielfältiger externer Einflüsse sowie eher langfristig verlaufender Prozesse schwierig.

Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Interventionen im Hinblick auf positive Multiplikatoreffekte, aber auch negative Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte sind oft unklar. Eine stärkere Auseinandersetzung mit den Beschäftigungswirkungen von PWE-Vorhaben hilft daher, deren Beiträge zur Schaffung von Arbeitsplätzen besser einschätzen und beschreiben zu können und das Potenzial zur Förderung von Beschäftigung stärker zu nutzen. Daher sollten bei der Erarbeitung des Wirkungsmodells von PWE-Vorhaben die Mechanismen für die Beschäftigungswirkungen analysiert werden,

wobei auch Wirkungshypothesen und Indikatoren für übergeordnete Wirkungen zu entwickeln und Annahmen und Risiken zu berücksichtigen sind. Bei Bedarf sollte das Wirkungsmodell auf Interventionsebenen herunter gebrochen werden, um Wirkungszusammenhänge besser zu verstehen und Voraussetzungen für ein adäquates Monitoring zu schaffen. Für die Messung von Beschäftigungswirkungen liegt ein Methodenleitfaden vor (Kluve 2012), in dem auf die verschiedenen Methoden zur Wirkungsmessung eingegangen wird.² Dort wird anhand von Beispielen anschaulich beschrieben, wie auch in komplexen PWE-Vorhaben die Messung von Beschäftigungswirkungen erfolgen kann. Die wichtigsten Informationen aus dem Methodenleitfaden u.a. zu den verschiedenen Methoden und Indikatoren finden sich zudem in Modul 2.4 dieses Handbuchs.

Beschäftigungswirkungen von PWE-Instrumenten

Im Folgenden werden ausgewählte PWE-Instrumente der TZ im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirksamkeit dargestellt und Empfehlungen abgeleitet, wie Beschäftigungsaspekte noch stärker berücksichtigt werden können:³

Ein verbessertes **Geschäfts- und Investitionsklima** kann zu sinkenden Transaktions- und Produktionskosten führen. Die daraus resultierende erhöhte Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen schaffen Anreize für Investitionen, die wiederum zu Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung beitragen können. Beispielsweise erhöht die Verringerung von Kosten und Prozeduren für Unternehmensregistrierungen nachweislich die Zahl von Gründungen und fördert die Überlebenschancen und das Wachstum neuer Unternehmen (Motta et al. 2010). Der Beratungsprozess ist zwar oft komplex und langwierig, aber einmal umgesetzt, kann ein verbessertes Geschäfts- und Investitionsklima innerhalb kurzer Zeit erhebliche Breitenwirksamkeit entfalten.

Unterstützt werden sollten vor allem Reformen, die zu einem vereinfachten Marktzugang führen sowie die Arbeitsproduktivität erhöhen. Dazu gehören sog. *Doing-business-*Faktoren wie beispielsweise Steuern, Registrierungskosten und -dauer, aber auch ein verein-



In dieser ländlichen Gemeinde in Madagaskar greift seit längerer Zeit die mit GIZ-Beratung eingeführte Grundsteuer, diese ist verantwortlich für einen neuen finanziellen Spielraum, der eine wirtschaftliche Dynamik ausgelöst hat

fachter Zugang zu Land und Kapital, Ausbildung und Investitionsanreize (benannt nach dem *Doing-business*-Bericht der *International Finance Corporation*). Auch die Auswirkungen verschiedener Politikoptionen auf die Beschäftigung sollten analysiert werden (Politikfolgenabschätzung). Die Partnerseite kann dabei unterstützt werden, das Thema "Beschäftigung" auf die politische Agenda zu bringen, wobei auch Arbeitnehmervertreter und Repräsentanten der informellen Wirtschaft die Möglichkeit erhalten sollten, ihre Interessen zu beschäftigungsrelevanten Fragen einzubringen.

Ein verbesserter Zugang zu nicht-finanziellen Unternehmensdienstleistungen unterstützt Unternehmen in ihrer Wertschöpfung, was zu höherer Produktqualität, effizienteren Abläufen oder neuen Vermarktungsmöglichkeiten führen kann und somit zu Kosteneinsparungen, Produktivitätssteigerungen und höherem Umsatz. Unternehmen werden wettbewerbsfähiger und tragen zu Wachstum und Beschäftigung bei. Insbesondere vier Faktoren können die Beschäftigungsorientierung von BDS erhöhen: Eine stringente Zielsetzung auf Erhöhung der Arbeitsproduktivität und Verbesserung des Marktzuganges (z.B. durch Einführung von Qualitätsstandards, Marktinformationen), Nachfrageorientierung, Branchenorientierung (Fokus auf zukunftsfähige Branchen mit hohem Beschäftigungspotenzial) und die gezielte Kombination mit anderen PWE-Instrumenten.

² Siehe hierzu unsere Handreichung "Messung der Beschäftigungseffekte von Entwicklungsmaßnahmen der Technischen Zusammenarbeit" (Kluve 2012).

³ Siehe auch De Kok/Deijl/Veldhuis-Van Essen (2013).



In West-Kalimantan, Indonesien, sind Rattanmöbel ein Exportschlager und die Optimierung entlang der WSK hat ihre Produktion effizienter gestaltet und viele Arbeitsplätze geschaffen

Auch die Entwicklung von Clustern und Wertschöpfungsketten (linkages) kann positive Effekte auf die Beschäftigung haben. Bei Clustern, definiert als eine "räumliche Konzentration von Unternehmen mit Fokus auf bestimmte Sektoren, Branchen und Produkte und einer hohen Dichte zwischenbetrieblicher Interaktionen" (Müller et al. 2002), spielen Branche, Reifegrad und Ausgestaltung des Clusters eine wichtige Rolle. Cluster im Dienstleistungssektor (z.B. Tourismus) und Low-tech-Bereich (z.B. Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte) haben mehr Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen für qualifizierte und nicht-qualifizierte Arbeitskräfte als hochmoderne, kapitalintensive Cluster (wobei diese im Hinblick auf die Innovationskraft und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit auch eine wichtige Rolle spielen). In jungen Clustern sind die Beschäftigungspotenziale, die sich aus Arbeitsteilung und Kooperation ergeben, oft noch nicht ausgeschöpft und es gilt, Netzwerke der Unternehmen untereinander sowie mit relevanten Institutionen z.B. im Bereich der Forschung und Ausbildung zu unterstützen. Intermediären Organisationen wie Verbänden oder Kooperativen kommt bei der Netzwerkbildung eine besondere Rolle zu.

Box 1 Beschäftigungsförderung für Jugendliche in Sierra Leone

Ein Jahrzehnt nach Ende des Bürgerkriegs ist die Situation in Sierra Leone durch eine hohe Arbeitslosigkeit und geringe Erwerbsmöglichkeiten geprägt. Mehr als 70 Prozent der Menschen unter 35 Jahre sind arbeitslos oder unterbeschäftigt. Eine Generation hat praktisch keine Schulbildung erhalten; die Analphabetenrate liegt bei über 70 Prozent.

Ziel des Vorhabens "Beschäftigungsförderung für Jugendliche" ist es, die Beschäftigungs- und Einkommenssituation für Jugendliche in ländlichen Gebieten zu verbessern. Instrumente hierfür sind unter anderem die Beratung des Arbeitsministeriums zur Erstellung einer nationalen Beschäftigungspolitik, lokale Wirtschaftsförderung (Unterstützung von Wertschöpfungsketten wie Kakao, Kaffee, Reis, Kleintiere) und die bedarfsgerechte Qualifizierung von Jugendlichen. Es wird ein *Do-No-Harm*-Ansatz verfolgt und eine Komponente für Jugendarbeit in den Interventionsgebieten durchgeführt.

Seit 2009 haben 14.750 junge Menschen mit Unterstützung des Vorhabens eine Erhöhung ihres Einkommens um mindestens 250 Euro/Jahr erzielt. In der Wertschöpfungskette Kakao wurden über 20.000 Kakaobauern in Produktion, Weiterverarbeitung und Vertrieb ihrer Erzeugnisse ausgebildet. 600 Personen haben eine Beschäftigung in der Kakao-Verarbeitung gefunden und 2.000 Jugendliche waren temporär bei der Instandsetzung von Kakaoplantagen beschäftigt. 115 Unternehmen wurden neu gegründet, davon werden 25 Prozent von Frauen geführt. Zudem haben die Erfahrungen mit der WSK Kakao die Bedeutung der Governancestruktur aufgezeigt: die Organisation der Produzenten hatte hier einen mindestens ebenso großen Einkommenseffekt wie die Verbesserung der Qualität des Kakaos.

Bei der Förderung von Wertschöpfungsketten (WSK) scheint insbesondere die Governancestruktur⁴ der Wertschöpfungskette für eine möglichst hohe Beschäftigungswirkung ausschlaggebend zu sein. Kosten- und Zeitdruck, wie er bei hoch standardisierten, auf Skaleneffekten basierenden Produkten besteht, werden von dem führen-

⁴ Die Governancestruktur einer WSK wird verstanden als die Herrschaftsund Machtbeziehungen, die darüber bestimmen, wie finanzielle, materielle und personelle Ressourcen innerhalb der Kette verteilt sind.

Box 2 Beschäftigungswirkungen durch Förderung von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU)

Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten bilden die Mehrheit der marokkanischen Unternehmen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor und beschäftigen über 60 Prozent der Erwerbstätigen im Land. Im Vergleich zu ihrer zahlenmäßigen Bedeutung bleibt der Beitrag der KKMU zum Bruttoinlandsprodukt bislang begrenzt. Erhebliche Defizite in der Unternehmensführung, ungünstige Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit und begrenzter Zugang zu finanziellen Ressourcen verringern die Wachstumschancen dieser Unternehmen. Förderung der KKMU ist daher der Hebel des GIZ-Programms "Förderung von Kleinst-, Kleinund Mittelunternehmen", um mehr Beschäftigung auf einer breiten Ebene im Land zu schaffen. Das Programm setzt an den Bedingungen für nachhaltiges und beschäftigungswirksames Wachstum von KKMU in den Pilotregionen Grand Casablanca, Tanger, Tétouan, Oriental und Sous-Massa-Draa an, die zu ländlichen und abgelegenen Regionen zählen.

Die Maßnahmen der GIZ setzen in erster Linie auf Ebene der Ministerien, Verbände und Förderagenturen an. Das marokkanische Wirtschaftsministerium übernimmt Erkenntnisse aus diversen Studien in die KKMU-Förderpolitik und kooperiert mit jeweiligen Fachministerien bei ihrer Umsetzung. Die Partnerinstitutionen erhalten Beratungsleistungen und Fortbildungsmaßnahmen. Mit der Durchführung von öffentlich-privaten Dialogforen werden die Rahmenbedingungen der KKMU-Förderpolitik diskutiert. Nationale

Förderagenturen und Verbände werden darin unterstützt, ihr Dienstleistungs- und Produktangebot besser auf die Bedürfnisse der KKMU abzustimmen und die Qualität ihrer Leistungen zu erhöhen. Gezielte Wertschöpfungsketten werden unterstützt und Frauen, die Unternehmen leiten, werden über Beratungsdienstleistungen und die Arbeit von Verbänden gefördert. Ausgewählte marokkanische Banken konzipieren Finanzdienstleistungen, die den Zugang zu Krediten für die KKMU erleichtern.

Mittlerweile erhält die Förderung von Kleinstunternehmen in der marokkanischen Wirtschaftspolitik eine deutlich höhere Aufmerksamkeit. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass die ursprünglich vorgesehene Unterstützung nunmehr unter dem Titel "Nationale Strategie zur Förderung von Kleinstunternehmen" firmiert. Das Wirtschaftsministerium hat in die Ausarbeitung der nationalen Förderstrategie die Unterstützung der Formalisierung von Kleinstunternehmen als Schwerpunkt aufgenommen.

In einem speziell für das Programm entwickelten Ansatz werden Bruttobeschäftigungseffekte dieser Maßnahmen auf 3.700 bis 4.900 in KKMU-Sektor bis 2012 geschätzt. Die durchschnittlichen Kosten pro geschaffenen Arbeitsplatz werden dabei auf 1.350 Euro beziffert. Bis 2015 wird die Schaffung weiterer 1.600 bis 2.100 Arbeitsplätze brutto mit durchschnittlichen Kosten von 1.800 Euro pro Arbeitsplatz erwartet.

den Unternehmen meist an die Zulieferer weitergegeben. Dies kann zu geringeren Löhnen und / oder verschlechterten Arbeitsbedingungen führen. Zudem können die Zulieferer leicht ausgetauscht werden und das führende Unternehmen hat meist keinen Anreiz, in diese z.B. durch Fortbildung zu investieren. Kleinere Aufträge mit einem stärkeren Fokus auf Qualität oder eine Integration in nationale WSK scheinen in dieser Hinsicht nachhaltiger zu sein und ein funktionales upgrading⁵ eher zu ermöglichen (Schulenburg 2006, S. 13).

ist nicht die Anzahl der Existenzgründungen ein Problem - diese erfolgt aus Mangel an Alternativen

Beim funktionalen upgrading werden Tätigkeiten innerhalb einer WSK hin

zu Aufgaben mit einem höheren Mehrwert verschoben.

häufig in großer Zahl - sondern deren Produktivität, Innovationskraft und Nachhaltigkeit (Müller/Rammer 2012). Zur Förderung von Existenzgründungen werden verschiedene Instrumente kombiniert, z.B. Politikberatung zur Schaffung von Gründungsanreizen, die Entwicklung von Strukturen (Gründerzentren, Inkubatoren), die Vermittlung relevanter Fähigkeiten und Kenntnisse und die Entwicklung angepasster Finanzierungsmechanismen. Wichtig ist auch die Schaffung einer "Gründungskultur", z.B. durch öffentliche Kampagnen oder gezielte Awareness-Programme an Universitäten. Im Hinblick auf die Zielgröße Beschäftigung sollte bei der Förderung von Neugründungen eine Fokussierung auf zukunfts- und wachstumsorientierte Branchen oder innovationsorientierte Unternehmen mit Wachstumspotenzial erfolgen.

Existenzgründungsförderung: In Entwicklungsländern



Der Direktor der ADER (Agencia para el Desarrollo Regional del Oriente de Caldas), im Gespräch mit Vertretern aus dem Privatsektor in der Handelskammer von Manizales

Auch die Förderung von Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft (wie bspw. Kammern und Verbände) kann zu positiven Beschäftigungswirkungen beitragen, allerdings ist hier der Wirkungszusammenhang sehr indirekt. Der Nutzen von Kammern und Verbänden liegt darin, dass Sozialkapital⁶ geschaffen wird, eine Interessensvertretung erfolgt und die Einführung kollektiver Standards ermöglicht wird (codes of conduct, benchmarking usw.). Funktionsfähige Kammern und Verbände können die (Beschäftigungs-)Wirksamkeit anderer PWE-Instrumente erhöhen, da sie eine wichtige Rolle als Moderator von Kooperationen in Unternehmens-Netzwerken übernehmen. Neben den "klassischen" Institutionen der Branchenoder Regionalverbände sowie den Kammern sollten auch andere Organisationsformen gefördert werden (Genossenschaften, Organisationen der informellen Wirtschaft).

Innovations- und Technologieförderung kann sowohl positive als auch negative Beschäftigungswirkungen haben. Die Beschäftigungseffekte von Innovationen variieren nach Sektor sowie nach Art der Innovation (Vivarelli 2011): Produktinnovationen sind generell mit positiven Beschäftigungswirkungen verbunden (steigende Nachfrage nach neuen oder verbesserten Produkten, komplementäre Nachfrageeffekte bei anderen

Box 3 Lokale Wirtschaftsförderung in Südafrika

In Südafrika ist kommunale Wirtschaftsentwicklung ein Hauptelement für nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Das "Strengthening Local Governance Programme (SLGP)" der GIZ in Südafrika (Laufzeit 2004 – 2012) unterstützt diese Politik mit dem Ziel, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ein effektives Kommunalwesen zu verbessern und Gemeinden zu fördern. Der Fokus lag auf der Stärkung von Koordination und Kooperation zwischen den involvierten Ministerien und Regierungsinstitutionen sowie zwischen Regierung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Lokale Wirtschaftsförderung war bis 2010 eine von vier Programmkomponenten. Die Leistungen umfassten Beratung zur Verbesserung des lokalen Geschäfts- und Investitionsklimas, Informations- und Wissensmanagement inklusive Schaffung eines mittlerweile über die Grenzen hinaus bekannten Think Tanks, den breiten Aufbau von LRWE-Kapazitäten und die Entwicklung standardisierter Methoden sowie die Unterstützung der Umsetzung in Pilotregionen (impact zones).

Die Zunahme von Beschäftigung wurde auf Programmzielebene, basierend auf nationalen statistischen Daten, gemessen. Der Indikator lautete: "Regional gross domestic product and employment rates have increased in relation to the national average in at least 40 percent of the impact zones." Ein Vergleich zwischen 2003 und 2007 zeigte, dass zwar nur einer der fünf ausgewählten Bezirke ein höheres Wirtschaftswachstum als im nationalen Durchschnitt aufweisen konnte, aber in allen fünf Bezirken das Beschäftigungswachstum höher ausgefallen war als im nationalen Durchschnitt. Insgesamt wurden 60.000 neue Arbeitsplätze geschaffen.

Unternehmen). Sie können durch einen verbesserten Zugang zu Forschung und Entwicklung oder die Stärkung intellektueller Eigentumsrechte unterstützt werden. Neue Produkte entstehen aber auch aus dem Kontext eines Projektes heraus: Die Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort können zu neuen Produkten und Dienstleistungen inspirieren, die auf einfachen und arbeitsintensiven Technologien basieren und Arbeitsplätze in hoher Zahl schaffen. Hierzu zählen auch Produktinnovationen im Rahmen von Inclusive-business-Ansätzen. Prozessinnovationen führen über Effizienzsteigerungen kurzfristig häufig zu Rationalisierungen und Arbeitsplatzverlusten und somit negativen Beschäftigungswirkungen. Sie sind

jedoch langfristig zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder zu erhöhen und somit langfristig zu Wachstum beizutragen. In der langen Frist können sie somit auch zu positiven quantitativen und qualitativen Beschäftigungseffekten führen.

Maßnahmen der lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung (LRWE) können einen Strukturwandel begleiten, zur Stärkung von Wirtschaftsräumen beitragen und somit langfristig zu positiven Beschäftigungswirkungen führen. Dabei wird oft auf andere Instrumente der PWE und anderer Fachbereiche zurückgegriffen. Die Mindestvoraussetzungen für LRWE sind jedoch hoch. Neben wirtschaftlichem Potenzial, Problemverständnis und der Strategiefähigkeit der Partner sowie einem Minimum an Kooperationswillen zwischen öffentlichem und Privatsektor sollten Budgets auf der lokalen Ebene vorhanden sein, um Initiativen umsetzen zu können. In Ländern mit schwachen wirtschaftlichen Strukturen können im Rahmen von LRWE Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen und Selbsthilfeinitiativen ergriffen werden. Public-works-Programme können kurzfristig Beschäftigung schaffen und einen Beitrag zum Aufbau der benötigten Infrastruktur für eine künftige wirtschaftliche Entwicklung leisten. Der Blick über die wirtschaftlichen Faktoren hinaus auf soziale und kommunale Aspekte fördert den Blick auf Beschäftigungspotenziale für arme Zielgruppen.

Sektorale Betrachtung

Welche Sektoren sollten für eine Förderung ausgewählt werden, um via erhöhter Beschäftigung, Einkommenszuwächsen und besseren Arbeitsbedingungen zu einer Reduktion der Armut beizutragen? Bei der Entscheidung muss insbesondere untersucht werden, welche Hemmnisse für das Wachstum bestimmter Branchen vorliegen könnten und in welchen Branchen Wachstum besonders armutsreduzierend wirkt. Diese Fragen sind im landesspezifischen Kontext zu beantworten.⁷

Oft wird empfohlen, sich bei der Beschäftigungsförderung hauptsächlich auf arbeitsintensive Sektoren zu konzentrieren. Dies ist jedoch nicht unproblematisch. Auch wenn Wachstum in arbeitsintensiven Sektoren mehr Arbeitsplätze schaffen würde als in kapitalintensiven Branchen, rechtfertigt dies keine ausschließliche



Diese Schuhfabrik in Marokko stellte hauptsächlich Arbeitsschuhe her und seit neuem nun auch Schuhe für Kleinkinder

Beschränkung auf arbeitsintensive Sektoren. Zum einen hängen die tatsächlich eintretenden quantitativen Beschäftigungswirkungen vom Wachstumspotenzial der jeweiligen Sektoren ab: hohes Wachstum in kapitalintensiven Branchen kann mehr Arbeitsplätze schaffen als geringes Wachstum in arbeitsintensiven Sektoren. Bei der Analyse müssen zudem Multiplikator- und Verdrängungseffekte berücksichtigt werden. Zum anderen dürfen die qualitativen Beschäftigungswirkungen nicht außer Acht gelassen werden. Zusätzliche Beschäftigung führt erst dann zu Armutsminderung, wenn Arbeitsproduktivität und -einkommen hinreichend hoch sind. Bei der Betrachtung arbeitsintensiver Sektoren sollte daher auch geklärt werden, ob die Arbeitsbedingungen akzeptabel und die Decent-work-Kriterien erfüllt sind (siehe Modul 3.1).

Hull (2009) empfiehlt eine Doppelstrategie, die einerseits beschäftigungsintensives Wachstum in Sektoren mit hoher Produktivität bzw. mit Zukunftspotenzial fördert und gleichzeitig die Produktivität in arbeitsintensiven Sektoren stärkt, in denen der Großteil der Menschen – oftmals ungelernte Arbeitskräfte – tätig ist.

⁷ Zur Identifizierung von Zukunftsbranchen wurde 2006 eine Handreichung erarbeitet (Mahnke 2006).

Empfehlungen für die beschäftigungswirksamere Gestaltung von PWE-Maßnahmen

- Analyse und Strategieentwicklung: Zu Beginn eines Neuvorhabens, aber auch in laufenden Vorhaben, sollten wesentliche Daten zur Beschäftigung erhoben und ihre Entwicklung im Zeitablauf beobachtet werden. Dadurch können Beschäftigungsaspekte von vornherein in die Projektgestaltung integriert werden. Darüber hinaus können diese Daten helfen, Zukunftsbranchen und stattfindende Strukturwandel zu erfassen.⁸
- Kombination von PWE-Instrumenten: Die Instrumente der PWE ergänzen sich gegenseitig und ermöglichen auch in der Beschäftigungsförderung eine insgesamt größere Hebelwirkung. Es sollte daher bereits in der Planung stärker darauf geachtet werden, dass die verschiedenen Interventionsbereiche in komplexen Vorhaben ineinander greifen und dass diese im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirksamkeit geprüft und gestaltet werden.
- Um die Beschäftigungswirksamkeit zu erhöhen, sollten Maßnahmen der PWE, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der beruflichen Bildung und Qualifizierung sinnvoll integriert werden (siehe Modul 2.2). Falls diese drei Elemente in einem gegebenen Programm nicht gleichzeitig präsent sind, wäre zu prüfen, ob das fehlende Element i.R. des deutschen EZ-Engagements durch einen zusätzlichen Interventionsbereich ergänzt oder in der Zusammenarbeit mit anderen Durchführungsorganisationen und anderen Gebern bzw. der Partnerregierung bearbeitet werden kann. Auch durch die bessere Integration bestehender Bausteine z.B. PWE und berufliche Bildung kann viel gewonnen werden.
- Fokussierung auf ausgewählte Branchen/Sektoren: Basierend auf einer soliden Ausgangs- und Zielgruppenanalyse sollten gezielt zukunftsfähige Sektoren oder Branchen gefördert werden. Möglichkeiten der Schaffung von Arbeitsplätzen bestehen auch in neuen Themenfeldern wie erneuerbare Energien (green jobs), Stadtentwicklung oder Wasserversorgung.

- Einbezug der informellen Wirtschaft: Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, in wie weit die informelle Wirtschaft in Vorhaben einbezogen werden kann, z.B. durch die Teilnahme am privat-staatlichen Politikdialog, die Ermöglichung der Interessensvertretung, die Einbindung in lokale Wirtschaftsförderung oder die Herstellung von Linkages z.B. im Rahmen von *Inclusive-business*-Modellen (siehe Modul 3.2).
- Qualität der Arbeitsbedingungen: Aspekte der Arbeitssicherheit, der Kernarbeitsnormen und der Arbeitnehmerrechte sollten angemessene Berücksichtigung in den PWE-Vorhaben der GIZ finden.
- Produktivität erhöhen: Produktivitätsbasiertes
 Wachstum führt trotz möglicher kurzfristiger Arbeitsplatzverluste langfristig zu mehr Beschäftigung. Die
 Produktivität in Unternehmen und Sektoren kann
 durch eine Vielzahl von Maßnahmen erhöht werden:
 Qualifizierung und Fortbildung von Arbeitskräften,
 Verbesserung organisatorischer Abläufe, Einführung
 internationaler Standards, Entwicklung von Prozessinnovationen usw.
- Marktzugang verbessern: Neben erhöhter Produktivität kann vor allem die Verbesserung des Marktzuganges zu mehr Beschäftigung führen. Dies kann gefördert werden z.B. durch bessere Bedingungen für die Unternehmensgründung, die Entwicklung neuer Produkte (Innovationsförderung) oder eine Einbindung in nationale oder internationale Wertschöpfungsketten.

⁸ Zur Erstellung einer Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalyse siehe die Handreichung "Guidelines for an Employment and Labour Market Analysis (ELMA)" (Mummert 2014). Eine Zusammenfassung findet sich in Modul 2.1.

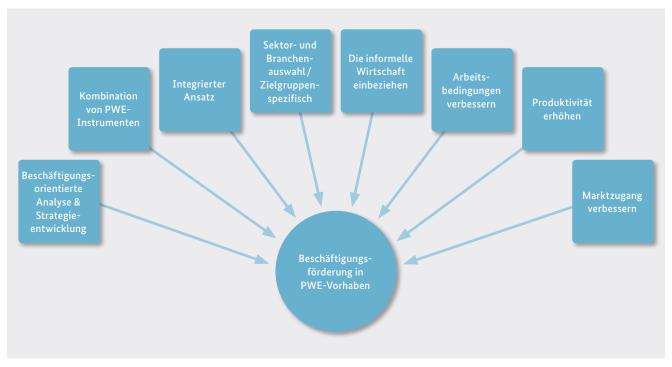


Abbildung 1: Faktoren zur Erhöhung der Beschäftigungswirksamkeit von PWE-Instrumenten Ouelle: Rösler (2013)

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

De Kok, J./ Deijl, C./ Veldhuis-Van Essen, C. (2013): Is Small still beautiful? Literature Review of Recent Empirical Evidence on the Contribution of SMEs to Employment Creation, Eschborn/Geneva: GIZ/ILO.

Kluve, J. (2012): Messung der Beschäftigungseffekte von Entwicklungsmaßnahmen der Technischen Zusammenarbeit: Empfehlungen für das methodische Vorgehen, Eschborn: GIZ.

Mummert, A. (2014): Guidelines for an Employment and Labour Market Analysis (ELMA), Eschborn: GIZ.

Rösler, U. (2013): Privatwirtschaftsentwicklung beschäftigungswirksam gestalten – Eine Handreichung für Praktikerinnen und Praktiker. Eschborn: GIZ.

Hull, K. (2009): Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction, in: Promoting pro-Poor Growth: Employment, Paris: OECD.

Mahnke, L. (2006): Instrument zur Identifizierung von "Zukunftsbranchen", Eschborn: GTZ.

Motta, M. / Ovieda, A. M. / Santini, M. (2010): An open door for firms: The impact of business entry reforms, IFC Viewpoint Note number 323, Washington D. C.: World Bank.

Müller, B./Rammer, C. (2012): Start-up promotion instruments in OECD countries and their application in developing countries, Bonn/Eschborn: ZEW/GIZ.

Müller, R. / Schwanitz, S. / Will, M. (2002): Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftssektoren in EU-Assoziierungs- und Beitrittsländern: Clusterorientierte Förderstrategien, Bd. 1, Eschborn: GTZ.

Schulenburg, K. (2006): Promoting Business Linkages. Overview and Tool, Eschborn: GTZ.

Vivarelli, M. (2011): Innovation, Employment and Skills in Advanced and Developing Countries, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn

Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Britta Radike/GIZ

Seite 5, 6 und 9: © Markus Kirchgessner/GIZ

Seite 8: © Florian Kopp/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Beschäftigungswirkungen messen



Das Modul 2.4 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 2: "Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung".

Abkürzungen

AAU	Addis Abeba Universität
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(OECD-) DAC	OECD-Development Assistance Committee / OECD-Entwicklungshilfeausschuss
DCED	Donor Committee for Enterprise Development / Geber-Kommittee zur Unternehmensentwicklung
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
ecbp	Engineering Capacity Building Program / Programm Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
ELMA	Employment and Labour Market Analysis / Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalyse
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IADB	Inter-American Development Bank / Interamerikanische Entwicklungsbank
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
KfW	KfW Bankengruppe
M&E	Monitoring und Evaluierung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Modul 2.4

Inhalt

Nachweis	Nachweis von Wirkungen – Aktuelle Entwicklungen und Initiativen				
Methodis	che Grundlagen der Wirkungsmessung	6			
Methoder	n zur Messung von Beschäftigungswirkungen	€			
Beispie	el 1: Universitätsreform in Äthiopien	7			
Beispiel 2: Staudammbau in Ägypten					
Weitere e	Neitere entwicklungspolitische Herausforderungen				
Literatur & Links		10			
Boxen					
Box 1	Methodenleitfaden	5			
Box 2	Definitionen und Erläuterungen	7			
Box 3	Beschäftigungswirkungen nachweisen – aber wie?	8			
Roy 4	Rasoline vs. hasoline	۵			

Beschäftigungswirkungen messen

- Der Erfolg von Entwicklungszusammenarbeit wird an den Wirkungen im Kooperationsland gemessen.

 Beschäftigung ist eine zentrale Ziel- und Messgröße in vielen EZ-Vorhaben, insbesondere der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung.
- Die Herausforderung für jegliche Wirkungsmessung besteht in der Bestimmung der kontrafaktischen Situation (counterfactual), also der Frage "Was wäre passiert, hätte die Intervention nicht stattgefunden?". Die Isolation der Wirkungen von verschiedenen Einflussfaktoren ist die Aufgabe, der sich die Wirkungsmessung verschrieben hat.
- Mikroökonomische Ansätze (bottom up) analysieren die Wirkungen von Projektebene aus, wohingegen makroökonomische Ansätze (top down) Beschäftigungswirkungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene betrachten. Für die Interpretation quantitativer Ergebnisse, insbesondere bei indirekten Beschäftigungswirkungen, ist die Ergänzung durch qualitative Methoden unerlässlich.

Nachweis von Wirkungen – Aktuelle Entwicklungen und Initiativen

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat in den letzten Jahren verstärkt die Wirksamkeit ihrer Politiken und Maßnahmen rechtfertigen müssen. Aufgrund der bis dahin - trotz Erfolgen in Einzelbereichen - insgesamt unbefriedigenden Bilanz in der Armutsreduzierung erreichte die Debatte um die Effizienz von EZ und den glaubwürdigen Nachweis ihrer Wirkungen einen Höhepunkt in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen im September 2000. Die Erklärung von Paris (vgl. OECD 2005) setzte anschließend den Rahmen für die strategischen und institutionellen Veränderungsprozesse in Richtung einer stärkeren Wirkungsorientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Der Aktionsplan von Accra (vgl. OECD 2008) bekräftigt die Verpflichtungen von Paris und ergänzt sie in Bereichen, in denen im bisherigen Umsetzungsprozess Hindernisse aufgetreten waren. Der Nachweis von Beschäftigungswirkungen gewinnt seitdem auf internationaler Ebene weiter an Bedeutung. Im Rahmen der Post-2015-Agenda wird Beschäftigung als wichtiges Ziel gesehen, was quantifizierbare Indikatoren und eine Vereinheitlichung der Messsysteme zur Zielnachhaltung nötig macht.

Wirkungsorientiertes Management (results-based management) von Entwicklungsmaßnahmen ist als Instrument im OECD Development Assistance Committee (DAC) vereinbart und auch in der deutschen EZ verankert. Grundlage dessen ist, dass die Wirkungen von EZ-Vorhaben plausibel und stichhaltig nachgewiesen werden können. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt diese Bemühungen national durch das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), dessen Mandat in der organisationsübergreifenden Erfolgsbewertung der deutschen EZ besteht, um unabhängig und kritisch deren Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit zu analysieren.

Die Analyse von Wirkungen durch Methoden der Wirkungsmessung ermöglicht es:

- Aufzuzeigen, dass einzelne Interventionen und somit die entsprechenden Handlungsfelder der EZ – nachweisbare, quantifizierbare Wirkungen erzielen:
- Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Interventionen für die Planung und Anpassung neuer Interventionen zu nutzen;

- Theoretisch vermutete Wirkungszusammenhänge (Wirkungsgefüge) mittels empirischer Evidenz zu bestätigen oder zu hinterfragen;
- Transparenz und Rechenschaft der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken.

Durch die Kooperation mit nationalen und internationalen Wissenschaftseinrichtungen fördert das BMZ die konzeptionelle Weiterentwicklung und verstärkte Anwendungsorientierung von Wirkungsanalysen.¹

Die GIZ hat im Auftrag des BMZ an der Entwicklung eines **Standards für wirkungsorientiertes Monitoring** des *Donor Committee for Enterprise Development (DCED)*² im Bereich nachhaltige Wirtschaftsentwicklung mitgewirkt. Kernstück des DCED Standard bilden drei Universalindikatoren, die es Gebern ermöglichen, die erzielten Wirkungen über ihre Programme zu aggregieren. Die **Universalindikatoren** sind:

- Scale: Zahl der Zielunternehmen, die durch die Maßnahmen einen finanziellen Nutzen realisiert haben (pro Jahr und kumulativ).
- 2. Net additional income: Zusätzlicher Nettogewinn (zusätzliche Einnahmen abzgl. zusätzlicher Ausgaben), den Zielunternehmen aufgrund der Maßnahme erzielt haben (pro Jahr und kumulativ). Es muss plausibel dargestellt werden, inwieweit die Einkommenssteigerung nachhaltig ist.
- 3. Net additional jobs created: Zahl der Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalent), welche in den geförderten Unternehmen zusätzlich geschaffen wurden, abzüglich verloren gegangener Arbeitsplätze. Dabei muss deren Nachhaltigkeit plausibel erklärt werden.

Die Wahl des Universalindikators "net additional jobs created" spiegelt die zentrale Bedeutung von Beschäftigung als Mechanismus für die armutsreduzierende Wirkung von EZ-Vorhaben wider (siehe Modul 1.3). Der Indikator "net additional income" kann ebenfalls die Beschäftigungssituation reflektieren: wenn die Maßnahmen auf Klein- und Kleinstunternehmen zuge-



Mit Absolventenverbleibsuntersuchungen werden Wirkungen von Berufsbildungs- und Universitätsreformen evaluiert

schnitten sind, ist der Indikator eng mit dem zusätzlichen Einkommen der Unternehmer verknüpft.

Um die Evaluierung von Einkommens- und Beschäftigungswirkungen zu stärken, fördert das Sektorvorhaben "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Auftrag des BMZ die konzeptionelle Weiterentwicklung praxisorientierter Methoden der Wirkungsmessung im Rahmen von Pilotmaßnahmen und Publikationen (vgl. Box 1).

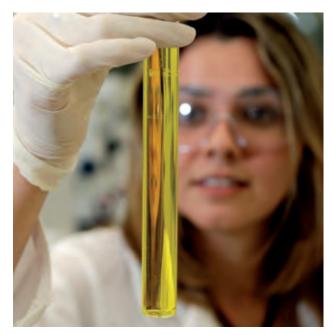
Box 1 Methodenleitfaden

In einem vom Sektorvorhaben "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" entwickelten Methodenleitfaden wird praxisorientiert erklärt, wie Beschäftigungswirkungen auf fundierte und pragmatische Weise gemessen werden können:

→ "Messung der Beschäftigungseffekte von Entwicklungsmaßnahmen der Technischen Zusammenarbeit – Empfehlungen für das methodische Vorgehen" (Kluve 2012)

¹ Vgl. www.bmz.de/de/was wir machen/wege/erfolg/evaluierung/ methoden/index.html.

² Das Donor Committee for Enterprise Development (DCED) ist ein Zusammenschluss von mehreren Gebern und multilateralen Organisationen, die nachhaltige Armutsreduzierung durch Entwicklung der Privatwirtschaft anstreben. Siehe <u>www.enterprise-development.org</u>.



Die Isolation der Wirkungen von verschiedenen Einflussfaktoren ist die Aufgabe, der sich die Wirkungsmessung verschrieben hat

Methodische Grundlagen der Wirkungsmessung

Die Herausforderung für jegliche Wirkungsmessung besteht in der **Bestimmung der kontrafaktischen Situation** (counterfactual), also der Beantwortung der Frage "Was wäre passiert, wenn die Intervention nicht durchgeführt worden wäre?". In manchen Kontexten ist diese Frage relativ leicht zu beantworten:

Im Gesundheitsbereich können klinische Experimente genau belegen, welche positiven Wirkungen beispielsweise die ausreichende Einnahme von Spurenelementen auf die individuelle Gesundheit hat. Ausgehend von Schätzungen, wie verbreitet der Nährstoffmangel in einer Bevölkerung ist, lässt sich relativ sicher ableiten, wie viele Personen in welchem Ausmaß von der Versorgung mit Spurenelementen profitieren. Die erzielten Wirkungen lassen sich direkt zu den eingesetzten Investitionen in Beziehung setzen und somit eine Aussage über die Kostenwirksamkeit treffen.

Ein solches Experiment – also eine isolierte und wiederholbare Versuchsanordnung unter Kontrolle der verschiedenen Einflussfaktoren – ist im komplexen System einer Volkswirtschaft nicht möglich. Bei Reformen der Arbeitsmarktpolitik kann man zwar vergleichen, wie viele Menschen vor und nach der Reform beschäftigt sind bzw. Arbeit gefunden haben. Jedoch lässt sich nur schwer nachweisen, dass die Veränderungen aufgrund der Reform

eingetreten sind, also in einem kausalen Zusammenhang zur Politikänderung stehen. Auch andere Faktoren, wie z.B. Konjunkturzyklen, höhere Exportnachfrage, demographische Faktoren oder nationale Fortschritte in der Grund- und Ausbildung, beeinflussen Beschäftigungszahlen und können somit zu einer Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt führen, ohne dass dies auf die arbeitsmarktpolitischen Reformen zurückzuführen ist.

Der schwer nachweisbare kausale Zusammenhang solcher Untersuchungen führt auch dazu, dass die Ergebnisse solcher Maßnahmen oder Reformen nicht unmittelbar vergleichbar sind. Was in einem bestimmten Kontext – also einer Kombination von relevanten Einflussfaktoren – positive Wirkungen gezeigt hat, lässt sich nicht ohne weiteres auf einen anderen Kontext übertragen. Die Isolation der Wirkungen von verschiedenen Einflussfaktoren ist die Aufgabe, der sich die Wirkungsmessung verschrieben hat. Die Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden ist dabei hilfreich, um möglichst viel über die Wirkungsweise verschiedener Faktoren zu erfahren.

Methoden zur Messung von Beschäftigungswirkungen

Grundsätzlich bestehen **zwei Herangehensweisen für die Wirkungsmessung:** Der *Bottom-up*-Ansatz und der *Top-down*-Ansatz. Diese beiden Ansätze werden im Folgenden beschrieben und anhand von Beispielen verdeutlicht.

Wenn Beschäftigungseffekte auf einer individuellen Ebene gemessen werden (Bottom-up-Ansatz) lässt sich die Frage der kontrafaktischen Situation durch Konstruktion einer Vergleichsgruppe lösen. Will man zum Beispiel herausfinden, in welchem Maß Qualifizierungskurse für angehende Unternehmer dazu beitragen, dass die Teilnehmer eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen und sich dadurch ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können, muss man zunächst messen, wie viele Teilnehmer des Trainings sich nachhaltig selbstständig gemacht haben. Allerdings berücksichtigt dies nicht, ob einige Teilnehmer nicht auch ohne Training den Schritt in die Selbstständigkeit gewagt und damit ein Einkommen erzielt hätten. Um den tatsächlichen Effekt des Trainings herauszufinden, ist es daher notwendig, das Ergebnis einer Vergleichsgruppe (siehe Box 2) gegenüberzustellen, die der Gruppe der Teilnehmer möglichst ähnlich ist. Relevant sind dabei beobachtbare (z.B. Alter, Bildungsstand, Geschlecht) und nicht beobachtbare

Box 2 Definitionen und Erläuterungen

1) Intervention / Handlungsfeld / Programm

Ein Programm umfasst die Gesamtheit der Aktivitäten eines Gebers zu einem Themenbereich in einem Kooperationsland. Typischerweise besteht ein Programm aus mehreren Handlungsfeldern, welche wiederum meist mehrere Interventionen beinhalten. Eine Intervention ist definiert als ein kohärentes Bündel von Maßnahmen, welche an derselben Wirkungskette ansetzen und darauf ausgerichtet sind, eine klar definierte Veränderung zu erreichen.

2) Vergleichsgruppe vs. Kontrollgruppe

Eine gute Vergleichsgruppe von Individuen (oder Unternehmen, Regionen etc.) gleicht der geförderten Gruppe möglichst genau, nur dass sie keine Förderung durch die Intervention erhalten haben. Der Begriff Kontrollgruppe wird meist synonym verwendet, ist aber strikt gesehen nur korrekt, wenn die Vergleichsgruppe zufällig ausgewählt wurde (Randomisiertes Experiment). Ein nachträglicher Vergleich der Begünstigten mit der Vergleichsgruppe ermöglicht eine Einschätzung der Beschäftigungssituation der Begünstigten im (hypothetischen) Referenzfall ohne durchgeführte Maßnahme.

3) Output / Bruttoeffekt / Nettoeffekt (direkte und indirekte Wirkung)

An einem Beispiel: Output einer Intervention im Trainingsbereich ist, dass 100 Studenten an geförderten Trainings teilgenommen haben. Der Bruttoeffekt besteht darin, dass von den 100 Teilnehmern 70 Studenten sechs Monate später eine Anstellung gefunden haben. Die Bestimmung des Nettoeffekts schließlich ist komplexer, nämlich wie hat das Training dazu beigetragen, dass die Studenten einen Job gefunden haben. Er bemisst sich durch den Vergleich mit der kontrafaktischen Situation: von den 100 Studenten, wie viele Studenten hätten eine Anstellung gefunden, wenn keiner von ihnen an der Fortbildung teilgenommen hätte?

Quelle: DCED Standard für Wirkungsmonitoring (s. "Links") und OECD (2009)

Merkmale (z. B. Motivation, Familienkontext), sowie auch externe Faktoren (z. B. lokale wirtschaftliche Situation, Besteuerung). Es ist offensichtlich, dass die Konstruktion einer derartig ähnlichen Vergleichsgruppe in der Praxis oft schwierig umzusetzen ist.



Analyse von Arbeitsmarktwirkungen der Universitäts- und Berufsbildungsreformen: Schritt für Schritt zu sichtbaren Wirkungen (Äthiopien)

Beispiel 1: Universitätsreform in Äthiopien

Ein Handlungsfeld des breit angelegten Engineering Capacity Building Program (ecbp) in Äthiopien unterstützte die Reform der Universitäten. Innerhalb der technischen Fakultäten wurden die Studiengänge der Ingenieurswissenschaften grundlegend umgestaltet und mehr Praxisinhalte und On-the-job-Training in die Curricula integriert. Das Studium verlängerte sich dadurch um ein Jahr auf insgesamt fünf Jahre und soll die Absolventen besser auf den Arbeitsmarkt vorbereiten.

Ein wichtiges Anliegen des Programms war es nachzuweisen, dass die Absolventen der neuen Studiengänge tatsächlich bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben (Box 3 zeigt eine Übersicht der nötigen Schritte). Dafür wurden die Studenten der Addis Abeba Universität (AAU) jeweils bei Studienabschluss, sowie sechs und zwölf Monate danach, über ihre tatsächliche Beschäftigungssituation und ihre subjektiven Berufserwartungen befragt (Verbleibsuntersuchungen). Die Arbeitsmarkterfolge der Vor-Reform-Absolventen wurden mit Umfragen 2008 und 2009 erhoben, diejenigen der reformierten Studiengänge in den Jahren 2011 bis 2014. Mittels eines Vorher-Nachher-Vergleichs wurde analysiert, wie lange Absolventen vor und nach der Reform benötigten, um eine Tätigkeit aufzunehmen, welche Einkommen sie erzielten und wie gut sie ihrer Meinung nach auf das Berufsleben vorbereitet worden waren. Die Differenz, z.B. in der

Dauer der Arbeitssuche, wurde dann den positiven Wirkungen der Reform zugeschrieben. Diese Schlussfolgerung ließ sich allerdings nicht ohne weiteres ziehen. Schließlich könnten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen über die Zeit so verändert haben, dass auch Absolventen nicht reformierter Studiengänge einen guten Einstieg in den Arbeitsmarkt finden konnten.

Um solche zeitlichen Faktoren zu kontrollieren, wurden parallel Absolventen an anderen Universitäten befragt, welche noch keine Reformen umgesetzt hatten (Differenzvon-Differenzen Ansatz). In der AAU wurden pilothaft bereits 2006 die ersten Studenten nach den neuen Curricula ausgebildet, daraufhin führten 2007 vier weitere Universitäten die neuen Curricula ein. Wieder andere Universitäten hatten noch keine Reformen umgesetzt. Auf diese Weise konnten in den jeweiligen Abschlussjahrgängen die Absolventen nicht-reformierter Studiengänge an anderen Universitäten als Vergleichsgruppen dienen.

Auf der Makro-Ebene (*Top-down-Ansatz*) lassen sich gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte (auf nationaler oder regionaler Ebene) direkt messen. Die Analyse aggregierter Effekte ist besonders dann interessant, wenn die Möglichkeit besteht, dass positive Beschäftigungseffekte bei den Begünstigten (z. B. geförderte Berufsanfänger oder geförderte Unternehmen) zu weiteren positiven Beschäftigungseffekten außerhalb der Gruppe der Begünstigten der Maßnahme aber auch zu negativen Beschäftigungseffekten an anderer Stelle führen. Wichtig sind dabei zu unterscheiden (vgl. Kluve / Stöterau 2014):

- Mitnahmeeffekte (deadweight effects): ein Teil der neuen Arbeitsplätze wäre auch ohne zusätzliche Förderung geschaffen worden.
- Substitutionseffekte: neue Beschäftigte in der Zielgruppe verdrängen andere Beschäftigte in der Zielgruppe, die nicht von der Maßnahme profitiert haben.
- Verdrängungseffekte (displacement effects): neue Beschäftigte in der Zielgruppe verdrängen andere Beschäftigte außerhalb der Zielgruppe (z. B. in anderen Sektoren).
- Multiplikatoreffekte: die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen durch die erhöhte Nachfrage der Beschäftigten und der Unternehmen nach Gütern und Vorleistungen.

Box 3

Beschäftigungswirkungen nachweisen – aher wie?

- 1. Wer sind die Begünstigten meiner Intervention?
 - z.B. Arbeiter, Firmen, Studienabgänger
- 2. Entscheidung: Welche Beschäftigungsvariable soll gemessen werden?
 - z. B. Veränderung von Beschäftigungsstatus (beschäftigt/arbeitslos), -qualität (Lohn, Formalität, Arbeitsbedingungen) und/oder -intensität (Unterbeschäftigung)
- 3. Entscheidung: Was ist das geeignete Evaluationsdesign?
 - z. B. Querschnittsevaluierung, Vorher-Nachher-Vergleich, Differenz-von-Differenzen Ansatz, randomisiertes Experiment
- 4. Umsetzung und Datensammlung
 - Welche Daten sind direkt verfügbar? Z.B. Arbeitsmarktstatistiken, Daten von Universitäten oder Handelskammern, eigenes Monitoring-System
 - Müssen spezielle Daten erhoben werden? Planung, wie oft, durch wen, auf welche Weise die Daten erhoben werden sollen. Z. B. Unternehmensumfragen, Verbleibsuntersuchungen (tracer studies)
 - Sind die Daten ausreichend für die Umsetzung des gewählten Evaluationsdesigns (Schritt 3)?

5. Quantitative Analyse

- Deskriptive Analyse und quantitative Schätzung der Interventionseffekte
- Idealerweise sollte die quantitative Schätzung durch qualitative Methoden wie z.B. Beobachtungen, Gespräche mit Akteuren oder Fokusgruppen ergänzt werden. Ziele sind:
 - Interpretation der Schätzungen: Durch welche Mechanismen wurden die Wirkungen erzielt?
 - Stärkung der Plausibilität: Wie kann die Maßnahme wirken? (auch wenn kein rigoroses Evaluationsdesign möglich ist)
 - Besseres Verständnis der Intervention: Wie wurde die Intervention umgesetzt?

Quelle: Kluve (2012)

Box 4 Baseline vs. baseline

- Für die Planung: strukturierte Sammlung von Daten, um die Ausgangssituation vor einer Intervention (lokal, regional, national) zu erfassen und darauf aufbauend die genauen Ansatzpunkte der Interventionen (z. B. Zielgruppen, Partnerinstitutionen, Schrittfolge) zu definieren.
- 2. Für die Evaluation: Messwert der relevanten Variable z. B. Beschäftigungsstatus, Einkommen, Arbeitsstunden vor der Intervention bzw. bevor die Intervention Wirkung zeigen kann. Die Konzentration auf wenige relevante Daten bedeutet, dass eine baseline weder besonders aufwändig noch kostenintensiv sein muss, wenn Klarheit darüber besteht, was wie gemessen werden soll.

Der zeitliche Faktor: In vielen Fällen wird die Evaluation erst nach Beginn der Programmaktivitäten geplant. Es ist daher wichtig hervorzuheben, dass die für eine Evaluierung nötigen *Baseline*-Werte unter gewissen Umständen auch nachträglich erhoben werden können. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn:

- die Intervention erst nach einer gewissen Zeit Wirkungen entfaltet;
- administrative Daten für den Zeitpunkt vor der Intervention vorliegen;
- durch Umfragen rückwirkend zuverlässige Informationen erhoben werden können.

Quelle: GTZ (2010)

Beispiel 2: Staudammbau in Ägypten

Die Landwirtschaft in Ägypten ist fast vollständig auf Bewässerung angewiesen. Daher unterstützte die deutsche Bundesregierung den Neubau des Staudamms und Wasserkraftwerks Naga Hammadi in Ägypten von 2002 bis 2008, der zehn Prozent der nationalen Anbaufläche mit Wasser versorgt und insgesamt 310 Mio. Euro kostete, mit 127 Mio. Euro aus FZ-Mitteln (vgl. KfW 2013). Während des Baus waren durchschnittlich 1.375 Bauarbeiter und Ingenieure beschäftigt, im Betrieb arbeiten 240 Beschäftigte im Stauwehr und 185 im Wasserkraftwerk.

Neben diesen direkten Beschäftigungseffekten bei Bau und Betrieb eines Staudamms gibt es aber auch große indirekte Beschäftigungseffekte. Dazu zählen hauptsächlich positive Effekte durch die Sicherung einer stabilen Bewässerung für die Landwirtschaft. Die Erfassung dieser Nebeneffekte wurde auf Basis eines makroökonomischen Modells des ägyptischen Agrarsektors und der Fortschreibung der Wachstumsraten in diesem Sektor durchgeführt. Ein solches Modell ist nötig, da von vielen indirekten Wirkungen des Staudamms auf Beschäftigte und Preise auch in anderen Sektoren auszugehen ist. Durch eine Modellierung des gesamten Wirtschaftssektors auf Basis von makroökonomischen Daten können die vielfältigen Effekte von derartigen Projekten auf die Entwicklung der Gesamtwirtschaft am besten berücksichtigt werden.

Im Ergebnis wurden neben den beschriebenen direkten Beschäftigungseffekten des Staudamms indirekte Wirkungen in Höhe von rund 300.000 Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, 300.000 in vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten und 900.000 durch die zusätzliche Nachfrage der Beschäftigten geschätzt.

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Der genauere, auch quantitative Nachweis der erreichten Beschäftigungswirkungen von Entwicklungszusammenarbeit bleibt eine **große Herausforderung**. Mit dem vorliegenden Leitfaden zur Messung von Beschäftigungswirkungen, dem *DCED Standard for Results Measurement* und anderen Arbeiten existieren Anleitungen und methodische Handreichungen, die es Praktikern in der EZ erleichtern, den notwendigen Wirkungsnachweis zu erbringen. Es bedarf der konsequenten Überführung dieser Methoden und Instrumente in die Praxis und ihrer breiten Anwendung in einer großen Zahl von EZ-Maßnahmen.

Erst eine breite Umsetzung und eine auf dieser Basis mögliche umfassende Aufbereitung der Ergebnisse wird es künftig gestatten, die Beschäftigungswirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit evidenzbasiert und damit überzeugend nachzuweisen.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Kluve, J. / Stöterau, J. (2014): A Systematic Framework for Measuring Employment Impacts of Development Cooperation Interventions, Eschborn: GIZ.

Kluve, J. (2012): Messung der Beschäftigungseffekte von Entwicklungsmaßnahmen der Technischen Zusammenarbeit – Empfehlungen für das methodische Vorgehen, Eschborn: GIZ.

Kluve, **J.** (2011): Measuring employment effects of technical cooperation interventions – Some methodological guidelines. Second revised edition, Eschborn: GIZ.

Card, D./Ibarrarán, P./Villa, J.M. (2011): Building in an evaluation component for active labor market programs: a practitioner's guide, IZA Discussion Paper No. 6085, Bonn: IZA.

GTZ (2010): Baselineerhebung. Ein Leitfaden zur Planung, Durchführung, Auswertung und Nutzung, Eschborn: GTZ.

Heckman, J.J. / LaLonde, R. / Smith, J. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Handbook of Labor Economics, Volume 3 O. Ashenfelter and D. Card eds., 1865–2097.

KfW (2013): Indirekte Beschäftigungswirkungen von landwirtschaftlicher Bewässerung – Referenzstudie am Beispiel des Staudamms Naga Hammadi in Ägypten, Frankfurt: KfW-Development Research.

OECD (2009): Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management, Paris: OECD.

Links

BMZ: Evaluierung:

www.bmz.de/de/was wir machen/wege/erfolg/evaluierung/methoden/index.html (10.01.2015).

DCED: www.enterprise-development.org (10.01.2015).

DCED Standard for Results Measurement:

www.enterprise-development.org/page/measuring-and-reporting-results (18.11.2014).

International Initiative for Impact Evaluation (3ie): www.3ieimpact.org (18.11.2014).

OECD (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness: www.oecd.org/development/effectiveness/ parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm (24.11.2014).

OECD (2008): The Accra Agenda for Action: www.oecd.org/development/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm (18.11.2014).

OECD-DAC Network on Development Evaluation (OECD-DAC): www.oecd.org/development/evaluation (24.11.2014).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn

Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0 Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite und Seite 6: © Florian Kopp/GIZ Seite 5: © Ralf Bäcker/GIZ (MKI-vetEP) Seite 7: © Michael Tsegaye/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de



Potenziale und Erfolgsfaktoren für Beschäftigungsstrategien



Das Modul 2.5 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 2: "Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung".

Abkürzungen

(OECD-) DAC	OECD-Development Assistance Committee / OECD-Entwicklungshilfeausschuss
DWCP(s)	Decent Work Country Programmes / Länderprogramme für menschenwürdige Arbeit
ELMA	Employment and Labour Market Analysis / Beschäftigungs- und Arbeitsmarktanalyse
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
NRP(s)	National Reform Programmes / Nationales Reformprogramm
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PBA	Programme-Based Approaches / Programmbasierte Ansätze
PRSP(s)	Poverty Reduction Strategy Paper / Armutsbekämpfungsstrategiepapier

Modul 2.5

Inhalt

Aktuelle Ent	wicklungen	4
Erfolgsfaktor	ren für Beschäftigungsstrategien	
Weitere entw	vicklungspolitische Herausforderungen	
Literatur & Li	nks	1:
Boxen / Abbil	dungen	
Box 1	Die Global-employment-Agenda der ILO	5
Box 2	Die Europäische Beschäftigungsstrategie	6
Box 3	Nationale Entwicklungs- und Beschäftigungsstrategie Vietnam	10
Abbildung 1	Formulierung einer Beschäftigungsstrategie	7

Potenziale und Erfolgsfaktoren für Beschäftigungsstrategien

- Beschäftigungsstrategien sind ein Instrument, um Beschäftigungsförderung prioritär und kohärent im Politikportfolio auf nationaler, regionaler, lokaler oder länderübergreifender Ebene oder bezogen auf bestimmte Zielgruppen und Sektoren zu verankern.
- Der mögliche Erfolg von Beschäftigungsstrategien ist an eine Reihe von grundlegenden Voraussetzungen geknüpft: klarer politischer Wille, ownership, ein stabiler politischer Rahmen, kohärentes Vorgehen, die Einbindung relevanter Akteure und eine Fokussierung auf prioritäre Interventionsbereiche. Zudem gilt es, durch fundierte Analysen zur Beschäftigungssituation an den konkreten Kontext angepasste Lösungsstrategien zu entwickeln und den informellen Sektor besser zu berücksichtigen.
- Der Charakter nationaler Beschäftigungsstrategien sowie die großen Herausforderungen in Entwicklungsländern brauchen eine internationale Unterstützung, die häufig die Handlungsspielräume bilateraler Zusammenarbeit übersteigen. Hier bestehen Möglichkeiten, programmbasierte Ansätze (PBA) verstärkt

Aktuelle Entwicklungen

In den letzten Jahren haben politische Strategien an Bedeutung gewonnen, die die Beschäftigungssituation in Entwicklungs- und Schwellenländern verbessern sollen. Beschäftigungsförderung ist eine Querschnittsaufgabe und erfordert komplexe Ansätze, da unterschiedliche Politikbereiche, wie z.B. Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Sozial-, Finanz-, Fiskal- oder Bildungspolitik in hohem Maße beschäftigungsrelevant sind und daher in den Strategien berücksichtigt und kohärent abgestimmt werden müssen.

Eine Beschäftigungsstrategie bietet einen Politik- und Referenzrahmen zur Beschäftigungsförderung und dient den Akteuren als gemeinsam erarbeitete Vision und Instrument für die zukünftige beschäftigungspolitische Entwicklung. Sie formuliert ein oder mehrere beschäftigungspolitische Ziele und bündelt zielgerichtet Maßnahmen zur Sicherung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze. Beschäftigungsstrategien können auf länderübergreifende, nationale, regionale oder lokale Ebene, auf bestimmte Zielgruppen (z. B. Jugendliche, Frauen) oder einzelne Sektoren ausgerichtet sein. Ausgewählte strukturschwache Regionen eines Landes können durch regionale oder lokale Beschäftigungsstrategien gefördert

werden. Nationale und länderübergreifende Strategien zielen auf die Verbesserung der Beschäftigungssituation eines Landes oder mehrerer Länder einer Region, sind deutlich umfassender, stärken die arbeitsmarktpolitische Zusammenarbeit und ermöglichen die Verankerung des Ziels der Beschäftigungsförderung im nationalen Politikportfolio. Ungeachtet der Unterschiede verläuft das konzeptionelle und operative Vorgehen bei der Formulierung und Implementierung von Beschäftigungsstrategien ähnlich, wobei die Herausforderungen steigen, je höher die Bezugsebene der Strategie ist.

Seit Mitte der 1990er Jahre werden Beschäftigungsstrategien sowohl in Industrie- als auch in Schwellen- und Entwicklungsländern mit unterschiedlichem Erfolg formuliert und umgesetzt. Seit einigen Jahren werden auch auf **globaler und länderübergreifender Ebene** Versuche unternommen, die Beschäftigungssituation durch strategische Politikkoordination zu verbessern. Einen globalen Referenzrahmen für die Formulierung adäquater Politikmaßnahmen im individuellen Länderkontext liefert die *Global-employment-*Agenda der ILO (vgl. Box 1). Ein Beispiel für eine länderübergreifende Strategie ist die Europäische Beschäftigungsstrategie, deren Umsetzung und Evaluierung gut dokumentiert ist (vgl. Box 2).

Box 1 Die Global-employment-Agenda der ILO

Die 2003 verabschiedete Global-employment-Agenda der ILO ist zentrales Element ihrer Decent-work-Agenda (vgl. Modul 3.1) und als thematischer Leitfaden zur Formulierung, Überprüfung und Neuausrichtung beschäftigungspolitischer Maßnahmen konzipiert. Sie verknüpft Beschäftigungsförderung in ausdifferenzierten Themenbereichen mit Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungspolitik und etabliert sie im Zentrum dieser drei Politikbereiche. Für die konzeptionelle und operative Umsetzung der Decent-work-Vision mit ihren quantitativen wie qualitativen Beschäftigungszielen sind sechs Politikbereiche zentral:

- Beschäftigungsförderung,
- Aus- und Weiterbildung,
- Privatwirtschaftsförderung,
- Arbeitsmarktpolitik (inkl. Institutionenbildung),
- Entwicklung von Sozialpartnerschaften/ sozialer Dialog und
- Soziale Sicherung.

Welche Elemente in einer Beschäftigungsstrategie umgesetzt werden, wird anhand von Analysen und bisherigen Erfahrungen mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen entschieden und unterliegt dem politischen Willen der jeweiligen Regierung.

Quelle: ILO: Global Employment Agenda, www.ilo.org/employment/areas/global-employmentagenda/lang--en/index.htm

Erfolgsfaktoren für Beschäftigungsstrategien

Die Erfahrungen mit bislang durchgeführten nationalen Beschäftigungsstrategien, der Europäischen Beschäftigungsstrategie sowie der im Rahmen von Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) und Decent Work Country Programmes (DWCP) erstrebten Beschäftigungsförderung verdeutlichen, dass für eine erfolgreiche Formulierung und Umsetzung von Beschäftigungsstrategien bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen (vgl. GTZ 2009). Im Einzelnen erweisen sich folgende Faktoren als wesentlich (vgl. Abbildung 1):



Die Förderung arbeitsintensiver Industrien wie der Textilindustrie schafft Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten (Indien)

Erfolgreiche Beschäftigungsstrategien setzen politischen Willen und ownership voraus. Das Bekenntnis zu einem hohen Beschäftigungsstand als zentrales politisches Ziel sowie die Einbindung und (Selbst-)Verpflichtung aller relevanten Akteure ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Beschäftigungsstrategie. Relevante Akteure sind hierbei alle, die die Beschäftigungssituation auf der jeweiligen Bezugsebene (lokal, regional, national, länderübergreifend), der Zielgruppe oder in einzelnen Wirtschaftssektoren direkt oder indirekt beeinflussen. Dies sind in der Regel die Sozialpartner (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände), die staatlichen Verwaltungen der jeweiligen territorialen Bezugsebenen (insbesondere die Arbeitsverwaltung), Fachressorts, Unternehmen, Berufsbildungseinrichtungen, Hochschulen sowie zivilgesellschaftliche Akteure.

Im Rahmen von lokalen Beschäftigungsstrategien bietet sich zum Beispiel der frühzeitige Aufbau einer "lokalen Partnerschaft" mit Mitgliedern der oben genannten Organisationen und Akteure an (vgl. Schmieder 2007). Bei der Bildung einer solchen "lokalen Partnerschaft" ist darauf zu achten, bereits bestehende Strukturen und Bündnisse zu nutzen und jene Personen einzubeziehen, die (z. B. auf der Grundlage ihres Amtes oder ihrer Funktion) sowohl in der Lage als auch bereit sind, sich an der Ausarbeitung und Umsetzung einer Beschäftigungsstrategie aktiv zu beteiligen. Die zuständige staatliche Seite der "lokalen Partnerschaft" muss verbindlich Aufgaben und dafür notwendige Kompetenzen übertragen sowie ein ausreichendes Budget bereitstellen. Vorab durchgeführte Seminare und Trainingsveranstaltungen



Beschäftigungspotenzial durch erneuerbare Energien: *Green Jobs* in der Atacama-Wüste (Chile)

sollen den Mitgliedern einer künftigen "lokalen Partnerschaft" die notwendigen Kenntnisse vermitteln. Es hat sich in der Praxis bewährt, eine "lokale Partnerschaft" anfangs informell aufzubauen und nach ersten gemeinsamen Aktivitäten und Erfolgen zu formalisieren.

Die Erfahrung zeigt des Weiteren, dass im Rahmen einer – lokalen oder nationalen – Beschäftigungsstrategie die Einbindung einer wichtigen, politisch unabhängig handelnden sowie von allen Akteuren anerkannten Führungspersönlichkeit besonders erfolgversprechend für die Aktivierung von Partnern und die konsequente Verfolgung von beschäftigungspolitischen Zielen sein kann. Über Mechanismen wie eine öffentlichkeitswirksame Berichterstattung über bisherige Ergebnisse kann ein Erwartungs- und Leistungsdruck aufgebaut und ein Lernprozess initiiert werden, der das Eigeninteresse aller beteiligten Akteure am Erfolg der Strategie und damit deren Umsetzung voranbringt.

Das Grundprinzip des Formulierungs-, Umsetzungssowie Bewertungsprozesses einer Beschäftigungsstrategie muss unabhängig von der gewählten Kooperationsform jedoch der **soziale Dialog**, d. h. die Einbindung aller relevanten Sozialpartner, darstellen. Das Einbeziehen aller Akteure in einen möglichst breiten gesellschaftlichen Dialog ist unerlässlich für den Erfolg und muss bereits bei der Analyse der Ausgangssituation beginnen. Nur durch die frühzeitige und konsequente Beteiligung der

Box 2 Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Die Europäische Beschäftigungsstrategie spielt eine zentrale Rolle bei der Koordinierung der EU-Politiken und ist Kernstück der europäischen Beschäftigungspolitik. Sie wurde 1997 von der Europäischen Union (EU) verabschiedet, um die anhaltende und hohe Arbeitslosigkeit in der EU zu verringern. Im Mittelpunkt der Strategie steht seit der Neuorientierung im Rahmen des Lissabon-Prozesses im Jahr 2005 die gemeinsame Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Die EU-Mitgliedsstaaten formulieren in Abstimmung mit der Europäischen Kommission gemeinsame beschäftigungspolitische Ziele und Leitlinien, welche dann in Nationalen Reformprogrammen (NRPs) umgesetzt und in einem gemeinsamen Beschäftigungsbericht dokumentiert sind. Ein zentraler Aspekt bei der Erstellung der NRPs besteht in der politischen und öffentlichen Debatte der Zielsetzungen und Strategien. In diesem Rahmen wurde unter anderem im April 2012 von der Europäischen Kommission eine Reihe von Strategiedokumenten zur Förderung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum erstellt und im sogenannten Beschäftigungspaket zusammengefasst. Mit Investitionen, Reformen und verbesserter Koordinierung soll dieses Paket dabei helfen, einen Rückgang der hohen Arbeitslosigkeit als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu erreichen.

Eine systematische Wirkungsbeobachtung anhand von qualitativen und quantitativen Indikatoren, länderspezifischen Empfehlungen sowie gemeinsamen Beschäftigungsberichten dient der stetigen Evaluierung und Anpassung der Beschäftigungsstrategie. Die bislang gesammelten Erfahrungen verdeutlichen, dass die Formulierung und Umsetzung einer Beschäftigungsstrategie viel Zeit braucht. So konnte erst nach anfänglich enttäuschenden Ergebnissen eine Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums in den Mitgliedsländern der EU festgestellt werden. Gründe dafür finden sich – neben anderen Faktoren – insbesondere in der umfassenden Neuorientierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf eine koordinierte Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik.

Quelle: European Commission: European Employment Strategy, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en

Sozialpartner können ownership entwickelt und eine ausbalancierte Berücksichtigung verschiedener Interessen gewährleistet werden. Die Formulierung und Umsetzung einer Beschäftigungsstrategie durch externe Experten, ohne die intensive Zusammenarbeit mit den Partnern, ist daher in der Regel weder zielführend noch nachhaltig.

Beschäftigungsstrategien bedürfen der Abstimmung mit anderen Politikbereichen und nationalen Entwicklungsstrategien. Wie bereits erwähnt, ist Beschäftigungspolitik ein übersektorales Politikfeld. Beschäftigungspolitische Maßnahmen dürfen daher nicht – wie in der Vergangenheit oft geschehen – isoliert ergriffen werden, sondern sind mit anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Bereichen und Reformschritten eng zu verbinden und abzustimmen.

Dabei wird die Zielsetzung Beschäftigungsförderung häufig in bereits bestehende umfassendere Entwicklungsstrategien, wie z.B. PRSPs, DWCPs oder andere nationale Pläne oder Entwicklungsrahmen integriert. PRSPs bilden in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern die Grundlage für die Konzeption und Umsetzung von Politikmaßnahmen in Kooperation mit internationalen Gebern und Entwicklungsbanken, weshalb sie besonders relevant für die Planung und Durchführung strategischer Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung sind. Auch DWCPs sind als die wesentlichen Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für die Zusammenarbeit mit Partnerländern zentral für die Verknüpfung von Beschäftigungszielen mit anderen Politikbereichen.



Infrastrukturinvestitionen können Beschäftigung fördern: Ingenieure kontrollieren den Fortschritt eines Wasserprojekts im Libanon

Dabei orientieren sich DWCPs an bereits vorhandenen PRSPs, identifizieren für die Zielsetzungen der ILO fehlende Themen und ergänzen diese im länderspezifischen Ansatz (vgl. Modul 3.1).

Angesichts des langfristigen Prozesses ist für den Erfolg einer Beschäftigungsstrategie ein **stabiler politischer Rahmen** notwendig. Neben verlässlichen und effizienten





Wie dieser kleine Setzling benötigt auch die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes viel Energie, Geduld und gute Rahmenbedingungen

institutionellen Strukturen müssen ausreichende politische und administrative Kompetenzen und Kapazitäten für die Konzeption und Umsetzung nationaler Beschäftigungsstrategien bestehen. Insbesondere in Ländern mit vergleichsweise geringen politischen und administrativen Kapazitäten bietet sich die Einbindung von Beschäftigungspolitik in PRSPs, DCWPs oder anderen Entwicklungsstrategien an, um die institutionellen Strukturen nicht durch weitere separate Zielformulierungen und Dokumente noch zusätzlich zu belasten.

Dem Prozess der Zielfestlegung muss eine gründliche Analyse der Arbeitsmarktsituation und Beschäftigungshemmnisse auf der Nachfrage- und Angebotsseite sowie der Schwächen der Arbeitsmarktdienstleistungen vorausgehen (vgl. Modul 2.1). Dafür sind seriöse und detaillierte Arbeitsmarktinformationen unerlässlich. Zudem ist eine kontinuierliche Erhebung und Analyse der Daten im Rahmen eines Monitoringsystems erforderlich, um Fortschritte entsprechend der Zielvorgaben zu beobachten und im Bedarfsfall Politikmaßnahmen rechtzeitig anzupassen. Eine Evaluierung der erzielten Ergebnisse sollte verschiedene (quantitative und qualitative) Methoden zur

Erfassung und Messung von Beschäftigungswirkungen (vgl. Modul 2.4) berücksichtigen, um die erreichten Resultate umfassend bewerten und auf dieser Basis gesicherte Empfehlungen geben zu können.

Wichtig für den Erfolg einer Strategie auch in der Beschäftigungsförderung ist eine klare Priorisierung von Interventionsbereichen, die Operationalisierung von Zielen und Maßnahmen, die Festlegung von Zuständigkeiten und Aufgaben sowie die rechtzeitige Sicherung der notwendigen Finanzierung. Für die Operationalisierung der Ziele kann ein Umsetzungsplan oder Aktionsplan hilfreich sein, der die notwendigen Instrumente und Maßnahmen benennt, klare Verantwortlichkeiten festlegt sowie den zeitlichen Rahmen und Meilensteine für die einzelnen Aktivitäten bestimmt. Die Finanzierung einer Beschäftigungsstrategie sollte bereits vor Beginn der Formulierungsphase grundsätzlich geklärt sein und muss während der Ausarbeitungsphase konkretisiert und angemessen mit der Haushaltsplanung und dem -vollzug verknüpft werden.

In vielen Ländern sind Jugendliche und Frauen besonderen Problemen auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt und häufig überproportional von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen (vgl. Modul 3.3 und Modul 3.4). Im Falle von bestehenden besonderen Benachteiligungen von einzelnen Bevölkerungsgruppen ist zu überlegen, ob das Instrument zielgruppenspezifischer Beschäftigungsstrategien genutzt werden sollte.

Für eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern ist es zudem unabdingbar, den informellen Sektor konsequenter als bisher zu berücksichtigen (vgl. Modul 3.2). Obwohl informelle Beschäftigung in Entwicklungsländern einen Großteil der nicht landwirtschaftlichen Beschäftigung ausmacht, adressieren Politikmaßnahmen diese nur selten. Dies beginnt bereits bei der Arbeitsmarktanalyse, deren übliche Kennzahlen (z. B. Arbeitslosenrate) nicht geeignet sind, die Beschäftigungssituation aussagekräftig zu beschreiben. Für zukünftige Beschäftigungserfolge ist es demnach äußerst wichtig, den gesamten Arbeitsmarkt einschließlich der Struktur und Bedeutung des informellen Sektors zu analysieren, adäquate Handlungsoptionen abzuleiten und diese in Beschäftigungsstrategien zu integrieren.

Vorbild kann hier die nationale **Beschäftigungsstrategie Vietnams** (vgl. Box 3) sein, die Maßnahmen für den informellen Sektor berücksichtigt. Durch Darlehen des *National Employment Fund* wurden Dörfer unterstützt, in denen traditionelles Handwerk der Hauptwirtschafts-

faktor ist. Dadurch konnten die Produktion erhöht, Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen und die Produktivität der Arbeitsplätze gesteigert werden. Diese Maßnahmen führten zu einer Diversifizierung der Beschäftigungsstruktur in ländlichen Gebieten und zu neuen Arbeitsplätzen (auch im informellen Sektor), die armen Menschen höhere und vergleichsweise stabile Einkommen garantieren.

Für die Analyse und Identifikation von Beschäftigungshemmnissen sowie die Formulierung von Zielen, Leitlinien, Indikatoren und Maßnahmen können die bisherigen Erfahrungen und veröffentlichten Standards der ILO (vgl. Box 1) sowie die von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit entwickelte Employment and Labour Market Analysis (ELMA) (vgl. Modul 2.1) grundlegende Orientierung geben. Ein weiterer Leitfaden für die Formulierung von lokalen Beschäftigungsstrategien liegt mit dem Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in New Member States and Candidate Countries of The European Union (vgl. European Commission 2004) vor. Trotz der regionalen Ausrichtung auf neue EU-Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten, kann dieses Handbuch als grundsätzliche Handlungsanleitung auch für andere Länder herangezogen werden, sofern die Vorgaben an die konkreten lokalen Gegebenheiten angepasst werden.

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Der Charakter nationaler Beschäftigungsstrategien sowie die Größe der bestehenden Herausforderungen in Entwicklungsländern verlangen eine **umfassende internationale Unterstützung**, die häufig die Handlungsräume bilateraler Zusammenarbeit übersteigt. Hier bestehen Möglichkeiten, **programmbasierte Ansätze (PBA)**¹ in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verstärkt zu nutzen, um in koordinierten Anstrengungen gemeinsam das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes wirkungsvoll zu fördern.

Für EZ-Unterstützung besteht umfassender Bedarf. Neben der Bedeutung von finanziellen Mitteln aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sei hier insbesondere auf die Notwendigkeit der Unterstützung nationaler Regierungen im Bereich von capacity development hingewiesen. Eine umfassende Beratung und Unterstützung bei der Entwicklung nationaler Kapazitäten in den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit kann entscheidend dazu beitragen, Voraussetzungen dafür zu entwickeln und zu stärken, dass beschäftigungspolitische Ziele den notwendigen Stellenwert auf der nationalen Politikagenda erhalten und diese Ziele in kohärenten Strategiedokumenten (wie z. B. auch PRSPs oder DWCPs) verankert und umgesetzt werden. Entsprechende Anstrengungen der Länder zu einer stärkeren Verankerung von Strategien zur Förderung von Beschäftigung sollten auch weiterhin umfassend und konsequent unterstützt werden.

Die bestehenden Beschäftigungsstrategien auf globaler, europäischer oder nationaler Ebene bieten verschiedene Anhaltspunkte für zukünftige Strategien. Grundsätzlich muss bei den gesammelten Erfahrungen jedoch berücksichtigt werden, dass sich viele der vorliegenden nationalen Beschäftigungsstrategien erst in der Umsetzungsphase befinden, sodass es gegenwärtig noch weitgehend an konkreten Erfahrungen und Länderbeispielen erfolgreicher Implementierung fehlt. Inwieweit diese Strategien in Zukunft erfolgreich implementiert werden, bedarf daher der weiteren Beobachtung. In diesem Kontext ist es zudem notwendig, in stärkerem Maße geeignete Methoden und Instrumente zur Messung von Beschäftigungswirkungen zu entwickeln und nutzen (vgl. Modul 2.4), um eine Verbesserung der Beschäftigungssituation im Zusammenhang mit nationalen Beschäftigungsstrategien künftig auch nachweisen zu können.

¹ Gemäß OECD-DAC sind PBA (engl. programme-based approaches) definiert als eine Modalität der internationalen Zusammenarbeit, die auf den Prinzipien der koordinierten Unterstützung eines national getragenen Entwicklungsprogramms beruht. Von PBA spricht man, wenn die verschiedenen Beiträge der Geber integraler Bestandteil der nationalen, sektoralen, regionalen oder Querschnittsprogramme der Partnerländer sind.

Box 3

Nationale Entwicklungs- und Beschäftigungsstrategie Vietnam

Die aufstrebenden Volkswirtschaften Ostasiens und Südostasiens zeigen, dass mit Hilfe von umfassenden Strategien Fortschritte bei der Steigerung von Beschäftigung erreicht werden können. So sieht bspw. Vietnam die Förderung von Beschäftigung als Schlüsselelement für das Erreichen von nachhaltigem Wirtschaftswachstum und sozialer Stabilität an und definierte es als ein Schwerpunktthema seiner nationalen Entwicklungsstrategien für 2001–2010 und 2011-2020 (aktuell: Viet Nam Sustainable Development Strategy for 2011-2020). Bei der Formulierung und Umsetzung der Entwicklungsstrategien wird die vietnamesische Regierung im Rahmen des Decent Work Country Programmes von der ILO beraten. Die Erfolge der vorangegangenen Beschäftigungsstrategie waren vielversprechend. Es wurden im Zeitraum zwischen 2006 und 2010 rund acht Millionen neue, dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen, der Anteil der nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigten konnte erhöht und das allgemeine Ausbildungsniveau signifikant verbessert werden.

Das Ziel der vietnamesischen Beschäftigungsstrategie von 2001 bis 2010 bestand darin, die Beschäftigungsstruktur in Übereinstimmung mit der Wirtschaftsstruktur zu verändern, Beschäftigung für Menschen verschiedener Qualifikationen zu schaffen, die Arbeitsproduktivität und Einkommen zu steigern sowie den Lebensstandard zu erhöhen. In Bezug auf die gesetzten Ziele konnten in dem Zeitraum wesentliche Fortschritte erreicht werden. Es konnten im Durchschnitt mehr als 1,5 Millionen Arbeitsplätze jährlich geschaffen werden. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft fiel unter 50 Prozent und die städtische Arbeitslosenrate stand im Jahr 2010 bei 4,2 Prozent, womit die Zielmarke von 5 Prozent deutlich unterschritten wurde. Des Weiteren wurde der Anteil qualifizierter Arbeit an der Gesamtarbeitsleistung auf 40 Prozent erhöht.

Um dies zu erreichen, wurden im industriellen Sektor der Export, Industrien mit Wettbewerbsvorteil und arbeitsintensive Industrien (Land- und Forstwirtschaft, Fischverarbeitung, Bekleidung und Schuhe, Bergbau) sowie Bereiche neuer Technologien (Software, Ingenieurwesen, Chemie) gefördert. Im Dienstleistungssektor hatte die Entwicklung von Unternehmensdienstleistungen (z. B. Verkehrswesen, Handel, Banken, Finanzen, Versicherungen) und die Diversifizierung des Tourismussektors Priorität. Die Landwirtschaft wurde industrialisiert und modernisiert, indem neue Getreidesorten angebaut, die Viehwirtschaft sowie die wirtschaftliche Entwicklung von Kleinbauern unterstützt, traditionelle Volkskunstdörfer wiederentdeckt und ausgeweitet sowie Wälder wiederaufgeforstet wurden.

Wesentliche Faktoren für den Erfolg der Strategie bestanden neben starkem wirtschaftlichen Wachstum in der Festlegung klarer Beschäftigungsziele, dem politischen Willen der vietnamesischen Regierung (ownership) und einer breiten öffentlichen Diskussion und Abstimmung der Politikmaßnahmen. Die Sozialpartner waren insbesondere in den Bereichen Unternehmensentwicklung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Berufsbildung, industrielle Beziehungen, Arbeitsverträge, Kollektivverhandlungen, Streikrecht, Lohnpolitiken, Beschäftigungssicherheit und soziale Sicherung aktiv beteiligt.

Trotz der positiven Entwicklungen sieht sich Vietnam jedoch weiterhin großen Herausforderungen gegenüber: So ist insbesondere in ländlichen Gebieten die Unterbeschäftigung anhaltend hoch und Fortschritte in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit fielen geringer aus als erwartet.

Quelle: ILO (2008) und Vietnam (2012)

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

GTZ (2009): Nationale Beschäftigungsstrategien – der Weg zu mehr Beschäftigung in Entwicklungs- und Transformationsländern? Bisherige Erfahrungen und Empfehlungen, Eschborn: GTZ.

European Commission (2004): Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in New Member States and Candidate Countries of the European Union, Brussels: Directorate General for Employment and Social Affairs, EU.

ILO (2008): Implementation of the Global Employment Agenda: Country presentation Viet Nam, Geneva: ILO.

Schmieder, Wulf (2007): Die Ausarbeitung und Umsetzung von Beschäftigungsstrategien unter besonderer Berücksichtigung institutioneller Begleitstrukturen ihrer Entwicklung und Implementierung, GTZ, Unveröffentlichtes Diskussionspapier, Eschborn: GTZ.

Vietnam (2012): Implementation of Sustainable Development: National Report at the UN Conference on Sustainable Development (Rio+20).

Links

European Commission: European Employment Strategy, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en (27.11.2014).

ILO: Global Employment Agenda, www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm (27.11.2014).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Markus Kirchgessner/GIZ Seite 5: © Dirk Ostermeier/GIZ Seite 6: © Tim-Patrick Meyer/GIZ Seite 7: © Ursula Meissner/GIZ

Seite 8: © Michael Kottmeier/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Innovative Ansätze aus der entwicklungspolitischen Praxis



Das Modul 2.6 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 2: "Konzeptionelle Ansätze und Instrumente einer wirksamen Beschäftigungsförderung".

Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CMW	Community Mobilizing Workers / Mobile Berater/innen auf Gemeindeebene
CORPEI	Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones / Gesellschaft zur Förderung von Exporten und Investitionen
CSMA	Cambodian Sedge Mats Association / Assoziation Kambodschanischer Riedgrasmattenunternehmer/innen
ecbp	Engineering Capacity Building Program / Programm Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MDG	Millennium Development Goal / Millenniumsentwicklungsziel
NAMARES	Programm Nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PPP	Public Private Partnership / Öffentlich-private Partnerschaft
PROMYPE	Programa de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa / Programm zur Einkommens- und Beschäftigungsförderung
UCBP	University Capacity Building Programme / Programm zum Kapazitätsaufbau im universitären Bildungsbereich
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UTIL	Unidad Técnica de Intermediación Laboral / Einrichtung für Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Existenzgründungsförderung

Modul 2.6

Inhalt

Wettbewe	erb "Neue Ideen für mehr Beschäftigung"	4
Innovative	e Projektansätze zur Beschäftigungsförderung	4
Stärkung (der Beschäftigungswirksamkeit	8
Erhöhung	der Nachhaltigkeit	10
Übertragb	parkeit der Ansätze zur Beschäftigungsförderung	12
Weitere e	ntwicklungspolitische Herausforderungen	13
Literatur 8	§ Links	14
_		
Boxen		
Box 1	Förderung der Produktion von Riedgrasmatten in Kambodscha	5
Box 2	Mobile Wasserberaterinnen im Jemen	6
Box 3	Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben in China	8
Box 4	Nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen (NAMARES) in Ecuador	9
Box 5	Programm zur sozioökonomischen Reintegration von Jugendlichen und ehemaligen Bürgerkriegskämpfern in Côte d'Ivoire	11

Innovative Ansätze aus der entwicklungspolitischen Praxis

- Innovative Ideen in allen Förderschwerpunkten bilden eine wichtige Grundlage für die Beschäftigungswirksamkeit deutscher EZ-Vorhaben.
- Besonders effektiv erweisen sich hierbei weniger Maßnahmen in Einzelbereichen als vielmehr ein Policy-Mix aus Interventionen in verschiedenen Bereichen: auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und zur Verbesserung der Vermittlung zwischen beiden Seiten.
- Die Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollten in Zukunft verstärkt Augenmerk darauf legen, ihre erzielten Ergebnisse auch durch Zahlen, Daten und Fakten quantitativ zu belegen und dadurch ihre Wirkungen besser nachweisen zu können.

Wettbewerb "Neue Ideen für mehr Beschäftigung"

Um das Thema Beschäftigung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch stärker zu positionieren und ein mainstreaming in allen Förderschwerpunkten zu bewirken, initiierte das Sektorvorhaben "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Auftrag des BMZ 2008 einen Wettbewerb zu "Neuen Ideen für mehr Beschäftigung". Obwohl dieser Wettbewerb bereits einige Zeit zurückliegt und manche der hier beschriebenen EZ-Maßnahmen inzwischen beendet oder mit neuen Aktivitäten auch in anderen Bereichen weitergeführt werden, gibt die Auswertung des Wettbewerbs bis heute wichtige Hinweise über neue, innovative und besonders beschäftigungswirksame Ansätze innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Diese Ansätze sind weiter relevant und können Anregung für Interessierte sein.

Die rege Teilnahme am Wettbewerb mit 31 Einsendungen zeigte, dass Beschäftigungsförderung Beachtung in der Praxis der EZ erlangt hat und das Thema in vielen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterschiedlicher Fachrichtungen verfolgt wird. Neben dem Förderschwerpunkt "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung" waren z. B. auch die Bereiche "Gute Regierungsführung", "Ländliche Entwicklung" und "Wasser" vertreten. Dies entspricht dem sektorübergreifenden Charakter des Themas Beschäftigungsförderung.

Die gewonnenen Ergebnisse unterstreichen die **Bedeutung einer integrierten Herangehensweise** in der Beschäftigungsförderung: die höchste Beschäftigungswirksamkeit erzielten Vorhaben, die einen *Policy-*Mix aus Interventionen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und Interventionen zur Verbesserung der Vermittlung beider Seiten *(matching)* verfolgen.

Fünf Vorhaben (vgl. Box 1–5) wurden für ihre besonders innovativen und wirksamen Ansätze ausgezeichnet. Doch auch die weiteren Einsendungen stellen durch ihre vielfältigen Konzepte und Erfahrungen eine wichtige Ideenfundgrube für noch intensivere Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit dar.

Innovative Projektansätze zur Beschäftigungsförderung

Die Auswertung der Vorhaben, die sich im Rahmen des Wettbewerbes präsentierten, erfolgte nach den Kriterien Innovation, Wirkung, Übertragbarkeit und Nachhaltigkeit. Die eingereichten Projekte weisen vielfältige innovative Ansätze auf, die nachfolgend beispielhaft dargestellt werden:

 Dem Vorhaben "Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben in China" ist ein Novum im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gelungen. Mit



Förderung des Privatsektors im ländlichen Raum: neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für Frauen in Kambodscha

Hilfe der GTZ¹ wurde in einigen Provinzen die Zeitarbeit eingeführt, ein bis dato unbekanntes arbeitsmarktpolitisches Instrument in der Volksrepublik China. Es erlaubt den Unternehmen, die Zahl ihrer Mitarbeiter kurzfristig und flexibel den Anforderungen des Marktes anzupassen, und schafft neue Arbeitsplätze vor allem für Frauen mit sonst geringen Chancen auf ein Beschäftigungsverhältnis (vgl. Box 3).

■ Einführung und Nutzung einfacher und arbeitsintensiver Technologien können zu mehr Beschäftigungsmöglichkeiten führen und Existenzgründungen
fördern. Ein solcher Ansatz wird beispielsweise mit
der Natursteinpflasterung öffentlicher und privater
Straßen und Plätze verfolgt. Aus Sicht der Beschäftigungsförderung besteht der Vorteil dieses Ansatzes
vor allem in der hohen Arbeitsintensität und des
Angebotes von Arbeitsplätzen für niedrig qualifizierte

Box 1 Förderung der Produktion von Riedgrasmatten in Kambodscha

Die Provinz Kandal hat den hier hergestellten Riedgrasmatten ihren Namen gegeben. Traditionell werden diese Matten von Frauen in Heimarbeit gewebt. In ganz Kambodscha verdienen rund 10.000 Frauen damit ihr Geld. In der Provinz Kandal ist der Riedgrasmattensektor von besonderer Bedeutung für die lokale, ländlich geprägte Wirtschaft: über 1.000 Riedgrasbauern, 4.000 Weberinnen und 30 Unternehmerinnen produzieren 150.000 Matten pro Jahr. Da das Produkt hohes Potenzial für die internationale Vermarktung bietet, setzte die GIZ hier mit umfassenden Maßnahmen zur Stärkung der Wertschöpfungskette an.

Ein Designwettbewerb in Kooperation mit dem Frauenministerium und zwei kambodschanischen Kunstuniversitäten förderte die Entwicklung moderner Designs für die beliebten Bodenbeläge und brachte Künstler und erfahrene Handwerkerinnen miteinander in Kontakt. Entwicklungspartnerschaften (PPP-Projekte) zwischen dem GIZ-Vorhaben "Förderung des Privatsektors im ländlichen Raum" und zwei Unternehmerinnen wurden auf den Weg gebracht: ein Trainingszentrum für Bleichen und Weben sowie eines für Nähen und Verpackung. Ein Merkmal des innovativen Trainingskonzeptes war, dass die Weberinnen gemeinsam mit den Unternehmerinnen an den Schulungen teilnahmen. Die neuen Webtechniken gelangten so ohne Zeitverzögerung und Umweg in die Produktionsstätten. Koordiniert wird der Vertrieb von der Cambodian Sedge Mats Association (CSMA) einem neu etablierten Zusammenschluss von 15 Kandalmatten-Unternehmerinnen.

Die Wertschöpfungskette der Kandalmattenproduktion wurde nachweislich verbessert. Innerhalb von sechs Monaten stieg der Gesamtumsatz der von CSMA vertriebenen Matten um 200 Prozent. Das bedeutete für die 400 angeschlossenen Weberinnen ein vierfach höheres Einkommen. Damit bietet ihnen das Handwerk eine echte Alternative zur Abwanderung in die Städte. Maßgeblich für den Erfolg war die erhöhte Qualität der Kandalmatten, wodurch deutlich höhere Preise erzielt werden können, sowie die Professionalisierung von CSMA und deren Integration in existierende nationale Handwerkskammern.

¹ Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ist seit dem 1. Januar 2011 Teil der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Arbeitskräfte. In der Mongolei spricht der Beruf speziell junge Männer an, die in diesem Land die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffene Bevölkerungsgruppe sind. In Äthiopien wurde die Natursteinpflasterung als eine Einzelmaßnahme im Rahmen des Engineering Capacity Building Programs (ecbp) ebenfalls durchgeführt.

- Kreative Ideen führen zu Existenzgründungen und schaffen neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Als die öffentliche Müllentsorgung im kriegszerrütteten Freetown (Sierra Leone) zusammengebrochen war, haben in Kleingruppen organisierte Jugendliche die Müllentsorgung der Privathaushalte übernommen. Mit Unterstützung der GIZ entstand der Dachverband Klin Salone, ("Clean Sierra Leone" in der Landessprache Crio) der u. a. im Rahmen einer Public-Private-Partnership (PPP)-Initiative das Einkommen von Hunderten von Jugendlichen sichert. Das UN Youth Employment Network for West Africa zählt Klin Salone zu den erfolgreichsten Projekten im Bereich Jugendbeschäftigung und das Modell dient anderen Ländern als Vorbild.
- Dass innovative Ideen für die beschäftigungsrelevanten Vorhaben aus nationalen Traditionen und regionalen Stärken entstehen können, zeigt ein Vorhaben in Kambodscha, das die lokale Produktion von Riedgrasmatten (Bodenbeläge) förderte. Mit Hilfe der GIZ konnte die Qualität der Produkte sowie der Anteil der Wertschöpfung dieses Traditionsproduktes soweit verbessert werden, dass wohnortnahe Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen geschaffen und gesichert wurden (vgl. Box 1).
- Beschäftigungsförderung kann nur im Einklang mit der Nachfrage der Wirtschaft gelingen. Wenn Zielgruppen für einen stark wachsenden Wirtschaftszweig mit steigender Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ausgebildet werden, können zudem mögliche Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt minimiert werden, die eventuell durch Ausbildung entstehen. Das Vorhaben "Textil-Ausbildungszentrum für indigene Mädchen" in Indien qualifizierte in Kursen von geringer Dauer Mädchen und junge Frauen in enger Kooperation mit und für die wachsende indische Textilindustrie. Von diesem Vorhaben profitierten besonders Mädchen und junge Frauen aus ländlichen Regionen, die aufgrund der neu geschaffenen dezentralen Beschäftigungsmöglichkeiten ein Einkommen erwirtschaften können, ohne in die Städte abwandern zu müssen.

Box 2

Mobile Wasserberaterinnen im Jemen

Die GIZ unterstützte im Auftrag des BMZ im Rahmen des Programms "Institutionelle Entwicklung des Wassersektors" die jemenitischen Wasserwerke darin, die städtische Wasserversorgung und das Wasserressourcenmanagement zu verbessern. Eine der beschäftigungsrelevanten Aktivitäten des Programms war die Ausbildung der so genannten community mobilizing workers (CMW). Die CMW übernehmen die Kommunikation zwischen städtischen Wasserwerken und der Bevölkerung und führen Informationskampagnen zu Hygiene und Wassernutzung durch, beraten Kunden zu Wassertarifen oder nehmen Beschwerden entgegen.

In einem Land mit traditionell strenger Geschlechtertrennung wie dem Jemen eröffnet die Betreuung weiblicher Kunden durch Beraterinnen neue Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor für Frauen. Als Mitarbeiterinnen der Wasserwerke erhalten sie ein Gehalt – genau so viel wie ihre männlichen Kollegen –, sind rentenversichert und meist im Krankheitsfall abgesichert.

Die Hälfte der bis 2008 qualifizierten 275 Frauen und Männer, die im Rahmen der CMW ausgebildet wurden, konnten direkt bei den geförderten Stadtwerken eingestellt werden. Darüber hinaus besitzt der neue Beruf ein hohes Zukunftspotenzial in weiteren Dienstleistungssektoren, die eine intensive Kommunikation zwischen Anbietern und Kunden benötigen. Es gelang dem Vorhaben, sowohl den Partner als auch andere internationale Geber in Jemen von dem Erfolg des Vorhabens zu überzeugen. Das System von CMW ist mittlerweile etabliert und wurde in weiteren Wasserwerken als auch in anderen Wirtschaftszweigen wie Landwirtschaft und Gesundheit aufgegriffen.

Das Vorhaben ist ein gutes Beispiel dafür, dass Beschäftigungsziele nicht nur im Bereich "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung", sondern auch in anderen Themenfeldern erfolgreich verfolgt und zwei wichtige entwicklungspolitische Anliegen – Wasserversorgung und Beschäftigung – konstruktiv miteinander verbunden werden können.



Weibliche community mobilizing workers beraten Frauen zu Wassernutzung und Hygiene (Jemen)

- Die Entwicklung eines neuen Berufsbildes und die Ausbildung in diesem Beruf können neue nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor, u. a. für Frauen, schaffen. Ein Beispiel hierfür ist das Vorhaben "Mobile Wasserberaterinnen" im Jemen aus dem Förderschwerpunkt "Wasser". Im Rahmen dieses Vorhabens wurden die sogenannten community mobilizing workers ausgebildet, die für die städtischen Wasserwerke die Kommunikation mit den Kunden übernehmen (vgl. Box 2).
- In Post-Konflikt-Kontexten stellt Beschäftigungsförderung durch die Reintegration ehemaliger Kombattanten eine besondere Herausforderung dar. Schnelle Verfügbarkeit von Beschäftigungsmöglichkeiten ist oft eine unverzichtbare Bedingung für die langfristige Befriedung solcher Länder. Besonders Jugendliche, die über ein hohes Gewaltpotenzial verfügen, sinnvoll zu beschäftigen und ihnen den friedlichen Umgang miteinander zu vermitteln, ist einer der Erfolgsfaktoren, die etwa das Vorhaben Beschäftigungsförderung für Jugendliche in Timor Leste auszeichnet. Auf ungewöhnliche Weise wurden ehemalige Kombattanten in lokale Gemeinden integriert und bei der Förderung des Überganges zwischen Schule und Beruf begleitet. Dorfgemeinschaften stellten Absolventen einer Landwirtschafts-
- schule das benötigte Land zur Verfügung, integrierten sie in ihre Gemeinschaft und unterstützten sie so dabei, eine eigene Existenz aufzubauen. Die Jugendlichen können so erlerntes Schulwissen direkt anwenden und erproben. Davon profitieren aber auch die Dorfgemeinschaften. Sie erhalten durch die ausgebildeten Jugendlichen Zugang zu neuestem Wissen über Produktionsmethoden und Marketing lokaler Produkte.
- Dass durch die Wiederbelebung von traditionellem Gewerbe Beschäftigungserfolge erzielt werden können, zeigte ein Vorhaben in der Demokratischen Republik Kongo. Mit der Unterstützung der GIZ wurde hier das alte Handwerk des Holzschiffbauens zu neuem Leben erweckt. Ehemalige Kindersoldaten erhielten eine neunmonatige Ausbildung, die ihnen ermöglichte, eine Beschäftigung in diesem Handwerk aufzunehmen. Gleichzeitig wurden durch verbesserte Transportwege auch die Voraussetzungen für mehr Mobilität geschaffen. Die neuen Transportwege auf dem Wasser ermöglichen den Bewohnern der Region, sich zuverlässig und preiswert mit Grundnahrungsmitteln und Baumaterial zu versorgen. Auch werden dadurch für viele Menschen im Kongo-Becken bessere Chancen eröffnet, selbst Einkommen zu erwirtschaften.

Einen interessanten Ansatz verfolgte auch das Programm zur Einkommens- und Beschäftigungsförderung (PROMYPE) in Honduras, welches das dortige Arbeitsvermittlungssystem durch qualitative Beschäftigungsmerkmale ergänzte. Die Unidad Técnica de Intermediación Laboral (UTIL) ist ein innovatives Instrument zur Beschäftigungsförderung Jugendlicher, welches Berufsberatung, Kurzausbildung, Arbeitsvermittlung und Existenzgründungsförderung miteinander verbindet. Der Partner des Vorhabens – die Industrie- und Handelskammer der Stadt Choloma - vermittelt arbeitslose Jugendliche erfolgreich an Unternehmen, die sich zu Kernarbeitsnormen bekennen. Innovativ an dem Konzept ist auch, dass die arbeitsuchenden Jugendlichen auf lokaler Ebene mit in die Diskussion notwendiger politischer Schritte einbezogen werden.

Stärkung der Beschäftigungswirksamkeit

Als besonders beschäftigungswirksam erwiesen sich Vorhaben, die in allen Bereichen des integrierten Ansatzes zur Beschäftigungsförderung agieren (siehe Modul 2.2). Dieser wurde beispielsweise bei dem Vorhaben "Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben in China" erfolgreich umgesetzt (vgl. Box 3).

Beschäftigungsfähigkeit bzw. dessen Erhalt ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Eintritt von Arbeitsuchenden in ein Beschäftigungsverhältnis. Damit aus der verbesserten Beschäftigungsfähigkeit mehr (Netto-) Beschäftigung ohne Verdrängungseffekte entsteht, müssen Ausbildungssysteme sich an dem Bedarf der Wirtschaft orientieren, auf Wachstumssektoren mit zukunftsträchtigen Berufen ausgerichtet sein und vor allem die lokalen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Ein gelungenes Beispiel hierfür ist das Vorhaben "Beschäftigungsorientierte Berufliche Bildung" in Uganda. In den ländlich geprägten Kommunen des Landes zählen weniger formale Abschlüsse, sondern mehr die benötigten Fertigkeiten und Fähigkeiten der Menschen. Genau dort setzte das Vorhaben mit dem von der GIZ entwickelten LearnNet-Ansatz der informellen Ausbildung an. Diesem Ansatz folgend, konzipierten die Gemeinden selbständig das Training und setzen es entsprechend den Bedürfnissen der Lerngruppen, den verfügbaren Ressourcen und der Nachfrage um. Die Ausbildung wird im sozialen und beruflichen Umfeld der Menschen durchgeführt; sie ist kostengünstig, wenig

Box 3

Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben in China

Frauen sind in China wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. So auch in Nanjing und Benxi. Um die Wettbewerbsposition von Frauen auf dem chinesischen Arbeitsmarkt zu stärken, beriet die GTZ mit ihrem Vorhaben "Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben" die Arbeitsämter bei der Verbesserung und Ausweitung einer Vielzahl von Dienstleistungen. Diese reichten von der Ausgestaltung effizienter und bedarfsbezogener Fortbildungs- und Umschulungsangebote unter Einbezug der Wirtschaft bis zur Einführung neuer Berufsorientierungsinstrumente, beispielsweise der computergestützten Berufsberatung mithilfe der Software JobLab©. Um den Bedarf der Arbeitskräfte nach Sicherheit und Sicherung mit der Forderung der Wirtschaft nach Flexibilität zu verbinden, wurde das Modell der arbeitsmarktorientierten Zeitarbeit eingeführt. Darüber hinaus führten die Arbeitsämter neue Dienstleistungen zur Unterstützung von Existenzgründungen ein, was ein völlig neues Aufgabenumfeld für Arbeitsämter eröffnete. Zusätzlich entfaltete das Vorhaben eine Vielzahl von Aktivitäten, um wirtschaftsnahe Arbeitsmarktpolitik und eine bessere Erhebung von Arbeitsmarktinformationen zu fördern sowie das Image von Frauen als produktive Arbeitskräfte zu stärken.

Mehr als 13.000 Frauen in Nanjing und Benxi, die im Rahmen des Projektes beraten oder qualifiziert wurden, fanden bis 2006 einen neuen Arbeitsplatz. Gut 80 Prozent von ihnen behielten ihre Stelle mindestens für drei Monate. Delegationsbesuche, Konferenzen und zahlreiche Publikationen sorgten dafür, dass die neuen Arbeitsvermittlungsinstrumente inzwischen im ganzen Land bekannt sind. Die arbeitsmarktorientierte Zeitarbeit hat sich binnen kürzester Zeit zu einem Erfolgsmodell entwickelt, das bereits in vielen Städten Chinas genutzt wird.

zeitintensiv und greift auf die vorhandenen Wissensträger der Kommunen zurück.² Diese Vorgehensweise ist zudem sehr beschäftigungswirksam: 60 Prozent aller seit Programmbeginn 2004 bis 2008 ausgebildeten Personen konnten infolge ihrer Ausbildung eine bezahlte Beschäftigung aufnehmen.

² Die Implementierung des LearnNet-Ansatzes erfolgte vorerst pilothaft in drei ugandischen Gemeinden. In 38 Lerngruppen wurden Menschen Kenntnisse zu Landwirtschaft, Veredelung, Frisieren, Schweißen oder Handwerk vermittelt.

Box 4 Nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen (NAMARES) in Ecuador

Das Programm NAMARES in Ecuador hatte zum Ziel, das Einkommen der armen ländlichen Bevölkerung in der Programmregion durch die Anwendung von Strategien und Methoden für ein Management natürlicher Ressourcen zu steigern. In diesem Rahmen wurde das Konzept zur Förderung von Wertschöpfungsketten ValueLinks3 angewendet: Produkte wie zum Beispiel Origin-Kaffee, Bio-Kakao und zertifiziertes Holz wurden entwickelt, wodurch die Einhaltung umwelt- und sozialverträglicher Standards, traditionelle Anbau- und Verarbeitungsweise sowie die Herkunft garantiert werden. Alle Produkte sind qualitativ hochwertig. Um eine Steigerung der Einkommen von Kleinproduzenten, welche in der Wertschöpfungskette aktiv sind, zu erreichen, wurden vielfältige Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Produkte - Qualitätskontrollsysteme, Kostenreduzierung, Produktionssteigerung, die Einführung umwelt- und sozialverträglicher Standards – und darüber hinaus zur Erhöhung der Beteiligung der Kleinproduzenten am Gesamtgewinn der Wertschöpfungskette, beispielsweise Effizienzsteigerung oder Direktvermarktung durchgeführt.

Die Förderung der Kaffee-, Kakao- und Holzproduktion im Rahmen einer Verbesserung der Wertschöpfungsketten zahlt sich für die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aus. Von den 25.000 beteiligten Bauernfamilien konnten rund drei Fünftel ihre Einkommen durch verbesserten Marktzugang erhöhen. Die jährlichen Einkommenssteigerungen im Zeitraum von 2003 bis 2007 lagen bei den Kakaoproduzenten zwischen 43 und 75 Prozent, bei den Kaffeebauern bei 70 Prozent. Langfristige Lieferverträge bringen den Kleinbäuerinnen und Kleinbauern außerdem Sicherheit und deren Wettbewerbsfähigkeit hat sich verbessert

Das Landwirtschaftsministerium und die Gesellschaft zur Förderung von Exporten und Investitionen wenden den Wertschöpfungskettenansatz *ValueLinks* inzwischen auch in anderen Bereichen an, beispielsweise im Tourismus, für Heilkräuter, Bioprodukte oder Früchte.



Förderung von Wertschöpfungsketten und nachhaltige Ressourcennutzung als Chance für Einkommen und Beschäftigung (Ecuador)

Auch Maßnahmen, die hauptsächlich die Abstimmung zwischen dem Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage verbessern, tragen zur Erhöhung der Beschäftigungswirkungen bei. Die Voraussetzung dafür ist eine sorgfältige Analyse des Arbeitsmarktes zu Beginn des Vorhabens. Besonders in Ländern mit einem unflexiblen Arbeitsmarkt und geringer Informationstransparenz haben sich Jobbörsen als ein sehr wirkungsvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument bewährt. In Ägypten unterstützte die GIZ im Auftrag des BMZ beispielsweise das Boulaq El Dakrour Employment Office als selbstverwaltetes Jobcenter von Jugendlichen für Jugendliche. Innerhalb von 18 Monaten hatte die Einrichtung bereits etwa 1.500 Jugendliche, davon 600 junge Frauen, in eine neue Beschäftigung vermittelt.

Nicht alle Vorhaben im Bereich der Beschäftigungsförderung definieren ihren Erfolg über einen Zuwachs an Arbeitsplätzen. Die Vorhaben, die sich an dem Konzept der **menschenwürdigen Arbeit** orientieren, schaffen in der Regel keine direkten Beschäftigungsmöglichkeiten. Ihre Wirkung liegt vielmehr in der Absicherung und



Kopfsteinpflastern in der Mongolei: Arbeitsintensiv und umweltfreundlich

Verbesserung der Qualität existierender Beschäftigungsverhältnisse. Soziale Standards und verbesserte Arbeitssicherheit lassen sich beispielsweise sehr gut innerhalb des Wertschöpfungsketten-Förderansatzes einführen. Das Vorhaben "Nachhaltiges Managements natürlicher Ressourcen" (NAMARES) in Ecuador setzte dabei auf Wertschöpfungsketten unter Beteiligung internationaler Großunternehmen, die in den entsprechenden Entwicklungsländern produzieren (vgl. Box 4).

Ein ähnliches Vorgehen in Rahmen des Vorhabens "Vínculos – Anbahnung von Geschäftsbeziehungen" in Brasilien brachte auch direkte Beschäftigungswirkungen: Während die Anzahl der Beschäftigten in den beteiligten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aus dem Bundesstaat Pernambuco 2008 um etwa 3,5 Prozent gestiegen ist, blieb diese Kennzahl im gesamten Bundesstaat und im gleichen Zeitraum unverändert. Das Vorhaben qualifizierte die Führungskräfte von heimischen Zulieferfirmen u.a. in Qualitätssicherung, Umweltschutz, Arbeitsschutz und -sicherheit sowie Zertifizierung. Dabei werden die Inhalte der Qualifizierung durch einen Zusammenschluss internationaler Großunternehmen bestimmt.

Erhöhung der Nachhaltigkeit

Alle eingesandten Projektbeispiele richten ihre Vorhaben auf Nachhaltigkeit aus. Dafür setzen die Vorhaben folgende spezielle Maßnahmen ein:

- Die Trägerinstitutionen werden von Anfang an so vorbereitet, dass sie **kostendeckend arbeiten** und ihre Arbeit fortsetzen können, wenn die Unterstützung von Seiten der internationalen Geber ausläuft. Hierzu setzen die Projektbeispiele auf ein tragfähiges Geschäftsmodell und auf die richtige Einschätzung der zahlungskräftigen Nachfrage für die angebotenen Dienstleistungen bei den Existenzgründungen.
- Starkes Bewusstsein für ownership von Seiten des Partners ist ebenso ein Erfolgskriterium, wenn man Nachhaltigkeit der Vorhaben erreichen möchte. Der Aufbau des Boulaq El Dakrour Employment Office in Kairo war beispielsweise die Idee von Jugendlichen. Die GIZ gab lediglich die Starthilfe. Mittlerweile arbeitet die Beschäftigungsagentur ohne die Förderung der GIZ; weitere Jobcenter nach dem gleichen Konzept sind im Entstehen.

Box 5

Programm zur sozioökonomischen Reintegration von Jugendlichen und ehemaligen Bürgerkriegskämpfern in Côte d'Ivoire

Noch immer sind viele ehemalige Bürgerkriegssoldaten vom wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen. Grund ist ihre fehlende Bildung, denn der Schulbesuch fiel den Wirren des Krieges zum Opfer. Das trifft für viele junge Männer und Frauen im Alter zwischen 18 und 30 Jahren zu, die durch den bewaffneten Konflikt vom öffentlichen Bildungssystem ausgeschlossen waren. In dem Programm, das von GIZ International Services unterstützt wurde, erhielten junge Leute eine praxisorientierte technische und landwirtschaftliche sowie theoretische Grundausbildung: Lesen, Schreiben und Rechnen inklusive. Zudem wurden Grundlagen der Buchhaltung und Verwaltung von Mikroprojekten vermittelt. Ein weiteres wichtiges Element der Reintegration von Ex-Kombattanten ist das Erlernen von Grundregeln des zivilen Zusammenlebens. Damit das Ziel des erfolgreichen Starts in die Selbstständigkeit umgesetzt werden konnte, erhielten die Teilnehmenden fachliche Unterstützung bei der Existenzgründung sowie eine mehrmonatige Nachbetreuung. Das Programm wurde in enger Zusammenarbeit mit dem nationalen Zivildienst durchgeführt.

Während der zweijährigen Pilotphase wurden 950 Ex-Kombattanten in das Zivilleben integriert. Im Anschluss an die Pilotierung nahmen rund 2.900 junge Männer und Frauen an dem Programm teil, darunter 350 ehemalige Bürgerkriegskämpfer. Zwei Drittel von ihnen erhielten eine technische oder wirtschaftliche Ausbildung, ein Drittel spezialisierte sich auf die Verwaltung von Mikroprojekten. Etwa 80 Prozent der Teilnehmenden sind inzwischen erfolgreich wirtschaftlich integriert. Die Wirkungen variieren allerdings stark. Die sozio-ökonomische Reintegration ist besonders erfolgreich, wenn die Teilnehmenden in ihr Dorf und einen familiären Kontext zurückkehren und sie ist im landwirtschaftlichen Bereich wirksamer als im kommerziellen.

Ein *Policy-Mix* verspricht mehr Nachhaltigkeit bei den Beschäftigungswirkungen als Interventionen, die lediglich auf einer Seite des Arbeitsmarktes ansetzen. Dieses Vorgehen sorgt dafür, dass Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt zeitgleich verringert und somit Hindernisse für dessen Zugang besser abgebaut werden können. Die aufeinander abgestimmten entwicklungspolitischen Interventionen wirken so

- nachhaltiger. Hier sind insbesondere die Erfahrungen des Vorhabens "Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben in China" aufschlussreich (vgl. Box 3).
- Capacity development des Partners ist auch in beschäftigungsrelevanten Vorhaben ein wichtiger Schlüssel für mehr Nachhaltigkeit der Wirkungen. Das Vorhaben "Nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen" (NAMARES) in Ecuador schulte die wichtigsten Partner des Programms in der Anwendung des von der GIZ entwickelten Ansatzes zur Förderung von Wertschöpfungsketten (ValueLinks).
- Nachhaltige Beschäftigung ist ohne Steigerung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) kaum möglich. Diese Herausforderung lösen die Projektbeispiele aus dem Wettbewerb auf unterschiedliche Weise. Im Rahmen des University Capacity Building Program (UCBP) in Äthiopien wurden Bauaufträge an kleine und mittlere Subunternehmen vergeben, die oft im informellen Sektor agieren. Gleichzeitig wurden Fach- und Führungskräfte dieser Unternehmen beispielsweise in bedarfsorientierten Managementkurzlehrgängen qualifiziert. Das Gewinnervorhaben aus Kambodscha steigerte durch die Einführung von Standards die Qualität eines traditionellen Produktes (Riedgrasmatten) und verbesserte somit seine Absatzmöglichkeiten sowie das Einkommen der Herstellerinnen. Auch das Gewinnervorhaben aus Ecuador erhöhte die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produkte von Kleinbauern, in dem es die Einführung der Qualitätskontrollsysteme, Umwelt- und Sozialstandards unterstützte.
- Die Hersteller können darüber hinaus gestärkt werden und ihre Verhandlungsposition verbessern, wenn sie sich in einem **Verband** zusammenschließen. Sie können so bessere Konditionen für die Abnehmer anbieten, bessere Vermarktungswege suchen oder mit vereinigten Kräften ihre Mitglieder ausbilden. Diesen Weg verfolgte beispielsweise das erwähnte Gewinnervorhaben in Kambodscha (vgl. Box 1).
- Für die Nachhaltigkeit der beschäftigungsrelevanten Vorhaben im Konfliktkontext ist es von großer Bedeutung, dass nicht nur fachliches Wissen, sondern auch die Regeln des zivilen Lebens und des friedlichen Miteinanders vermittelt werden. Dies bestätigen z. B. die Erfahrungen des Programms zur sozioökonomischen Reintegration von Jugendlichen



Gemeinsam die berufliche Zukunft planen: Beratungsgespräch für Jugendliche im Jobcenter (Ägypten)

und ehemaligen Bürgerkriegskämpfern in Côte d'Ivoire. Diese Zielgruppe bedarf einer längeren Nachbetreuung und unterstützender Maßnahmen zur Existenzgründung (vgl. Box 5).

Die Vernetzung mit nationalen Institutionen und das abgestimmte Vorgehen aller Akteure sind unabdingbare Voraussetzungen für Nachhaltigkeit. Darauf setzte – mit Erfolg – beispielsweise das Wassersektorprogramm in Jemen (vgl. Box 2).

Übertragbarkeit der Ansätze zur Beschäftigungsförderung

Die meisten der eingereichten Wettbewerbsbeiträge förderten gezielt die **Übertragbarkeit** der Vorhaben mit folgenden Maßnahmen:

- Schulungen in verwendeten Konzepten;
- Bereitstellung der Schulungsmaterialien und Handbücher, die aktualisiert und an die nationalen Rahmenbedingungen angepasst werden;
- Dokumentation der Ergebnisse, Konzepte, Methoden und Erfahrungen der Vorhaben;
- Kommunikation gegenüber nationalen und internationalen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit durch Presse- und Öffentlichkeitskampagnen und über geeignete Foren.

Viele Projekte verweisen darauf, dass ihre Methoden und Instrumente bereits vom Partner übernommen und auf andere Bereiche bzw. Regionen übertragen wurden. So führten z.B. das Landwirtschaftsministerium und die Gesellschaft zur Förderung von Exporten und Investitionen (Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, CORPEI) in Ecuador den Ansatz zur Förderung von Wertschöpfungsketten (ValueLinks) als Arbeitskonzept zur Einkommenssteigerung bei Kleinbauern ein und übertrugen ihn selbständig auf andere Wertschöpfungsketten.

Die Vielzahl der Projektbeispiele zur Etablierung einer Jobvermittlung (Jobbörse) zeigt, dass sich diese Idee in vielen Formen auf andere Länder mit zum Teil sehr einfachen Mitteln übertragen lässt:

- In Kambodscha wurde eine Internetbörse, die hauptsächlich die Zielgruppe Jugendliche bedient, mit der Unterstützung der GIZ eingeführt.
- In einem Kairoer Armutsviertel betreiben Jugendliche dagegen ein Jobcenter (Boulaq El Dakrour Employment Office), das gleichzeitig Aus- und Weiterbildung, Bewerbungstraining und Rechtsberatung anbietet.

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Der Wettbewerb "Neue Ideen für mehr Beschäftigung" erbrachte zwei wichtige Erkenntnisse:

- Innovative Ideen bilden eine wichtige Grundlage für die Beschäftigungswirksamkeit der Vorhaben. Besonders effektiv erweisen sich hierbei weniger die Einzelmaßnahmen, sondern vielmehr der Policy-Mix aus innovativen und traditionellen Maßnahmen sowie aus Interventionen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und Interventionen zur Verbesserung der Vermittlung beider Seiten (matching). Dies vermittelt auch der integrierte Ansatz zur Beschäftigungsförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Seine erfolgreiche Umsetzung in einigen der vorgestellten Projekte zeigt, wie dieser konsequent in der Planung und Durchführung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden kann.
- Zweitens wurde deutlich, dass die Vorhaben der EZ bislang zu wenig Augenmerk auf die Messung ihrer Wirkungen legen. Wichtig ist, künftig die Monitoringsysteme durch Indikatoren zur Messung von Beschäftigungswirkungen zu erweitern. Viele der Teilnehmer des Wettbewerbs ließen eine konsequente Ausrichtung auf deren Erfassung noch vermissen. Die Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollten in Zukunft verstärkt Augenmerk darauf legen, ihre erzielten Ergebnisse auch durch Zahlen, Daten und Fakten statistisch zu untermauern und dadurch Wirkungen besser nachweisen zu können (vgl. Modul 2.4). Dies würde erlauben, die Beschäftigungswirksamkeit der EZ-Vorhaben besser zu verfolgen und ihren Beitrag zur Armutsminderung und Erreichung des MDG 14 zu messen.

Insgesamt zeigte der Wettbewerb "Neue Ideen für mehr Beschäftigung" deutlich, dass mit Innovation und gemeinsamen Anstrengungen mehr menschenwürdige Beschäftigung in Kooperationsländern erreicht werden kann.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Lutsyk, T. (2011): Wettbewerb "Neue Ideen für mehr Beschäftigung". Dokumentation und Auswertung, Eschborn: GIZ.

BMZ (2007): Strategies for Employment Promotion in Development Cooperation, Discourse 009, Bonn.

Links

ValueLinks: www.valuelinks.org (05.11.2014).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite und Seite 5: © Ursula Meissner/GIZ

Seite 7: © Markus Kirchgessner/GIZ

Seite 9: © Vorhaben NAMARES Ecuador / GIZ

Seite 10: © Vorhaben Integrierte Stadtentwicklung Mongolei / GIZ

Seite 12: © Ralf Bäcker / GIZ (MKI-vetEP)

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de







Decent Work – Menschenwürdige Arbeit verwirklichen



Das Modul 3.1 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 3: "Besondere Herausforderungen".

Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSCI	Business Social Compliance Initiative / Initiative zur Einhaltung von Sozialstandards in Unternehmen
СВМ	Christoffel Blindenmission
CIM	Centrum für internationale Migration
CSR	Corporate Social Responsibility / Soziale Unternehmensverantwortung
DWCP(s)	Decent Work Country Programme(s) / Länderprogramme zur Förderung menschenwürdiger Arbeit
DWPP(s)	Decent Work Pilot Programme(s) / Pilotprogramme zur Förderung menschenwürdiger Arbeit
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
KAN	Kernarbeitsnormen
M&E	Monitoring und Evaluierung
MDG(s)	Millennium Development Goal(s) / Millenniumsentwicklungsziel(e)
PPP	Public Private Partnership / Öffentlich-Private Partnerschaft
PRS	Poverty Reduction Strategy / Armutsbekämpfungsstrategie
PRSP(s)	Poverty Reduction Strategy Paper(s) / Armutsbekämpfungsstrategiepapier
UN(O)	United Nations (Organization) / Vereinte Nationen
UNCRPD	United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities / UN-Behindertenrechtskonvention
WRAP	Worldwide Responsible Accredited Production / Zertifizierungsprogramm zur Förderung von menschenwürdigen und rechtmäßigen Konditionen und Verfahren in Fertigungsstätten

Modul 3.1

Inhalt

Die Decent-work-Agenda für mehr und bessere Beschäftigung		
Beschä	iftigungsförderung	€
Soziale	Sicherung	7
Kernar	beitsnormen	9
Soziale	er Dialog	11
Weitere e	ntwicklungspolitische Herausforderungen	13
Literatur 8	& Links	14
Boxen		
Box 1	Decent Work Country Programmes	6
Box 2	Soziale Absicherung im Krankheitsfall in Kambodscha	8
Box 3	Soziale Sicherung in Indonesien	9
Box 4	Die ILO Kernarbeitsnormen	10
Box 5	Bessere Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie in Bangladesch	11
Box 6	Im Dialog Arbeitsrechte verbessern: Pilotprojekt mit Tchibo für bessere Arbeitsbedingungen in asiatischen Produktionsstätten	12

Decent Work – Menschenwürdige Arbeit verwirklichen

- Nicht jede Beschäftigung, sondern nur eine Arbeit unter menschenwürdigen Bedingungen, die neben existenzsichernder Entlohnung soziale Mindeststandards sichert und grundlegende Arbeitsrechte respektiert, ermöglicht es Menschen, sich dauerhaft aus der Armut zu befreien.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich in ihren Bemühungen, zu mehr produktiver Beschäftigung in den Kooperationsländern beizutragen, an der *Decent-work-*Agenda der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).
- Die Decent-work-Agenda vereint vier strategische Ziele: Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten mit ausreichendem Einkommen, Ausweitung der sozialen Sicherung, Umsetzung der Kernarbeitsnormen sowie Stärkung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern. Gleichzeitig umfasst die Agenda ausdrücklich die Gleichstellung von Mann und Frau als Querschnittsziel.
- Erfolge in der Bekämpfung von Armut und der Durchsetzung von menschenwürdigen Arbeitsverhältnissen können nur erreicht werden, wenn auch der informelle Sektor berücksichtigt wird.

Die *Decent-work-*Agenda für mehr und bessere Beschäftigung

Beschäftigung sichert die Existenz von Arbeitnehmern und ihren Familien und lässt sie am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilhaben. Knapp einem Drittel aller Beschäftigten weltweit und über 60 Prozent der Beschäftigten in Südasien und in Afrika südlich der Sahara stehen jedoch weniger als zwei US-Dollar pro Tag und Person zum Leben zur Verfügung. Sie gehören somit zur Gruppe derjenigen Beschäftigten, die trotz Arbeit unter der Armutsgrenze leben (working poor) (vgl. ILO 2014a, S. 100). Vor allem informell Beschäftigte, zu denen nach den neusten Schätzungen der ILO beispielsweise in ausgewählten Ländern Asiens und des Pazifik bis zu 70 Prozent der arbeitenden Bevölkerung zählen, arbeiten häufig unter gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen, ohne Vertretung ihrer Rechte oder gesetzliche Rahmenbedingungen und ohne dass ihr Einkommen ihnen und ihren Familien eine menschenwürdige Existenz ermöglicht (vgl. ILO 2014a, S. 24). Etwa drei Viertel der Weltbevölkerung haben zudem im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft, Alter oder Arbeitsunfähigkeit keinen Zugang zu adäquater sozialer Sicherung (vgl. ILO 2014b, S. 2).

Die Situation vieler Menschen, die trotz Beschäftigung in Armut leben, verdeutlicht die zentrale Bedeutung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Standards für die Beschäftigungssituation. Nur eine Arbeit unter menschenwürdigen Bedingungen, nicht jeder Job, eröffnet Menschen die Chance, sich dauerhaft aus der Armut zu befreien. Neben dem Ziel, zu mehr produktiver Beschäftigung in den Partnerländern beizutragen, strebt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit daher an, die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Sie orientiert sich hierbei an der Agenda für menschenwürdige Arbeit (Decent-work-Agenda), die Ende der 1990er Jahre von der ILO entwickelt wurde und die folgenden vier strategischen Ziele vereint:

- Förderung von Beschäftigung und deren Verankerung im Mittelpunkt der Wirtschaftsund Sozialpolitik;
- Ausweitung der sozialen Sicherung auf alle Arbeitnehmer und ihre Familien;
- Umsetzung der **Kernarbeitsnormen** und
- Förderung des sozialen Dialogs.



Informell Beschäftigte arbeiten häufig unter gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeitsbedingungen (Nepal)

Die vier Ziele stehen in **enger Wechselwirkung** zueinander. Werden bei der Umsetzung eines dieser Ziele erfolgreiche Entwicklungen realisiert, wirkt sich dies häufig positiv auf die Entfaltung der anderen aus.¹ Gemeinsam tragen die vier Ziele zur Umsetzung von sozialer und wirtschaftlicher Integration, Armutsreduzierung und gesellschaftlicher sowie persönlicher Entwicklung bei. Gleichzeitig umfasst die *Decent-work*-Agenda ausdrücklich die **Gleichstellung von Mann und Frau** als Querschnittsziel.²

Der Förderung von menschenwürdiger Beschäftigung widmet sich die ILO seit ihrer Gründung 1919. Der Begriff "decent work" und die damit verbundene umfassende

Agenda ist jedoch erst Ende der 1990er Jahre entwickelt worden. Seitdem gewinnen die Agenda und die Bemühungen um ihre Umsetzung kontinuierlich an Einfluss in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ):

- Seit 2005 ist menschenwürdige Arbeit eigenständige Zielvorgabe und Komponente der Millennium Development Goals (MDGs) und somit ein zentraler Bestandteil des internationalen Referenzrahmens für Entwicklungspolitik. Auch im Rahmen der Diskussionen im Post-2015-Prozess weist die internationale Gemeinschaft dem Ziel der produktiven und menschenwürdigen Beschäftigung eine große Bedeutung zu (vgl. Modul 1.1).
- Zudem vereinbarten die Weltbank und die ILO, die Decent-work-Agenda in die zweite Generation der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) zu integrieren.
- Im Rahmen der im Juni 2008 von der ILO verabschiedeten "Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung" verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, produktive Vollbeschäftigung im

Wenn zum Beispiel rechtlich bindende Arbeitsschutzbestimmungen ausgebaut werden und die Sicherheit am Arbeitsplatz erhöht wird, verbessert dies Gesundheit, Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität der Arbeitnehmer. Dem sozialen Dialog kommt wiederum im Rahmen der Einhaltung von Arbeitsrechten, der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme und der Struktur von Arbeitsverhältnissen eine wichtige Rolle zu. Das zentrale Anliegen der *Decent-work-*Agenda ist, die Synergieeffekte aller vier Ziele zu nutzen. Gleichzeitig sollen mögliche Zielkonflikte bei der Umsetzung einzelner Ziele, beispielsweise zwischen gewerkschaftlicher Interessensvertretung und Mindestlöhnen einerseits und Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen anderseits, aufgelöst werden (vgl. Ghai 2006, S. 22 ff.).

² Weiterführende Informationen zur Decent-work-Agenda sind auf der ILO-Website verfügbar: www.ilo.org/decentwork.

Zentrum ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verankern und die *Decent-work*-Agenda umzusetzen.

- Als Antwort auf die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise schloss die Internationale Arbeitskonferenz 2009 den "Globalen Beschäftigungspakt", der mögliche Krisenmaßnahmen der Mitgliedstaaten mit neuen Chancen für menschenwürdige Beschäftigung verbindet.
- Zur Umsetzung der Agenda f\u00f6rdert die ILO die Erarbeitung von nationalen Decent Work Country Programmes (DWCPs) (vgl. Box 1).
- Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt die vier strategischen Ziele der ILO und setzt sich in ihren Vorhaben dafür ein, menschenwürdige Beschäftigung in ihren Kooperationsländern umzusetzen. Darüber hinaus engagiert sie sich auch multilateral durch eine aktive Unterstützung der DWCPs.

Beschäftigungsförderung

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gehören zu den Hauptursachen von Armut und Hunger. Ob Wirtschaftswachstum jedoch mit einer Verringerung der Armut verbunden ist, hängt wesentlich davon ab, ob das Wachstum auf mehr und produktiverer Beschäftigung beruht (vgl. Modul 1.3, Box 1). Die Förderung von produktiver und menschenwürdiger Beschäftigung braucht daher besondere Aufmerksamkeit und zielgerichtete Maßnahmen.

Produktive und frei gewählte Arbeitsplätze stehen im Zentrum des Mandats der ILO, die das Ziel der Vollbeschäftigung anstrebt. Die ILO ermittelt Maßnahmen und Instrumente, die zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit beitragen und diese sichern. Diese Maßnahmen wurden in einer umfassenden Global-employment-Agenda³ zum Ausdruck gebracht und von den dreigliedrigen ILO-Partnern – den Regierungen der Mitgliedstaaten, den nationalen Verbänden der Arbeitgeber und den Arbeitnehmern – erarbeitet. Die Global-employment-Agenda fungiert als umfassender Orientierungsrahmen und thematischer Leitfaden für die Förderung menschenwürdiger Beschäftigung (vgl. Modul 2.5, Box 1).

Box 1

Decent Work Country Programmes

Decent Work Country Programmes (DWCPs) sind das zentrale Instrument der Technischen Zusammenarbeit der ILO und beziehen sich mehrheitlich auf die nationale Ebene. Sie fördern die Verankerung von menschenwürdiger Arbeit als Schlüsselkomponente in nationalen Entwicklungsstrategien und unterstützen Regierungen und Sozialpartner bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Politiken für mehr und bessere Beschäftigung. Sie dienen zugleich als konzeptioneller Rahmen, um gemeinsam mit den Sozialpartnern und im Einklang mit den Zielen der ILO Instrumente und Maßnahmen zur Umsetzung der Decent-work-Agenda zu formulieren.

DWCPs orientieren sich an bereits in den Ländern vorhandenen nationalen Entwicklungsstrategien, zum Beispiel *Poverty Reduction Strategy Papers*, identifizieren Ansatzpunkte für die Förderung menschenwürdiger Beschäftigung und adressieren diese durch spezifische Maßnahmen und Instrumente. Richtlinien für Monitoring und Evaluierung (M&E) vervollständigen den Ansatz.

Aufgrund der länderspezifischen Kontexte und politischen Prioritäten kann der Fokus der DWCPs von Land zu Land stark variieren. Die Pilotprogramme (*Decent Work Pilot Programmes*, DWPPs) verdeutlichen jedoch, dass die folgenden drei Schwerpunkte kontinuierlich berücksichtigt werden (vgl. ILO 2006, S. 6):

- Armutsreduzierung,
- Anpassung an den globalen Wettbewerb,
- Demokratisierung und Menschenrechte.

Ende 2014 werden die ILO-Programme für menschenwürdige Arbeit in weltweit 98 Ländern entweder umgesetzt oder sie befinden sich im Prozess der Erarbeitung (vgl. ILO 2014c). Insbesondere im Hinblick auf die Bewusstseinsbildung auf der Regierungsebene und der Partner der Vereinten Nationen sind nach Meinung der ILO noch erhebliche Anstrengungen nötig, um sicherzustellen, dass menschenwürdige Beschäftigung in den nationalen Entwicklungsplänen und -strategien der gebührende Stellenwert eingeräumt wird.

³ Weiterführende Informationen zur Global-employment-Agenda sind auf der ILO-Website verfügbar: www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm.

Die strategische Ausrichtung der ILO an der Förderung einer produktiven und frei gewählten Vollbeschäftigung erstrebt für die Zeit von 2010 bis 2015 folgende drei Ergebnisse:

- Koordinierte und kohärente Politiken, um breitenwirksames und beschäftigungsintensives Wirtschaftswachstum zu erreichen,
- Strategien für die Entwicklung bestimmter Kenntnisse und Kompetenzen, um Beschäftigungsfähigkeit der Menschen, Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Breitenwirksamkeit des Wirtschaftswachstums (inclusive growth) zu stärken und
- Strategien und Programme, um die Nachhaltigkeit der Unternehmen und des Unternehmertums zu fördern.

Um ein breitenwirksames Wirtschaftswachstum und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu erreichen, verfolgt auch die deutsche EZ einen **integrierten Ansatz zur Beschäftigungsförderung** (vgl. Modul 2.2). Die drei Kernbereiche des Ansatzes sind Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Aufbau einer effektiven Arbeitsvermittlung. Sie werden vor dem Hintergrund einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik angestrebt.

Soziale Sicherung

Menschenwürdige Beschäftigung ermöglicht Beschäftigten und ihren Familien Zugang zu sozialer Sicherung, durch die bestehende Armut gemildert, negative Auswirkungen von plötzlich auftretenden Risiken abgefedert und die Beschäftigungsfähigkeit erhöht werden. Vor allem für arme Menschen hat unzureichender sozialer Schutz bei eintretenden Risiken wie Krankheit, Unfällen oder Arbeitsplatzverlust oftmals verheerende und teils irreversible Folgen. Betroffene sind häufig gezwungen, mit kurzfristigen Überlebensstrategien zu reagieren: Sie müssen überteuerte Kredite aufnehmen, ihre Produktionsmittel verkaufen, auf die notwendige Behandlung von Krankheiten verzichten oder brechen den Schulbesuch der Kinder ab, um sie arbeiten zu lassen. Im Fall von Arbeitslosigkeit suchen die Betroffenen mangels sozialer Absicherung in der Regel eine schnell verfügbare Ersatzbeschäftigung mit niedrigerer Produktivität in der Hoffnung, wenigstens ein geringes Einkommen zu erzielen.

Soziale Sicherung wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche, politische und soziokulturelle Integration und Parti-

zipation aus, beeinflusst das Bildungsniveau und fördert die Gesundheit. Weniger arme Menschen verfügen oft über ein stärkeres Selbstwertgefühl und werden von der Gesellschaft als respektablere Mitglieder wahrgenommen. Diese Selbst- und Außenwahrnehmung begünstigt ihre persönliche Entwicklung, fördert ihre soziale und wirtschaftliche Integration und erleichtert ihnen das aktive Wahrnehmen ihrer Rechte.

Die deutsche EZ unterstützt ihre Partnerländer beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme. Dabei konzentriert sich die Beratung bislang vor allem auf die Bereiche soziale Absicherung im Krankheitsfall, soziale Grundsicherung, Mikroversicherungen, Alterssicherung, systemische Beratung und die Inklusion von benachteiligten Menschen. Die Einbindung des informellen **Sektors** stellt hierbei eine besondere Herausforderung dar, da soziale Sicherungsleistungen in der Regel an formelle Beschäftigungsverhältnisse geknüpft sind. Menschen im informellen Sektor mit niedrigem Einkommen wird vor allem über zumeist private, gemeindebasierte oder genossenschaftlich organisierte Mikroversicherungen die Möglichkeit geboten, sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Naturkatastrophen oder Ernteausfällen abzusichern.

Die negativen Folgen von Arbeitslosigkeit können durch verschiedene Instrumente der passiven Arbeitsmarktpolitik abgeschwächt werden, die kompensatorische Leistungen für Einkommensausfälle infolge von Arbeitslosigkeit regeln. In Entwicklungsländern sind bis heute jedoch die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung nachrangig. Zum einen fehlt für steuerfinanzierte Systeme der fiskalische Spielraum. Zum anderen basieren Arbeitslosenversicherungen, Abfindungszahlungen sowie individuelle Sparkonten in der Regel auf einem formellen Beschäftigungsverhältnis und schützen somit in Entwicklungs- und Schwellenländern nur eine Minderheit der Beschäftigten.⁴ Daher liegt der politische Fokus in diesen Ländern meist stärker auf der Einführung bzw. Ausweitung von Systemen der sozialen Absicherung im Krankheitsfall und von sozialer Grundsicherung.

Soziale Absicherung im Krankheitsfall soll jedem Menschen Zugang zu bezahlbaren und qualitativ guten Gesundheitsdienstleistungen ermöglichen. Bei sozialer Grundsicherung handelt es sich um die residuale⁵ Absicherung der Ärmsten, die nicht in der Lage sind, ihre

⁴ Für eine ausführliche Diskussion verschiedener Sicherungssysteme im Falle der Arbeitslosigkeit vgl. exemplarisch für Indonesien GTZ 2008 (S. 50 ff.).

^{5 &}quot;Residual" bedeutet die Deckung der grundlegendsten Bedürfnisse.

Grundbedürfnisse zu befriedigen und Krisen mit eigenen Mitteln zu überwinden. Sozialtransfers sichern ihre Überlebenschancen, erhöhen das Bildungs- und Gesundheitsniveau und verbessern somit zukünftige Beschäftigungsmöglichkeiten. Im formellen Sektor wird soziale Absicherung im Krankheitsfall meist von Arbeitnehmern und Arbeitgebern solidarisch durch Beiträge finanziert. Gemeindebasierte Krankenversicherungen beruhen hingegen auf geringen Beiträgen der Mitglieder einer lokalen Gemeinde. Sie werden oft durch die Zentralregierung subventioniert. Gemeindebasierte Krankenversicherungen bieten daher auch Menschen im informellen Sektor die Möglichkeit einer zumindest minimalen sozialen Absicherung im Krankheitsfall.

Menschen mit Behinderungen sind besonders stark von Armut, Bildungsdefiziten und Unterbeschäftigung betroffen. Nur zwei Prozent der Kinder mit Behinderungen in Entwicklungsländern besuchen die Schule, was mit hoher Wahrscheinlichkeit zu späterer Unterbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit führt. Menschenwürdige Beschäftigung bedeutet jedoch, Menschen mit Behinderungen in das politische, soziale und ökonomische Leben einzubeziehen. Damit dies gelingt, untersuchte die deutsche Technische Zusammenarbeit in Kooperation mit Handicap International und der Christoffel Blindenmission (CBM), wie nationale Entwicklungsstrategien, beispielsweise eine Poverty Reduction Strategy (PRS), inklusiv gestaltet werden können, und entwickelte Konzepte für eine aktive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Gestaltungsprozess dieser Entwicklungsstrategien.

Auch **ältere Menschen** sind bei fehlenden sozialen Sicherungssystemen besonders stark von Einkommensarmut betroffen. Existierende Länderstudien zeigen, dass Haushalte mit älteren Menschen überproportional von Armut betroffen sind (vgl. UNFPA 2012). In Ländern nied-

Box 2 Soziale Absicherung im Krankheitsfall in Kambodscha

Der Aufbau von Systemen der sozialen Absicherung im Krankheitsfall wird in Kambodscha seit Juli 2009 im Programm "Soziale Absicherung im Krankheitsfall" von Seiten der deutschen EZ unterstützt. Dabei ist es eng an den nationalen Strategieplan angelehnt und stärkt die Handlungsfähigkeit nationaler und sub-nationaler Institutionen, um die Gesundheit von Frauen, Männern, Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderung zu sichern.

Die technische Beratung über GIZ und CIM konzentriert sich zum einen auf die Entwicklung rechtlicher Rahmenbedingungen und den institutionellen Aufbau von sozialen Krankenversicherungssystemen für den formellen und informellen Sektor. Zum anderen soll sowohl der Anteil der Versicherten als auch der Anteil der identifizierten Armen, die kostenfreien Zugang zu Gesundheitszentren und Krankenhäusern erhalten, durch integrierte Systeme zur sozialen Absicherung im Krankheitsfall in den Provinzen Kampot und Kampong Thom erhöht werden. Die GIZ bietet zum Thema soziale Absicherung im Krankheitsfall außerdem Fortbildungs-, Dialogveranstaltungen, Studienreisen und Trainings an. Auf rechtlicher und regulativer Ebene wurde erreicht, dass ein vom Arbeitsministerium verwalteter National Social Security Fund für Arbeiter und Angestellte im Privatsektor gegründet wurde, dessen Schwerpunkt zunächst auf der Absicherung berufsbedingter Verletzungen liegt. Die soziale Krankenversicherung wird derzeit in einigen Textilfabriken

erprobt. Sie soll später für den gesamten formellen Sektor obligatorisch eingeführt werden und sich sowohl aus Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerbeiträgen finanzieren. Die Implementierung von sozialen Absicherungssystemen im Krankheitsfall für Arme und besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen im informellen Sektor wird mit Unterstützung der GIZ in einzelnen Pilotdistrikten erprobt. Hier sind bisher bis zu 30 Prozent der Bevölkerung im Krankheitsfall finanziell abgesichert. Für den Rest kann jede Krankheit oder ein Unfall enorme Ausgaben bedeuten, die sie unter das Existenzminimum treiben können. Die ärmsten Haushalte erhalten über eine ID-poor-Berechtigungskarte kostenlosen Zugang zu fast allen öffentlichen Gesundheitsleistungen. Die Krankenversicherung für alle nicht identifizierten Armen funktioniert auf freiwilliger Basis über die Zahlung von Beiträgen und umfasst vor allem kurative und präventive Leistungen in Krankenhäusern und Basisgesundheitsstationen. So wird den armen Haushalten die gleiche Gesundheitsversorgung wie den prämienzahlenden Mitgliedern ermöglicht. Finanziert werden die Leistungen für die Armen derzeit aus einem aus Geber- und Regierungsmitteln finanzierten Gesundheitsfonds (health equity fund). Zusätzlich wird durch ein Gutscheinsystem aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit der Zugang der Armen zu besonders prioritären Leistungen der Schwangerschaftsvorund -nachsorge sowie bei der Entbindung und der Nutzung langfristiger Familienplanungsmethoden verbessert.

Box 3 Soziale Sicherung in Indonesien

Über 60 Prozent der Beschäftigten oder geschätzte 73 Millionen Menschen in Indonesien arbeiten in der informellen Wirtschaft. Sie arbeiten oft unter menschenunwürdigen Arbeitsverhältnissen und verdienen ein Einkommen, das in den meisten Fällen unter dem nationalen Durchschnitt liegt. Zudem sind Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft nicht vor Einkommensausfällen durch Missernten, Krankheit, Invalidität oder Todesfall in der Familie geschützt.

Die indonesische Regierung sieht die Ausweitung der sozialen Sicherung seit Jahren als eine ihrer Prioritäten. Trotz erster positiver Reformschritte wird das System der sozialen Sicherung weithin als unzureichend angesehen. Die GIZ unterstützt die indonesische Regierung daher bei der nachhaltigen Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems. So konnte der Nationale Rat für Soziale Sicherheit durch die fachliche, methodische und personelle Unterstützung des GIZ-Vorhabens "Programm Soziale Sicherung" eine nationale Strategie zur Krankenversicherung erarbeiten. Auf dieser Grundlage wurde Anfang 2014 das weltweit größte beitragsfinanzierte Krankenversicherungssystem eingeführt, das bis 2019 die gesamte Bevölkerung erreichen soll. Organisationsentwicklung und fachliche Beratung des Vorhabens trugen im Sozialministerium dazu bei, dass das größte indonesische Sozialtransferprogramm (Program Keluarga Harapan) von einer Million arme Familien (2011) auf 3,2 Millionen arme Familien (2014) ausgeweitet werden konnte.

Bei der Querschnittsberatung zum Thema "Menschen mit Behinderungen" unterstützt das Vorhaben die nationale Entwicklungsbehörde sowie das Sozialministerium bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UNCRPD) und erarbeitet politische Handlungsoptionen für die bessere Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung und auf dem Arbeitsmarkt. So verbessert das Vorhaben nicht nur Lebensbedingungen vor allem informell Beschäftigter und ihrer Familien in Indonesien, sondern schafft auch eine wichtige Grundlage für das Wirtschaftswachstum und den sozialen Zusammenhalt im Land.

riger und mittlerer Einkommen erhält bisher nur jeder Vierte der über 65-Jährigen eine Pension. In den meisten Ländern Afrikas kann sogar nur jeder Zehnte eine regelmäßige, oft sehr niedrige, Pensionszahlung erwarten



Gesundheit ist eine wichtige Voraussetzung für Beschäftigungsfähigkeit (Marokko)

(vgl. HelpAge International 2014). Im Bereich der Alterssicherung werden Regierungen dabei unterstützt, durch nachhaltig finanzierte Alterssicherungssysteme Altersarmut einzuschränken.

Kernarbeitsnormen

Arbeitnehmerrechte, insbesondere der armen und schwächsten Beschäftigten, müssen geschützt werden. Sie beschreiben arbeitsbezogene Werte, wie sie sich im Laufe der Industrialisierung und des humanistischen Menschenrechtsdiskurses herausgebildet haben, und konstituieren den ethischen und rechtlichen Rahmen für alle Elemente des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit. Alle Länder – und auch alle Unternehmen – müssen sich an der Einhaltung dieser Normen messen lassen; sie sind Grundlage eines sozial verantwortlichen Wirtschaftsprozesses.

Mit über 185 Konventionen und 195 Empfehlungen trägt die ILO zum Schutz solcher Rechte von Beschäftigten bei, unter anderem zu Löhnen, Arbeitszeiten, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Die Rechte von Frauen, Kindern, indigenen Bevölkerungsgruppen und Migranten erfahren eine besondere Berücksichtigung. Hauptreferenz für den Bereich Arbeits- und Sozialstandards sind die Kernarbeitsnormen (KAN), die 1998 von der ILO verabschiedet wurden und die grundlegenden Mindeststandards zu Arbeitsrechten festlegen, ohne damit aber



Bildung statt Feldarbeit: Eine Dorfschule in Madagaskar erhöht Chancen für eine bessere Zukunft

die anderen Konventionen zu relativieren. Sie gelten für alle Mitgliedsstaaten der ILO als verbindlich, selbst wenn diese sie nicht ratifiziert haben (vgl. Box 4).

Die **Bundesregierung** will mit ihrer Entwicklungspolitik sowohl dazu beitragen, wirtschaftliches Wachstum zu fördern, als auch helfen, menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen in den Kooperationsländern durchzusetzen – beides dient der Bekämpfung der Armut. Die Bundesregierung setzt sich deshalb auf verschiedenen Ebenen für die Durchsetzung der grundlegenden Arbeitsrechte ein:

- durch Unterstützung internationaler Organisationen, wie zum Beispiel der ILO im Rahmen der Umsetzung der Konvention gegen Kinderarbeit;
- durch den Dialog mit den Partnerländern für eine Verankerung und Umsetzung der ILO KAN in nationale Rechtssysteme;
- durch Zusammenarbeit mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft bei der Entwicklung und Umsetzung von sozialen und ökologischen Standards mittels der Beratungsleistungen von Standardinitiativen und politischen Entscheidungsträgern, der Moderation von Multi-stakeholder-Dialogen, dem Aufbau von Qualifizierungs- und Auditierungsstruk-

Box 4 Die ILO Kernarbeitsnormen

Die ILO Kernarbeitsnormen (KAN) fassen acht Konventionen zu den vier Hauptprinzipien der KAN – das Recht auf Kollektivverhandlungen und die Verbote von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung – zusammen:

- Konvention 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930)
- Konvention 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)
- Konvention 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948)
- Konvention 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen (1949)
- Konvention 100 über die Gleichheit des Entgelts für Männer und Frauen für gleichwertige Arbeit (1951)
- Konvention 111 über das Verbot der Diskriminierung (1958)
- Konvention 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973)
- Konvention 182 über das Verbot und Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999)

turen in Entwicklungsländern (capacity development) und Public-private-partnership-Projekte (PPP) zur Entwicklung und Umsetzung von Standards entlang globaler Wertschöpfungsketten.

Obwohl die KAN lediglich **Mindeststandards** darstellen, haben sie sich noch nicht weltweit durchgesetzt. Als Hindernis der staatenübergreifenden Akzeptanz internationaler Normen und Standards erweist sich deren mangelhafte Umsetzung in nationale Rechtssysteme. Die Einhaltung internationaler Standards ist in der Regel nicht unproblematisch, da diese mit nationalen Regeln und Bedürfnissen konfligieren können und oftmals Anpassungskosten hervorrufen. Zudem ist die ILO nur mit schwachen Sanktionsmechanismen ausgestattet und kann ihrerseits die Einhaltung der KAN nur schwer durchsetzen.

Als Reaktion auf die fehlende Umsetzung universell geltender Menschen- und Arbeitsrechte entstanden deshalb in den letzten drei Dekaden zunehmend privatwirtschaftliche Initiativen, die die Umsetzung der ILO KAN als Kernelement von freiwilligen Sozialstandards entlang ihrer globalen Wertschöpfungsketten vorantreiben. Diese freiwilligen Initiativen sind wichtige Schritte, Mindeststandards auch dort umzusetzen, wo Arbeitsrechte nur unzureichend in nationales Recht integriert werden. Im Kontext der Diskussion um die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) sind sie deshalb ein wichtiger Bezugspunkt (vgl. Box 5). Erfahrungen der letzten Jahre verdeutlichen, dass es gerade für kleine Zulieferbetriebe oft eine Herausforderung ist, die Mindeststandards in Bezug auf Arbeitsrechte einzuhalten, weshalb zunehmend auf Capacity Building und den Aufbau lokaler Auditierungs- und Qualifizierungsstrukturen gesetzt wird. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass die Umsetzung der KAN im Rahmen von freiwilligen Initiativen nicht nationale und internationale Gesetze ersetzen kann. Vielmehr handelt es sich hierbei um ein ergänzendes Instrument. Es entbindet die Staaten nicht von der Pflicht, die Umsetzung und Einhaltung der Kernarbeitsnormen einzufordern.

Sozialer Dialog

Der vierte Interventionsbereich des *Decent-work*Konzeptes bezieht sich auf die **Repräsentation und den gleichberechtigten Austausch** zwischen der Wirtschaft,
dem Staat und der Zivilgesellschaft zu beschäftigungsrelevanten Themen. Er ist zentraler Bestandteil einer
demokratischen Gesellschaft und wichtiges Mittel zum
Ausgleich unvermeidbarer Interessenskonflikte. Sozialer
Dialog kann Gleichheit, Effizienz, Akzeptanz und Anpassung an Veränderungen und somit eine nachhaltige
wirtschaftliche Entwicklung fördern. Er ist entscheidend
für den Erfolg der Maßnahmen in den anderen drei
Interventionsbereichen der *Decent-work*-Agenda. Das
internationale Rahmenwerk für sozialen Dialog besteht

Box 5

Bessere Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie in Bangladesch

Das Gesetz in Bangladesch verlangt von Textilbetrieben die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards. Doch die Realität sieht oft anders aus. Die Brandkatastrophe in der Fabrik *Tazreen Fashions Limited* (2012) und der Gebäudeeinsturz des Rana Plaza in Savar (2013) mit zahlreichen Todesopfern und vielen Verletzten haben dieses Problem in den Mittelpunkt der Weltöffentlichkeit gerückt.

Dabei können Arbeitsbedingungen von Textilarbeitern und Textilarbeiterinnen zum Teil schon durch einfache Maßnahmen, wie Plexiglasblättchen an den Nähmaschinen oder ausreichend Trinkwasser für die Belegschaft, erheblich verbessert werden. Um solche Lösungen, aber auch umfassendere Verbesserungsansätze zu entwickeln, unterstützt das Programm zur Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie im Auftrag des BMZ und der Europäischen Union Unternehmen in der Textilbranche durch ein Fortbildungs- und Beratungsangebot zur verbesserten Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards. Mehr als 650 Unternehmen wurden als Folge der Fortbildungen und Beratungen in der Einhaltung von Sozialstandards in den vergangenen vier Jahren höher eingestuft. Die Bewertung erfolgte nach Kategorien des nationalen Gesetzes, die die Schlüsselstandards der ILO beinhalten. 230 Fabriken ließen sich nach Standards der Worldwide Responsible Accredited Production (WRAP) oder Business Social Compliance Initiative (BSCI) zertifizieren. Das Programm fördert darüber hinaus Nichtregierungsorganisationen, die sogenannte Frauencafés betreiben. Dort
werden Textilarbeiterinnen mit Schulungen, Theater, Spielen
und Filmen über ihre Arbeitsrechte aufgeklärt. Sie werden in
Gesprächsführung ausgebildet und führen Verhandlungen
mit dem Fabrikmanagement zur Einhaltung der gesetzlichen
Sozialstandards. Sie erhalten Rechtsberatung und auch
ärztliche Behandlung.

Als Antwort auf die Tragödien in Savar und Ashulia stellte die deutsche Regierung zusätzliche Mittel für die Unfallopfer im Textilsektor zur Verfügung. Der Wirkungsbereich des Programms wurde daraufhin um das Handlungsfeld "Behinderteninklusive Berufsbildung" erweitert. Es zielt darauf ab, schnelle Unterstützungsmaßnahmen für rund 500 Opfer des Gebäudeeinsturzes in Savar und nachhaltige Angebote für die berufliche Rehabilitierung und Arbeitsmarktintegration von rund 250 Menschen mit Behinderung im Textil- und Bekleidungssektor anbieten zu können.

Das Programm geht die Verbesserung der Sozial- und Umweltstandards in Bangladesch von vielen Seiten an. Eine stärkere Ausweitung seiner Tätigkeit auf die Politikebene bietet eine Chance, die erreichten Wirkungen auf den gesamten Industriesektor des Landes zu übertragen.

aus den Empfehlungen der ILO "Cooperation at the Level of the Undertaking Recommendation" (1952) und "Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation" (1960) (vgl. Ghai 2003, S. 132 ff.).

Sozialer Dialog kann auf drei verschiedenen Ebenen stattfinden: zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, innerbetrieblich zwischen der Leitung des Unternehmens und seinen Beschäftigten sowie zwischen den Sozialpartnern und Akteuren der öffentlichen Verwaltung. Für die meisten Wirtschaftsakteure ist der ihnen nahestehende soziale Dialog jener, der in ihrem unmittelbaren Arbeitsumfeld stattfindet, also zwischen den Beschäftigten und ihrer Interessensvertretung, den Gewerkschaften, sowie den Vertretern der Arbeitgeberseite. Beschäftigte führen Gespräche über Arbeitsbedingungen und Löhne im Allgemeinen über Gewerkschaften und Unternehmen über Arbeitgeberverbände. Für eine Vielzahl unterschiedlicher Beschäftigungsbeziehungen existieren andere Organisationen, die sich im sozialen Dialog engagieren. Pächter- und Grundbesitzverbände verhandeln über die

Zeit der Verpachtung, Bauernverbände und Händler über Kredite, informell Beschäftigte und Unternehmer über Beschäftigungsbedingungen, Verbände der Selbstständigen und kommunale Behörden über Mieten und Preise (vgl. Ghai, 2003, S. 133 f.).

Kollektivverhandlungen, sei es zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen oder Unternehmen in privater, gemeinschaftlicher oder staatlicher Hand, stellen weltweit die häufigste Form des sozialen Dialogs dar. In einigen Industrieländern (zum Beispiel in Österreich, Frankreich, Finnland) sind fast alle Angestellten durch kollektive Vereinbarungen geschützt. In den USA trifft dies nur auf etwa 13 Prozent aller Angestellten zu. Unter den Entwicklungsländern erreichen Argentinien, Brasilien (jeweils 60 Prozent der formell Beschäftigten) und Ghana (70 Prozent der formell Beschäftigten) einen hohen Deckungsgrad mit kollektiven Vereinbarungen. Malaysia und Philippinen bilden das andere Extrem mit einer Deckungsrate von etwa zwei Prozent (vgl. Hayter / Stoevska 2011, S. 13).

Box 6

Im Dialog Arbeitsrechte verbessern: Pilotprojekt mit Tchibo für bessere Arbeitsbedingungen in asiatischen Produktionsstätten

In vielen Produktionsstätten in Asien besteht traditionell ein großes Ungleichgewicht zwischen Managern und Beschäftigten; eine funktionierende Arbeitervertretung gibt es meistens nicht. Auf der einen Seite bewerten Beschäftigte ihre Arbeitsbedingungen als verbesserungswürdig. Die Manager auf der anderen Seite schätzen die Produktivität ihrer Beschäftigten als niedrig ein und klagen über eine hohe Fluktuation von Personal. Das Konfliktpotenzial zwischen Unternehmen und ihren Beschäftigten lässt sich mit der Einhaltung von Sozialstandards und einem funktionierenden Dialog aller Beteiligten entschärfen.

Diese Erkenntnis stand am Anfang eines gemeinsamen Pilotprojektes "Worldwide Enhancement of Social Quality" der GIZ und des Unternehmens Tchibo GmbH, das zwischen 2007 und 2012 implementiert wurde. Sein Ziel bestand darin, die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in asiatischen Produktionsstätten weitreichend und langfristig zu verbessern. Im Fokus des Vorhabens war der dauerhaft funktionierende Dialog sowohl zwischen Beschäftigten und dem Unternehmensmanagement als auch zwischen Handelsunternehmen und ihren Lieferanten. In den Projektländern Bangladesch, China und Thailand wurde ein speziell entwickelter Trainings- und Change-management-Ansatz

angewandt. Zusätzlich wurde der Ausbau einer lokalen Trainerinfrastruktur unterstützt. Die ausgebildeten Trainerinnen und Trainer vermittelten in Workshops und Betriebsbesuchen Managern und Beschäftigten aus den Bereichen Textilien, Haushaltswaren, Dekorationsartikel und Schmuck Fachwissen zur verbesserten Einhaltung von Sozialstandards und zu geeigneten innerbetrieblichen Dialogmethoden. Die Trainer leiteten die Teilnehmer – jeweils Manager und Beschäftigte gemeinsam – dazu an, eigenständig Verbesserungsmaßnahmen für ihre Betriebe zu entwickeln und umzusetzen.

Durch die gemeinsame Arbeit an konkreten Fragestellungen wurden Lösungen entwickelt, von denen sowohl die Beschäftigten als auch die Unternehmen profitierten. In 40 Produktionsstätten mit ca. 40.000 Beschäftigten haben sich seitdem sowohl soziale Indikatoren als auch Strukturen für den nachhaltigen Dialog verbessert, was häufig sogar mit einer Steigerung der Produktivität einherging. Aufgrund des großen Erfolgs des Dialogansatzes hat sich Tchibo entschlossen, den Ansatz auf alle strategischen Lieferanten weltweit auszuweiten. Für alle Interessierten sind Trainingsmaterialien und Lernerfahrungen des Vorhabens öffentlich unter www.we-socialquality.com verfügbar.

Ein zweiter Aspekt des sozialen Dialogs betrifft die Repräsentation und Partizipation von Beschäftigten innerhalb eines Unternehmens, sei es im formellen oder im informellen Sektor. Diese Beteiligung umfasst einen großen Bereich, der von der Repräsentation in leitenden Ämtern und den Managementgremien bis hin zur aktiven Rolle bei der Verwaltung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen reicht. Eine Vielzahl an Methoden stellt die Beteiligung von Beschäftigten an der Arbeitsweise des Unternehmens sicher. In Deutschland sichern zum Beispiel Betriebsversammlungen die Repräsentation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer innerhalb des Unternehmens (vgl. Ghai 2003, S. 134).

Die dritte Ebene des sozialen Dialogs betrifft den Austausch zwischen den Sozialpartnern und öffentlichen Akteuren zu grundsätzlichen Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik in ihrer ganzen Bandbreite: makro- ökonomische Gestaltung, öffentliche Ausgaben und Steuern, Beschäftigungspolitik oder Mindestlöhne. In vielen Ländern gibt es – über die indirekte Beteiligung der Menschen in Form von Wahlen hinaus – Mechanismen für eine direkte Partizipation der Sozialpartner, wie Bündnisse für Arbeit und die Repräsentation von Sozialpartnern in parlamentarischen Ausschüssen oder öffentlichen Planungskommissionen.

Der soziale Dialog ist Grundprinzip des Projektdesigns deutscher EZ-Maßnahmen und wird in fast allen Vorhaben adressiert. Neben der Förderung der engen Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft, der bereits sichtbare und nachhaltige Erfolge zeigt, gilt zunehmendes Augenmerk auch der aktiveren Einbeziehung der Zivilgesellschaft.



Unternehmerinnen in Kolumbien: Die Schneiderinnen organisieren sich in einer Frauenkooperative

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Die deutsche EZ unterstützt in ihren Kooperationsländern die Umsetzung der menschenwürdigen Beschäftigung als zentralen Faktor der Armutsbekämpfung. In der Regel konzentrieren sich die bestehenden Vorhaben auf jeweils einen Interventionsbereich der Decentwork-Agenda und tragen damit unmittelbar zu dessen Umsetzung in den Kooperationsländern bei. Eine gleichberechtigte und integrierte Förderung verschiedener Interventionsbereiche innerhalb einer EZ-Maßnahme hingegen könnte die Wirksamkeit der deutschen EZ im Bereich der menschenwürdigen Arbeit durch die Nutzung der Wechselwirkungen erhöhen. Hierbei sollte angesichts der Komplexität des Decent-work-Ansatzes auch eine stärkere Koordinierung mit anderen bilateralen Gebern oder internationalen Organisationen in Betracht gezogen werden.

Literatur

Ghai, D. (2006): Decent Work: Objectives and Strategies, International Institute for Labour Studies, Geneva: ILO.

Ghai, D. (2003): Decent Work: Concept and indicators, in: International Labour Review 142(2), 113–145.

GTZ (2008): Options for Social Protection Reform in Indonesia, Eschborn: GTZ.

Hayter, S./Stoevska, V. (2011): Social Dialogue Indicators. International Statistical Inquiry 2008–2009, Technical Brief, Geneva: ILO.

HelpAge International (2014): Global Age Watch Index 2014: Insight Report, London: HelpAge International.

ILO (2014a): Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?, Geneva: ILO.

ILO (2014b): World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice, Geneva: ILO.

ILO (2006): From Pilot to Decent Work Country Program. Lessons from the Decent Work Pilot Program, Geneva: ILO.

ILO (1960): Consultation (Industrial and National Levels), ILO Recommendation No. 113, Geneva: 44th ILC session (20 Jun 1960).

ILO (1952): Social Security (Minimum Standards) Convention, ILO Convention No. 102, Geneva: 35th ILC session (28 Jun 1952).

UNFPA (2012): Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge, New York / London: UNFPA / HelpAge International.

Links

ILO (2014c): Decent Work Country Programmes, http://ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries/index.htm (30.10.2014).

ILO: *Decent-work-*Agenda – Promoting Decent work for all, <u>www.ilo.org/decentwork</u> (30.10.2014).

ILO: Global-employment-Agenda: www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm (09.01.2014).

GIZ/Tchibo: Worldwide Enhancement of Social Quality (WE), www.we-socialquality.com (07.12.2014).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

53113 Bonn 65760 Eschborn Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0 Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Klaus Ackermann / GIZ Seite 5: © Dirk Ostermeier / GIZ Seite 9: © Michael Kottmeier / GIZ Seite 10: © Markus Kirchgessner/GIZ Seite 13: © Florian Kopp/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Berlin | im Europahaus **BMZ Bonn** Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94 10963 Berlin

53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Informelle Beschäftigung



Das Modul 3.2 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 3: "Besondere Herausforderungen".

Abkürzungen

BDS	Business Development Services / Unternehmensdienstleistungen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
KKMU	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
TVET	Technical and Vocational Education and Training / Berufliche Bildung
TVSD	Technical and Vocational Skills Development / Technische und berufliche Qualifizierung
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur

Modul 3.2

Inhalt

Informelle B	eschäftigung ist weitverbreitet	4
Charakteristi	ka informeller Beschäftigung	5
Kosten und P	otenziale von informeller Beschäftigung	9
Weitere entw	ricklungspolitische Herausforderungen	12
Literatur & Links		
Boxen / Abbil	dungen	
DOXEII/ ADDII	dungen	
Box 1	Formen informeller Beschäftigungsverhältnisse in Entwicklungs- und Schwellenländern	5
Box 2	Integration des informellen Sektors in die Wertschöpfungsketten im Stahlsektor	6
Box 3	Gründe für freiwillige und unfreiwillige Informalität	9
Box 4	Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Mosambik	10
Box 5	Stärkung non-formaler Berufsbildung in Ghana	12
Box 6	GIZ-Toolkit "Lernen und Arbeiten in der informellen Wirtschaft"	13
Abbildung 1	Heterogenität der informellen Beschäftigung	5

Informelle Beschäftigung

- Der Anteil informell Beschäftigter in Afrika, Asien sowie in Lateinamerika und der Karibik liegt im Durchschnitt bei 40 bis 50 Prozent (vgl. ILO 2014). In einzelnen Ländern (u.a. Subsahara-Afrikas oder Asiens) liegt dieser sogar bei über 80 Prozent der nicht-landwirtschaftlich Beschäftigten (vgl. OECD 2009a).
- Informelle Beschäftigung kennzeichnet ein heterogenes, sehr breites Spektrum an Tätigkeiten. Neben einer überwiegenden Mehrheit von informellen Produzenten, die am Rande des Existenzminimums wirtschaften (sog. survivalists), gibt es eine vergleichsweise kleine Gruppe der top performer, die sehr produktiv sind und ein deutliches Wachstumspotenzial besitzen (sog. constrained gazelles).
- Trotz der großen Heterogenität sind informelle Beschäftigungsverhältnisse mehrheitlich durch ein geringes Lohnniveau, prekäre Arbeitsbedingungen und einen hohen Anteil von Armen unter den Arbeitenden (working poor) gekennzeichnet, wobei Frauen überproportional häufig betroffen sind.
- Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit müssen die Heterogenität informeller Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigen. Grundanliegen sollte sein, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und über Produktivitätssteigerungen Voraussetzungen für höhere Einkommen zu generieren. Für die langfristige Überwindung informeller Beschäftigung ist eine Erhöhung der Zahl von Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft notwendig.

Informelle Beschäftigung ist weitverbreitet

Zu den grundlegenden Merkmalen der Beschäftigungsverhältnisse in Entwicklungs- und Schwellenländern zählt die Teilung/Segmentierung des Arbeitsmarktes in einen formellen und einen informellen Wirtschaftsteil (Dualität) (vgl. Modul 1.2). Diese beiden Segmente lassen sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen; sie stellen vielmehr ein Kontinuum mit fließenden Übergängen und Überlappungen dar. In diesem Kontinuum findet sich eine Vielzahl sehr heterogener Beschäftigungsformen, die sich bezüglich ihrer Arbeitsbedingungen und Einkommensverhältnisse teilweise massiv unterscheiden. Mit dem Begriff "informell" werden jene Handlungen und Tätigkeiten beschrieben, die nicht oder nur wenig von formalen Regeln oder Gesetzen abgedeckt sind (vgl. van Elk/de Kok 2014, S. 13).

In der Vergangenheit wurde Informalität oft als ein Merkmal unterentwickelter Wirtschaftssysteme angesehen, das durch Industrialisierungsprozesse und Wirtschafts-

wachstum überwunden und dauerhaft beseitigt werden kann. Inzwischen hat sich jedoch gezeigt, dass informelle Wirtschaftsformen in Entwicklungs- wie auch in OECD-Ländern fortbestehen und in Krisenzeiten, in manchen Ländern auch trendmäßig, ansteigen (vgl. Jütting/de Laiglesisa 2009, S. 66). Der Begriff "informelle Beschäftigung" bezieht sich auf die grundsätzlichen Eigenschaften eines Arbeitsplatzes und nicht per se auf die Unternehmen bzw. Organisationen, in welchen die Arbeitskräfte tätig sind. Informelle Beschäftigung existiert sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft (vgl. Box 1).

Neuen Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zufolge, lag 2011 der Anteil informell Beschäftigter in Afrika, Asien sowie Lateinamerika und der Karibik im Durchschnitt bei 40 bis 50 Prozent (vgl. ILO 2014a). Im letzten Jahrzehnt sank der Anteil informell Beschäftigter nur in 26 von 49 Ländern (in denen Werte erhoben werden konnten). Das bedeutet einerseits, dass Informalität noch immer die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, die Reduktion der Zahl der "arbeitenden

Formen informeller Beschäftigungsverhältnisse in Entwicklungs- und Schwellenländern

- Informelle Beschäftigung in der informellen Wirtschaft umfasst Selbständige, wie z.B. Ein-Personen-Unternehmen, informelle Arbeitgeber und nicht-registrierte Unternehmer, aber auch mithelfende Familienmitglieder und Beschäftigte von (nicht-registrierten) Mikro- und Kleinunternehmen (mit bis zu fünf Mitarbeiter/innen).
- Informelle Beschäftigung in der formellen Wirtschaft betrifft Arbeitskräfte von formellen (registrierten) Unternehmen (mit mehr als fünf Mitarbeiter/ innen), die nicht bei den zuständigen Behörden gemeldet sind und keinen formalen Arbeitsvertrag besitzen, wie z. B. Heim- oder Gelegenheitsarbeiter.

Armen" (working poor) und die Stärkung des Wohlfahrtsstaats durch ausreichende Steuereinnahmen behindert (vgl. ILO 2014a, S. 24). Andererseits hat der informelle Arbeitsmarkt vor allem für die urbane Beschäftigung eine beträchtliche quantitative Bedeutung und kann ein Instrument für Wachstum und Armutsminderung sein. Informelle Beschäftigung ist also nicht ausschließlich mit Armut und geringer Produktivität zu charakterisieren. Informelle Kleinst- und Kleinunternehmer können

Potenzial für Innovationen, Produktivität und Einkommenswachstum aufweisen (siehe Box 2).

Charakteristika informeller Beschäftigung

Informelle Beschäftigungsverhältnisse sind durch eine große Heterogenität gekennzeichnet (siehe Abbildung 1). Zwei wesentliche Merkmale prägen diese: Zum einen gibt es große Einkommensunterschiede. Die vergleichsweise höchsten Einkommen erzielen informelle Arbeitgeber/ innen und informell beschäftigte Arbeiter/innen, die "regulär" einer Arbeit nachgehen. Am Fuße der Pyramide stehen mitarbeitende Familienangehörige, die ihre Arbeitskraft in der Regel unbezahlt zur Verfügung stellen und dadurch ein besonders großes Armutsrisiko haben. Dabei ist zu beachten, dass sich Personen nicht immer genau einer Kategorie zuordnen lassen, da sie entweder mehrere Tätigkeiten zur selben Zeit ausüben oder ihre Tätigkeiten regelmäßig wechseln. Informelle Beschäftigung in der Mitte und am Fuße der Pyramide wird häufig offen sichtbar, wenn Menschen z.B. am Straßenrand, in kleinen Werkstätten, im eigenen Haushalt, auf Märkten oder Feldern arbeiten, dort ihre Waren erzeugen und Dienstleistungen anbieten. Nur indem sie informell tätig werden, können diese Menschen ihr zum Überleben notwendiges Einkommen generieren. D.h. für die Mehrheit der informell Beschäftigten gilt:

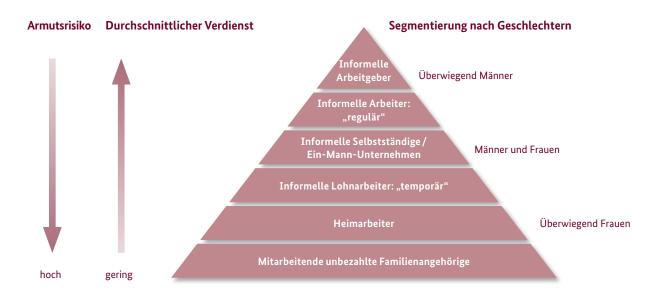


Abbildung 1: Heterogenität der informellen Beschäftigung Quelle: Chen et al. (2005)

Box 2 Integration des informellen Sektors in die Wertschöpfungsketten im Stahlsektor

Der brasilianische Konzern Gerdau ist der größte Produzent von Langstahl auf dem amerikanischen Kontinent. Wie viele andere Stahlproduzenten setzt auch Gerdau zunehmend auf Recycling, um seine Nachfrage nach Rohstoffen langfristig decken zu können. Große Teile des Altmetalls bezieht das Familienunternehmen von lokalen Schrottsammlern, die meist informell unter schlechten Bedingungen arbeiten.

Für viele arme Menschen in Lateinamerika stellt das Müllsammeln meist die einzige Möglichkeit dar, Geld auf ehrliche Weise zu verdienen. Die Müllsammler verkaufen gesammelten Schrott an Zwischenhändler, die ihrerseits die Stahlindustrie beliefern. Da die Sammler in der Regel über keinerlei Ersparnisse verfügen und das Geld unmittelbar zur Ernährung ihrer Familien benötigen, sind sie gezwungen, kleine Mengen zu ungünstigen Konditionen an Zwischenhändler zu verkaufen.

In einer strategischen Allianz im Rahmen des develoPPP.de-Programms investierten Gerdau und die GIZ daher in Brasilien, Chile, Peru und Uruguay bis 2013 rund drei Millionen Euro in die Aus- und Weiterbildung der Sammler. Ziel war es, die Organisation und Management entlang der Stahlwertschöpfungskette zu verbessern und den informellen Sektor in die Geschäftsbeziehungen auf faire und profitable Weise zu integrieren.

- weitere positive Effekte entlang der Stahlwertschöpfungskette erwartet werden.

 Der Schlüssel zum Erfolg dieser Strategischen Allianz war die Zusammenarbeit zwischen drei gleichberechtigten Partnern: der Privatwirtschaft, den NRO und der GIZ. Der wichtigste Branchenverband der Stahlindustrie, die Worldsteel Association, hat 2014 den brasilianischen Stahlkonzern für diese Strategische Allianz mit einem Preis im Bereich "Excellence in sustainability" ausgezeichnet.
- Dass sie keinen oder nur einen mündlich vereinbarten Arbeitsvertrag besitzen, der meist für einen kurzen Zeitraum gilt und jederzeit fristlos aufgehoben werden kann. Die unter solchen Bedingungen Beschäftigten werden nicht bei den zuständigen amtlichen Stellen gemeldet.
- Informell Beschäftigte haben daher auch keinen
 Anspruch auf Leistungen der öffentlichen sozialen
 Sicherungssysteme und sind nicht formalrechtlich geschützt.
- Menschenunwürdige Arbeitsbedingungen, fehlende Sicherheitsstandards und ein im Vergleich zur formalen Wirtschaft viel zu geringes Einkommen charakterisieren die Mehrzahl der informellen Beschäftigungsverhältnisse. Durch fehlende Registrierung und vertragliche Regelungen besitzen die Arbeiter wenige Möglichkeiten, sich gegen prekäre Bedingungen ihrer Beschäftigung zu wehren.

Seit 2010 lernten die Kleinstzulieferer in Schulungen, wie sie gewinnversprechende Altmetalle erkennen, trennen und sortieren können. Auch Arbeitsschutz stand auf dem Lehrplan. Die Sammler erhalten von Gerdau nun feste Preise pro Kilogramm und organisieren sich in Gemeinschaften, um ihr Geschäft auf feste Füße zu stellen. Diese Stabilität hat auch für Gerdau Vorteile: das Unternehmen kann sich auf die Zulieferer und die Qualität verlassen und so die Produktion steigern. Mittlerweile haben rund 9.500 informell Beschäftigte von dem Vorhaben profitiert, 8.000 davon wechselten in den formellen Sektor. 1.500 Arbeiter haben sich in Kooperativen oder Unternehmen organisiert und können so ihre Interessen besser vertreten. Aufgrund des Erfolges hat Gerdau das Modell auch auf andere Unternehmensstandorte ausgeweitet, wodurch weitere positive Effekte entlang der Stahlwertschöpfungskette erwartet werden.

 Die geringe Bezahlung steht zudem auch im Zusammenhang mit den eher niedrigen Qualifikationen informell Beschäftigter und deren meist geringer Produktivität.

Als zweites wesentliches Merkmal lässt sich eine Segmentierung der Beschäftigungsformen und -bedingungen nach dem Geschlecht und Alter feststellen. Frauen sind von struktureller Diskriminierung betroffen und daher überproportional häufig in jenen informellen Beschäftigungsverhältnissen anzufinden, die durch besonders unsichere und prekäre Arbeitsbedingungen geprägt sind. Die Gehaltslücke zwischen Männern und Frauen vergrößert sich zu Ungunsten von Frauen in informellen Beschäftigungsverhältnissen und ist noch höher als in der formalen Wirtschaft. Frauen bleiben daher auch wirtschaftlich schlechter gestellt.



Frauengruppen in Westkenia erhalten Fortbildungen in Finanzmanagement, Verarbeitung und Marketing

Diese Benachteiligung von Frauen hat zahlreiche Gründe:

- Es gibt kulturelle soziale Werte und Normen, die Mädchen und Frauen in vielfältiger Art und Weise diskriminieren (vgl. Modul 3.4). Diese suggerieren die Verteilung von Jobs entlang stereotyper Geschlechterrollen (Frauen sind mehr in haushaltsnahen, assistierenden, unselbständigen, an einfachen Dienstleistungen orientierten Jobs tätig) und tragen zur Begrenzung der Mobilität von Mädchen und Frauen bei.
- Bereits der begrenzte Zugang zu Bildung für Mädchen mindert deren spätere Beschäftigungsfähigkeit. Grundsätzlich sind die Einschulungszahlen von Mädchen in der Primär-, Sekundär- und vor allem Tertiärbildung in den letzten Jahrzehnten drastisch gestiegen und spiegeln einen generellen Wandel hin zu einer positiven Bewertung von Bildung für Mädchen wider. Weltweit zeigt sich, dass die Akzeptanz für Schulbildung von Mädchen mit dem höheren
- Wohlstand und Bildungsgrad der Eltern ansteigt. Im Gegensatz dazu greifen vor allem in armen Familien noch immer traditionelle Rollenbilder, die Mädchen und Frauen eine Hauptverantwortung für häusliche Pflichten zusprechen. Sie können daher unregelmäßiger und weniger am Schulunterricht teilnehmen, erhalten eine geringere oder stereotype Bildung und haben seltener formale Schulabschlüsse. Es sind noch immer Frauen, die überwiegend Analphabeten sind.
- Durch die strukturelle Diskriminierung verringert sich für Frauen auch der Nutzen, den sie aus Ausund Fortbildungsmaßnahmen ziehen können und erschwert somit einen erfolgreichen Start in das Berufsleben. Selbst Frauen mit vergleichsweiser hoher Bildung sind vor allem in Entscheidungs- und Führungspositionen noch nicht im gleichen Maß auf dem Arbeitsmarkt repräsentiert wie Männer. Diskriminierung im Job (Gehalt, Arbeitszeit, Karrierechancen), ungleiche Verteilung von Macht, fehlende Einflussmöglichkeiten in Politik und Recht stel-



Diese Bootsverkäuferin beweist mit der Vielfalt der Produkte in ihrem Sortiment – von Pringles über Bier zu vietnamesischen Nudeln – wirtschaftliche Flexibilität (Vietnam)

len wesentliche Hürden für Frauen aufgrund ihres Geschlechts in Beschäftigungsverhältnissen dar. Daher enden selbst (höher) gebildete Frauen häufig in Jobs, in denen sie nicht ihr ganzes Potenzial und Können nutzen und dem Arbeitgeber zur Verfügung stellen können (vgl. UNESCO 2012, S. 77, 85).

- Begrenzter Zugang zu Ressourcen (Güter, Informationen, Land, Kredit etc.) schränkt viele Frauen vor allem in der Umsetzung ihrer beruflichen Möglichkeiten ein. Oft besitzen sie keine formellen Landtitel, sind dadurch nicht voll geschäftsfähig und können selbständig keine eigenen Kredite aufnehmen. Fehlende Informationen über potenzielle Geschäftsbereiche, Fördermaßnahmen, Qualitätsstandards, Rechte und Pflichten verringern ihre Produktivität.
- Mehrfachrollen durch Beruf und Haushalt können zu einer Überlastung berufstätiger Frauen führen. Die Versorgung von Kindern und anderen Familienangehörigen, Haushaltsführung und gesellschaftliche Pflichten lassen Mädchen und Frauen oft nur wenig

Zeit sich fortzubilden oder einer Beschäftigung nachzugehen. Die fehlende Fokussierung auf das eigene Klein(st)unternehmen und gesellschaftliche Konventionen z.B. im Umgang mit Männern (Bankangestellte, Beamte etc.) kann die Produktivität beschränken sowie Frustrationen und die Gefahr des Scheiterns von wirtschaftlichen Aktivitäten erhöhen.

Neben Frauen sind auch Jugendliche oft überproportional häufig von informeller Beschäftigung betroffen. Laut einem school-to-work survey, welches die ILO zwischen 2012 und 2013 in 20 Entwicklungsländern durchgeführt hat, sind drei Viertel aller jungen Arbeitskräfte¹ informell beschäftigt. Die informelle Beschäftigung ist oftmals die einzige Verdienstmöglichkeit für Berufseinsteiger und führt häufig dazu, dass der Übergang zu einem regulären Job auch in Zukunft erschwert wird. Laut dem Bericht der ILO ist Informalität vergan-

genheitsabhängig: demnach erhöhen vorherige infor-

¹ Dies umfasst Personen im Alter zwischen 15 und 29 Jahren.

Gründe für freiwillige und unfreiwillige Informalität

Unfreiwillige Informalität als Überlebensstrategie:

Hoher Arbeitskräfteüberschuss und unzureichende Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen infolge des hohen Bevölkerungswachstums als strukturelles Merkmal der Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern. Um überleben zu können, wird auf formale und menschenwürdige Arbeitsstandards im Beschäftigungsverhältnis / Selbstständigkeit verzichtet.

Freiwillige Informalität von Unternehmen:

- Fehlende oder unzureichende Anreize zur Formalisierung: Der Staat bietet den Unternehmen keine ausreichende individuelle Gegenleistung für eine Formalisierung, etwa wenn öffentliche Güter (Elektrizität, Wasser, Versicherungen) nur in unzureichendem Ausmaß zur Verfügung gestellt werden;
- Starre, zeitaufwendige, kostspielige und komplizierte Registrierungsverfahren für Betriebe und Unternehmen bzw. ungerechte gesetzliche Regelungen (Steuersystem, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen etc.) erhöhen die Anreize, als informelle Betriebe bzw. mit informell Beschäftigten zu produzieren;
- Der Wettbewerbsdruck insb. durch die Globalisierung, erhöht die Anreize, Arbeitskräfte zu prekären Bedingungen zu beschäftigen.

melle Arbeitserfahrungen das Risiko weiterer informeller Beschäftigungsverhältnisse. Das hat sowohl Auswirkungen auf das Einkommensniveau, die Arbeitszufriedenheit und Unterbeschäftigung der betroffenen Personen (vgl. ILO 2014b, S. 1 f.). Der hohe Anteil informeller Beschäftigungsverhältnisse unter jungen Berufseinsteigern stellt für viele Entwicklungsländer ein großes Risiko für eine nachhaltige und soziale Entwicklung dar, zumal in diesen Länder Jugendliche oft einen hohen Bevölkerungsanteil ausmachen (vgl. Modul 3.3).

Wie informelle Beschäftigungsverhältnisse, sind auch die Gründe für informelle Beschäftigung sehr vielfältig; sie können sowohl eine unfreiwillige Überlebensstrategie sein, als auch eine freiwillige Entscheidung (vgl. Box 3).

Kosten und Potenziale von informeller Beschäftigung

Informelle Beschäftigung ist für Staat, Gesellschaft und Individuum ein ambivalentes Phänomen, das neben negativen (Kosten) auch positive Aspekte (Potenziale) beinhaltet.

Kosten informeller Beschäftigung:

- Die mit einer informellen Beschäftigung einhergehenden charakteristischen Arbeits- und Lohnbedingungen verstärken die Armut in einem Land (working poverty). Durch die fehlende soziale Absicherung können sich Arbeiter und ihre Familien im Fall von Krankheit oder Tod die hohen Kosten z. B. für Ärzte und Krankenhausaufenthalte kaum leisten und müssen dann mit einem verringerten oder ganz wegfallenden Einkommen überleben. Mittlerweile leben 1,2 Milliarden informell Beschäftigte unter der Armutsgrenze von zwei US-Dollar pro Tag/Person (davon 700 Millionen unter der absoluten Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar pro Tag/Person) (vgl. OECD 2009b).
- Operieren Unternehmen freiwillig in der informellen Wirtschaft, gehen dem Staat Steuereinnahmen und die Möglichkeit der Einflussnahme z. B. auf die prekären Arbeitsbedingungen verloren. Soziale Sicherungsnetze leiden unter der geringen Zahl der "Einzahler" und werden ineffektiv. Informell Beschäftigte erhalten daher in Zeiten von Unterbeschäftigung und hoher Arbeitslosigkeit keine finanzielle Unterstützung oder die Möglichkeit zu einer beruflichen (Weiter-) Qualifizierung. Da sie auch nicht in eine Rentenkasse einzahlen, müssen arme Menschen ohne Zugang zu sozialer Sicherung meist bis ins hohe Alter arbeiten, um zu überleben. Sie können sich eine Arbeitslosigkeit schlicht "nicht leisten".
- In unproduktiven informellen Jobs wird die Investition des Staates in die Bildung von Kindern und Jugendlichen und damit das **Potenzial des Humankapitals** nur in geringem Maß genutzt und geht für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Landes weitgehend verloren (vgl. Jütting / de Laiglesias 2009, S. 28 ff.).
- Weiterhin setzt der Wettbewerbsdruck insbesondere durch die Globalisierung Anreize dafür, durch das outsourcen von Produktionsschritten eine große und agile informelle Wirtschaft zu erhalten. Die

Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Mosambik

Mosambiks Wirtschaft ist durch einen großen Anteil informeller Unternehmen geprägt. Nur 7,9 Prozent der Beschäftigten arbeiten in formalisierten Unternehmen (vgl. ILO 2008). Obgleich eine Reihe von Großprojekten in Mosambik Wirtschaftswachstum kreiert, kann der Großteil der Bevölkerung davon bisher nicht profitieren und verbleibt in Armut. Fehlende Transparenz, überbordende Bürokratie, unklare Regelungen und hohe Korruptionsraten verhindern die Entfaltung eines dynamischen Mittelstandes, der die dringend benötigten Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommen in ausreichendem Maß erzeugen könnte.

Im Fokus des EZ-Programms "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Mosambik" steht die Verbesserung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU). Dafür wurden bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen: Das Ministerium für Industrie und Handel hat mit Unterstützung des Vorhabens ein vereinfachtes Lizenzierungsverfahren eingeführt. Hiervon profitieren besonders KKMU. In allen Provinzen des Landes wurden one stop shops eingerichtet. Unternehmen ersparen sich dadurch verschiedene Behördengänge und bekommen Lizenzen in vielen

Wirtschaftszweigen innerhalb von 24 Stunden ausgestellt. Teil der Geschäftsklimareformen ist darüber hinaus ein vereinfachtes Steuersystem für Kleinstunternehmen mit einem Jahresumsatz von umgerechnet weniger als 60.000 Euro. Geförderte Unternehmerverbände steigerten ihre Dialogfähigkeit und erwirkten Gesetzesänderungen u.a. bei der Vereinfachung von Zollmodalitäten und dem Warenhandling. In einem Geschäftsklimaindex wird fortan regelmäßig gemessen, wie hoch der bürokratische Aufwand für KKMU ist, um sich zu registrieren oder Geschäftsmodalitäten zu klären. Darüber hinaus wird auch die Serviceorientierung von Dienstleistungsinstitutionen auf Provinzebene kontrolliert. Durch den Aufbau und die Formalisierung von zwei Frauenverbänden konnte für über 2.000 Frauen der Weg in ein formales Beschäftigungsverhältnis geebnet werden. Die Verbände führten erfolgreich Businesstrainings durch und halfen bei der Etablierung von Spar- und Kreditgruppen.

Im Ergebnis erhöhte sich bereits der Anteil der Beitragszahler aus dem Privatsektor in das nationale Sozialversicherungssystem. Darüber hinaus stieg die Zufriedenheit bei den Interessensvertretungen der lokalen Wirtschaftsverbände während der Projektlaufzeit kontinuierlich an.

Einbindung von informellen Betrieben in globale Wertschöpfungsketten steigert die Nachfrage nach informell Beschäftigten, um flexibel Aufträge zu Niedrigpreisen bedienen zu können. Somit wird der Kostendruck von großen und mittleren Wirtschaftsunternehmen an die schwächeren Akteure weitergereicht; diese können nur dann Niedrigstpreise anbieten, wenn sie weiterhin Kosten für Arbeitslosen-, Kranken-, Rentenversicherungen oder Mindestlöhne der Angestellten einsparen.

$Potenziale\ informeller\ Besch\"{a}ftigung:$

■ Die Einbindung informeller Betriebe und Beschäftigter in globale Wertschöpfungsketten kann jedoch auch positive Effekte haben. Selbst wenn Unternehmen und / oder Angestellte nicht registriert sind, produzieren sie in der Regel legale Waren und Güter. Unternehmen können Gewinne, Beschäftigte (kontinuierliche) Arbeitseinkommen erwirtschaften. Wenn es an formalen Arbeitsplätzen mangelt, dient die informelle Wirtschaft als "Auffangbecken" und hilft, wirtschaftliche und gesellschaftliche Systeme

in einem Land aufrecht zu erhalten. Informelle Beschäftigung ist oft kontrazyklisch. In Aufschwungphasen nach der Krise können informell Beschäftigte in ein formales Beschäftigungsverhältnis (zurück-) wechseln.

■ Informelle Betriebe können zudem die (Entwicklungs-) Defizite ineffektiver staatlicher Strukturen mildern. Unternehmer vermögen die größere Handlungsflexibilität zu nutzen, um innovative Ideen umzusetzen, neue Geschäftsbereiche zu erschließen und Wachstumsprozesse zu beschleunigen. Der Mangel innerhalb der informellen Wirtschaft und spezifische Formalisierungshürden (ökonomischer, institutioneller und sozialer Art)² zwingt die Menschen dazu, kreative Alternativen für die beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel zu finden – sie

Zu den Formalisierungshürden z\u00e4hlen u. a.: Fehlender Zugang zu Kapital, Versicherungen und \u00f6fentlichen G\u00fctern; eine zu geringe Nachfrage nach Produkten der informellen Wirtschaft; beh\u00f6rdliche Bestimmungen und deren Anwendung bzw. Korruption; Verpflichtungen gegen\u00fcber der Sippe hzw Gro\u00e4familie



Weggeworfenes ist oft sehr wertvoll. Weltweit gibt es mehrere Millionen Menschen, die vom Sammeln, Sortieren und dem Recycling von Wertstoffen leben (Thailand)

handeln dabei häufig intuitiv nach unternehmerischen Grundsätzen.³

■ Die informelle Wirtschaft umfasst z.B. in Subsahara Afrika bis zu 80 Prozent der nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigung⁴ und bietet somit einer Vielzahl von Menschen Ausbildung, Arbeit und Einkommen (vgl. OECD 2009a, S. 2). Dabei produziert eine immer noch umfangreiche Gruppe von informellen Unternehmern und Selbstständigen lediglich am Existenzminimum (survivalists). Im Gegensatz dazu kann die vergleichsweise kleine Gruppe der top performer Waren und Dienstleistungen erzeugen, die in Bezug auf Qualität und Umfang konkurrenzfähig

mit Produkten formeller Betriebe sind. Grimm et al. (2011) weisen in diesem Zusammenhang auf das außerordentliche Potenzial einer weiteren Gruppe informeller Unternehmer hin; diese sind sehr produktiv und weisen bereits gute Managementfähigkeiten auf, sind aber durch verschiedene Umstände eingeschränkt (constrained gazelles). Da bei (informellen) Kleinstunternehmen hohe Renditen bei niedriger Kapitalausstattung möglich sind, können diese maßgeblich zur Einkommensgenerierung des Einzelnen und zur Wirtschaftskraft eines Landes beitragen (vgl. Grimm et al. 2011, S. 4–11).

³ In Südafrika ersetzt ein flexibles Minibussystem das fehlende staatliche Transportwesen und ermöglicht Millionen Menschen in kurzer Zeit an ihren Arbeitsplatz zu gelangen. Das Busunternehmen erwirtschaftet mittlerweile mehrere Millionen Dollar Umsatz im Jahr. Es hatte sich zu Beginn gezielt über ineffektive Strukturen hinweggesetzt und z. B. Zahlungen für Straßenkonzessionen und Lizenzen verweigert, weil es die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens stark einschränkte (vgl. OECD 2009a, S. 3).

⁴ Hinzu kommen die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Beschäftigung, wie selbständige Farmer oder die große Anzahl von Tagelöhnern. Die Anzahl informeller Jobs in einem Wirtschaftssystem erhöht sich dann auf bis zu 90 Prozent.

Stärkung non-formaler Berufsbildung in Ghana

In der Berufsbildungskomponente des EZ-Programms "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Ghana" wird die Stärkung der non-formalen Berufsbildung angestrebt. Es sollen die Berufsbildungsstrategie weiterentwickelt, die Standards in der Lehre und im Prüfwesen erhöht und mehr Kurzkurse für Meister und Lehrer im informellen Sektor umgesetzt werden.

Das traditionelle Lehrlingswesen wird dabei unter Beibehaltung bestehender Strukturen komplementiert und modernisiert. Innovatives Kernstück der Komponente ist die Etablierung eines Zertifizierungssystems für non-formale Bildungsinhalte. Um auch Jugendlichen mit geringerem Bildungsstand die Möglichkeit zu einem Abschluss zu geben, sollen ihre in informellen Betrieben und außerhalb formaler Bildungseinrichtungen erlangten Fähigkeiten Anerkennung finden. Zukünftig werden Meister, Schulvertretung und Vertreter einer Handelsorganisation gemeinschaftlich die Prüfung abnehmen. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ist ein integraler Bestandteil des Programms und sorgt für eine effiziente Lehre, die an den Erfordernissen der Wirtschaft (Nachfrageseite) orientiert ist. Mädchen und Frauen werden laut der vorliegenden Genderstrategie ermuntert, mehr Ausbildungsstellen in bisher von Männern dominierten Berufen anzutreten. Mit der Integration von Akteuren der informellen Wirtschaft in den Politikdialog können nachhaltige Strukturen geschaffen und auf diesem Weg vor allem neue Einkommensquellen für die oft informell beschäftigten Frauen und Jugendlichen erschlossen werden.

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Informelle Beschäftigung umfasst ein großes Reservoir an wirtschaftlichen Potenzialen, die für die Entwicklung nur unzureichend nutzbar gemacht werden.

Die Wirksamkeit von speziellen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit steigt dann signifikant, wenn die Heterogenität der Gruppe der informell Beschäftigten in maßgeschneiderten Ansätzen für die unterschiedlichen Zielgruppen entsprechend berücksichtigt wird (vgl. OECD 2009a, S. 5):

- Um Menschen in informeller Beschäftigung eine Alternative zu bieten, müssen mehr produktive Arbeitsplätze in der formalen Wirtschaft entstehen.
 Wirtschaftspolitik und Privatwirtschaftsförderung müssen explizit auf das Ziel der Schaffung von Beschäftigung ausgerichtet werden.
- Das große Defizit im Angebot formeller Arbeitsplätze erfordert zudem einen aktiven Staat, der zielgerichtet Anreize zur Formalisierung informeller Unternehmen schafft. Hierzu gehören neben kürzeren und erleichterten Registrierungsverfahren auch die Bereitstellung von Infrastruktur und förderlichen Rahmenbedingungen (siehe Box 4).
- Ansätze zur Erhöhung der Produktivität informeller Produzenten (beispielsweise über angepasste Angebote an business development services (BDS) oder Qualifizierungsangebote) schaffen wichtige Voraussetzungen für höhere Einkommen und bessere Arbeitsbedingungen. Gezielte arbeitsmarktorientierte non-formale Qualifizierungsangebote und Beratung (TVSD⁵) steigern die Beschäftigungsfähigkeit informell Beschäftigter (siehe Box 5). Hilfe bietet das GIZ-Toolkit zum Lernen und Arbeiten in der informellen Wirtschaft (siehe Box 6). Hier werden wichtige Hinweise gegeben, wie beispielsweise informell erworbene Kompetenzen anerkannt oder die Lehr-

Der TVET-Ansatz, der sehr stark auf die Förderung formaler Berufsbildungssysteme ausgerichtet ist, wird vor allem im Zusammenhang mit
Qualifizierungsangeboten in der informellen Wirtschaft zunehmend vom
TVSD-Ansatz (Technical and Vocational Skills Development) abgelöst.
Durch die Weitergabe von fachlichen Kenntnissen im Zuge einer ausgewogenen beruflichen Qualifizierung in der informellen Wirtschaft können
auch bildungsferne Zielgruppen ein höheres Maß von Ausbildung erhalten
und damit mehr Jugendliche angesprochen und gefördert werden. (Non-)
Formale und informelle Bildungssysteme sollten aber keinesfalls gegeneinander ausgespielt werden, sondern die in diesem Kontinuum befindlichen
und teilweise chronisch unterfinanzierten Institutionen gefördert und
unterstützt werden.

lingsausbildung verbessert werden kann (vgl. Gerold 2012, S. VI).⁶

- Generell sollte die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für informell Beschäftigte wichtiges Anliegen jeglicher Unterstützung durch die Entwicklungszusammenarbeit sein. In diesem Kontext sind auch der Ausbau sozialer Sicherung und die Entwicklung spezieller Angebote für Beschäftigte in der informellen Wirtschaft zur individuellen und betrieblichen Risikoabsicherung notwendig.
- Schließlich kann mit Maßnahmen zur Erhöhung der Mobilität von informell Beschäftigten auch deren Zugang zu good jobs erleichtert werden.

Entwicklungspolitisches Grundanliegen für die Masse der informellen Beschäftigungsformen sollte daher sein, die Arbeitsbedingungen schrittweise zu verbessern (good job) und Wachstumshemmnisse für (in)formelle Unternehmen abzubauen.

Letztendlich bedarf es auch der Erkenntnis, dass Staat und (informell) Beschäftigte mehr gegenseitiges Vertrauen und Akzeptanz aufbauen müssen. Einerseits muss das Potenzial informell Beschäftigter und informeller Betriebe von staatlicher Seite aktiv genutzt und gefördert werden. Andererseits funktionieren staatliche Sicherungssysteme, Wirtschaftsförderung und Armutsminderung nur, wenn alle bereit sind, sich zu registrieren und Steuern bzw. Abgaben zu zahlen. Langfristig heißt daher das Ziel, dass möglichst alle Beschäftigten in formellen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten können.

Box 6

GIZ-Toolkit "Lernen und Arbeiten in der informellen Wirtschaft"

Das Toolkit "Lernen und Arbeiten in der informellen Wirtschaft – Zugang, Qualifizierung und Übergang" wurde vom Sektorvorhaben "Berufliche Bildung" der GIZ im Auftrag des BMZ entwickelt. In vielen Entwicklungsländern bietet die informelle Wirtschaft einer Vielzahl von Menschen den einzigen Zugang zu produktiver Beschäftigung und Einkommen. Qualifizierung ist ein wichtiger Schlüssel für die Schaffung von Übergängen aus der informellen in formelle Beschäftigung und damit zu einem selbstbestimmten Leben ohne Armut.

Das Toolkit bietet einen strukturierten Überblick zum Stand der Forschung und zur aktuellen entwicklungspolitischen Praxis auf diesem Gebiet. Es enthält Einführungstexte, Tools und Projektbeschreibungen, die diese Ansätze bereits umsetzen, sowie zahlreiche Hinweise zu weiterführender Literatur. Damit eröffnet es den Zugang zu einem breiten Wissens- und Erfahrungsschatz, der dazu beitragen kann, informelle Aspekte in aktuellen und zukünftigen Vorhaben stärker zu berücksichtigen.

Folgende Tools werden im Detail vorgestellt:

- Anerkennung informell erworbener Kompetenzen
- Arbeitsvermittlung nach Berufsbildungsmaßnahmen
- Beschäftigungsorientierte Aus- und Fortbildung für Zielgruppen aus dem informellen Sektor (BAFIS)
- Berufliche Bildung für Existenzgründer
- Community-based training
- Finanzierungsansätze
- Green skills für informell Beschäftigte
- Learning Networks Approach
- Mobile Berufsbildung
- Öffnung von Berufsbildungszentren
- Verbesserte traditionelle Lehrlingsausbildung
- Vermittlung von *life skills*
- Zusammenarbeit mit und F\u00f6rderung von Institutionen der lokalen Wirtschaft

Quelle: <u>www.giz.de/toolkit-informelle-wirtschaft</u> bzw. <u>www.giz.de/toolkit-informal-economy</u>

⁶ Allerdings muss darauf geachtet werden, dass bei geringem gesamtwirtschaftlichen Wachstum die Erhöhung der Arbeitsproduktivität informeller Unternehmen nicht zu einem lokalen Verdrängungswettbewerb und damit einem Rückgang der Nettobeschäftigung führt.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Gerold, A. (2012): Förderung des produktiven Potentials der informellen Wirtschaft für Entwicklung und Beschäftigungsschaffung, Empfehlungen für Instrumente der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, internes GIZ-Arbeitspapier, Eschborn: GIZ.

Gerold, A. (2011): Informelle Beschäftigung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Konzepte und bisherige Maßnahmen, internes GIZ-Arbeitspapier, Eschborn: GIZ.

Chen, M. et al. (2005): The Progress of the Worlds Women 2005: Work and Poverty, New York: United Nations Development Fund for Women.

Grimm, M. / van der Hoeven, R. / Lay, J. (2011): Unlocking potential. Tackling economic, institutional and social constraints of informal entrepreneurship in Sub-Saharan Africa. Main findings and policy conclusions. Washington D. C.: World Bank.

ILO (2014a): Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?, Geneva: ILO.

ILO (2014b): Informal employment among youth: Evidence from 20 school-to-work transition surveys, Geneva: ILO.

ILO (2008): Policy Coherence for Generating Employment and Decent Work in Mozambique, Geneva: ILO.

Jütting, J. / De Laiglesias, J. R. (2009): Is Informal Normal? Toward More and Better Jobs in Developing Countries, Paris: OECD Development Centre.

OECD (2009a): Is informal normal? Toward More and Better Jobs, Policy Brief, Paris: OECD.

UNESCO (2012): World Atlas on Gender Equality in Education, UNESCO: Paris.

Van Elk, K./de Kok, J. (2014): Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies, Eschborn/Geneva: GIZ/ILO.

Links

GIZ (2014): Toolkit Lernen und Arbeiten in der informellen Wirtschaft. Zugang, Qualifizierung und Übergang. www.giz.de/toolkit-informelle-wirtschaft bzw. www.giz.de/toolkit-informal-economy (18.11.2014).

OECD (2009b): Rising informal employment will increase poverty. www.oecd.org/development/risinginformal@mploymentwillincreasepoverty.htm (29.09.2014).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Michael Tsegaye / GIZ Seite 7: © Dirk Ostermeier / GIZ Seite 8: © Sandra Fuhr / GIZ

Seite 11: © Markus Kirchgessner/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Beschäftigungsperspektiven für die Jugend schaffen



Das Modul 3.3 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 3: "Besondere Herausforderungen".

Abkürzungen

AfDB	African Development Bank/Afrikanische Entwicklungsbank
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEFE	Competency based Economies through Formation of Enterprise / Fortbildungskonzept zur Vermittlung unternehmerischer und kaufmännischer Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDB	Inter-American Development Bank/Interamerikanische Entwicklungsbank
ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation
IT	Informationstechnologie
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
KfW	KfW Bankengruppe
KKMU	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
MoGLSD	Ministry of Gender, Labour and Social Development/Ministerium für Gender, Arbeit und soziale Entwicklung
MIF	Multilateral Investment Fund / Multilateraler Investitionsfonds
NEET	Not in Education, Employment or Training / Nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PROMYPE	Programa de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa / Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
YEI	Youth Employment Inventory / Jugendbeschäftigungsdatenbank

Modul 3.3

Inhalt

Die Bedei	utung der Jugendbeschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit	4
Maßnahn	nen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	
Jugeno	lbeschäftigungsstrategien	7
Inform	nieren, Orientieren, Beraten	9
Berufli	iche Bildung	9
Arbeit	smarktinformationssysteme	10
Arbeit	svermittlung	10
Existenzgründungsförderung		
Subver	ntionierung von Praktika und Arbeitsplätzen	13
Weitere e	ntwicklungspolitische Herausforderungen	13
Literatur	& Links	14
Boxen		
Box 1	Gründe für Jugendarbeitslosigkeit	5
Box 2	Ideenwettbewerbe für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Zentralamerika	6
Box 3	Youth Employment Inventory	7
Box 4	Berufsorientierung an Sekundarschulen in Serbien	8
Box 5	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch berufliche Bildung in Indonesien	9
Box 6	Der Laden läuft: Förderung von Jungunternehmern in Honduras	11
Box 7	Jugendbeschäftigungsförderung in Europa als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise	12

Beschäftigungsperspektiven für die Jugend schaffen

- \rightarrow
- Der Übergang von Schule oder Ausbildung in die Berufstätigkeit stellt Jugendliche vor besondere Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt.
- \rightarrow
- Arbeitslosigkeit am Beginn des Berufslebens hat häufig langfristige negative Konsequenzen für die Beschäftigungsfähigkeit und persönliche Entwicklung der Jugendlichen und bedeutet zudem, dass Bildungsinvestitionen sowie Potenziale für die wirtschaftliche Entwicklung ungenutzt bleiben.
- \rightarrow
- Instrumente der Jugendbeschäftigungsförderung dienen dazu, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu sichern, ihren Weg in Beschäftigung oder Selbstständigkeit zu fördern sowie Anreize für Unternehmen zu schaffen, Jugendliche auszubilden und einzustellen.

Die Bedeutung der Jugendbeschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Junge Menschen haben es besonders schwer, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.1 Ihnen fehlt es in der Regel an Arbeitserfahrung, sie sind häufig nur ungenügend für das Berufsleben ausgebildet und können nicht auf Netzwerke und Kontakte zurückgreifen - all dies erschwert einen guten und nachhaltigen Einstieg ins Berufsleben (vgl. Box 1). Laut Internationaler Arbeitsorganisation (ILO) sind weltweit mehr als 73 Millionen Jugendliche von Arbeitslosigkeit betroffen. Vergleicht man die Erwerbslosenquoten Erwachsener und Jugendlicher, so ist die Wahrscheinlichkeit der Jugendlichen, arbeitslos zu werden, drei Mal so hoch wie die der Erwachsenen; in Südostasien und Pazifik ist sie sogar fünf Mal so groß. Während die Jugenderwerbslosigkeit im Nahen Osten fast bei 30 Prozent und in Nordafrika bei 24 Prozent liegt, beträgt sie in Afrika südlich der Sahara etwa zwölf Prozent (vgl. ILO 2013, S. 7). Gleichzeitig sind viele junge Menschen im informellen Sektor tätig, sie leisten unbezahlte Familienarbeit, befinden sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen oder sind nicht ihrer Qualifikation entsprechend eingesetzt. Umfragen der ILO aus den Jahren 2012 und 2013 in 20 Entwicklungsländern

zeigen, dass sich drei Viertel der jungen Beschäftigten in informellen Beschäftigungsverhältnissen befinden (vgl. Shehu/Nilsson 2014, S. 10). Fast ein Drittel aller jungen Beschäftigten lebte 2008 in Haushalten mit Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar pro Kopf (vgl. ILO 2010, S. 26). Während der Anteil junger Menschen unter den sogenannten arbeitenden Armen (working poor) 2011 bei 24 Prozent lag, betrug ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung lediglich 18,6 Prozent (vgl. ILO 2012, S. 27). Diese Diskrepanz zeigt einmal mehr, dass Jugendliche in Entwicklungsländern grundlegend schlechteren Bedingungen bezüglich des Übergangs in eine produktive und menschenwürdige Beschäftigung ausgesetzt sind als Erwachsene.

Statistiken zur Jugendarbeitslosigkeit können allerdings das Ausmaß des Phänomens nicht umfassend darstellen. Insbesondere über die Qualität der Arbeit sagen diese Statistiken wenig aus: Jugendliche, die im informellen Sektor tätig sind, die unbezahlte Familienarbeit leisten, die sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden oder nicht ihrer Qualifikation entsprechend eingesetzt sind, werden von allgemeinen Kennzahlen nicht ausreichend erfasst. Darüber hinaus hat ein Teil der Jugendlichen die Suche nach Arbeit bereits aufgegeben und zieht sich – entmutigt – aus dem Arbeitsmarkt und dem gesellschaftlichen Leben zurück.²

¹ Im Folgenden wird der Begriff "Jugendliche" gemäß der gängigen Definition der Vereinten Nationen für Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren verwendet (vgl. A/36/215 und Resolution 36/28, 1981).

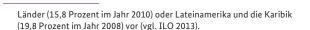
[!] Dies wird durch die NEET-Rate erfasst (Not in Employment, Education or Training). Daten liegen jedoch nur für einzelne Regionen, wie OECD-

Box 1 Gründe für Jugendarbeitslosigkeit

- In konjunkturell schwachen Zeiten werden in der Regel diejenigen zuerst entlassen, die zuletzt eingestellt worden sind. Dies sind häufig Arbeitskräfte mit der kürzesten Berufserfahrung – das heißt oftmals Jugendliche.
- Aufgrund ihrer mangelnden Berufserfahrung haben es Jugendliche schwerer als Erwachsene mit jahrelanger Arbeitserfahrung, eine Beschäftigung zu finden. Dementsprechend nehmen viele Berufseinsteiger zunächst eine Beschäftigung im informellen Sektor auf. Dies bietet die Möglichkeit, erste Berufserfahrungen zu sammeln, kann jedoch auch ein Hindernis für eine spätere Beschäftigung im formellen Sektor bedeuten.
- Jugendliche haben nicht nur weniger Arbeitserfahrung als Erwachsene, sondern auch weniger Erfahrung damit, Arbeit zu suchen. Ihnen fehlen die Kontakte und Netzwerke, die sich aufgrund einer Beschäftigung herausbilden, und sie wissen oft nicht, wo und wie sie nach Arbeit suchen sollen. Während der Mangel an transparenten und effizienten Arbeitsmarktinformations- und Arbeitsvermittlungsdienstleistungen für alle Arbeitssuchenden zentral ist, stellt er insbesondere für Jugendliche in der Übergangszeit von der Ausbildung in eine erste Beschäftigung ein großes Hindernis für den Berufseinstieg dar.
- Häufig sind Jugendliche durch ihre nicht ausreichend beschäftigungsrelevante (Aus-) Bildung nicht adäquat auf die Anforderungen am Arbeitsplatz vorbereitet.

Quelle: BMZ (2006, S. 5); ILO (2010, S. 19)

Jugendarbeitslosigkeit hat Auswirkungen auf die Jugendlichen als **Individuen**, aber auch auf die Gesellschaft und die Wirtschaft eines Landes. Für die Jugendlichen bedeutet Arbeitslosigkeit einen Fehlstart ins Arbeitsleben, da Beschäftigung entscheidend für die persönliche Entwicklung ist. Außerdem kann frühe Arbeitslosigkeit längerfristig die Beschäftigungschancen und das zukünftige Einkommen beeinträchtigen.





Berufsberatung und Arbeitsvermittlung unterstützen Jugendliche beim Einstieg in das Berufsleben (Ägypten)

Für die Gesellschaft bedeutet Jugendarbeitslosigkeit eine erhöhte Gefahr der Kriminalität, des Drogenmissbrauchs oder des gesellschaftlichen Vertrauensverlusts der Jugendlichen (vgl. Bell/Blanchflower 2011, S. 15). Arbeitslose Jugendliche können damit – ungewollt und ohne ihr eigenes Verschulden – eine Belastung für ihre Familie und für ihr gesamtes Umfeld darstellen.

Für die Wirtschaft eines Landes bedeutet die Phase der frühen Arbeitslosigkeit, dass Investitionen in die Grundbildung und berufliche Aus- oder Weiterbildung nicht genutzt werden, der Gewinn für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit verfällt. Jugendarbeitslosigkeit und -unterbeschäftigung haben zudem negative Auswirkungen auf die Humankapitalbildung eines Landes und schwächen somit das zukünftige Wachstumspotenzial. Jugendliche ohne Einkommen können keine Ersparnisse anlegen und nutzen die (staatlichen oder privaten) Investitionen in Bildung nicht. Außerdem zahlen sie keine Beiträge in Systeme der sozialen Sicherung. Daher lohnt es sich für Staaten und Gesellschaften auch aus wirtschaftlichen Gründen, Jugendbeschäftigung in besonderem Maße zu fördern.

Diese individuellen, sozialen und wirtschaftlichen Gründe führen zu einem politischen Problemdruck, der viele Regierungen veranlasst, **Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit** zu ergreifen. Grundsätzlich

Ideenwettbewerbe für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Zentralamerika

Grundidee des Offenen Regionalfonds für Wirtschaftsund Beschäftigungsförderung in Zentralamerika ist der
flexible Einsatz von Mitteln für innovative Ansätze im
Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in
ausgewählten Sektoren mit Wachstumspotenzial. In der
Projektlaufzeit bis 2017 arbeitet das Vorhaben in Guatemala,
El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica. Über
Ideenwettbewerbe werden in den einzelnen Ländern
innovative Ideen identifiziert und Mittel für die Umsetzung
von Einzelprojekten bereitgestellt.

Gefördert werden Projekte,

- die Produkt- und / oder Prozessinnovationen anstoßen und damit die Wettbewerbsfähigkeit von KKMU verbessern,
- die die Einkommens- und Beschäftigungssituation, insbesondere von Frauen und jungen Erwachsenen, verhessern und
- die neue bedarfsorientierte Qualifizierungs- und Arbeitsmarktdienstleistungen am Markt etablieren.

Für die besten Ansätze aus den Ideenwettbewerben erarbeitet das Vorhaben gemeinsam mit den Durchführungspartnern tragfähige Konzepte für die Umsetzung.

Besondere Aufmerksamkeit liegt auf der Unterstützung von Partnerschaften zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Sie sollen zur Bildung von Allianzen und überregionalen Partnerschaften zwischen den einzelnen Sektoren beitragen.

Bis 2014 fanden zwei Ideenwettbewerbe statt. Dabei überwiegen bei den eingereichten Anträgen drei Themen: Existenzgründungsförderung, Aus- und Weiterbildung von jungen Erwachsenen und die Einrichtung von Arbeitsmarktdienstleistungen. Unter den unterstützten Sektoren sind der IT-Sektor (inklusive mobile Applikationen und 3D-Animation), Recycling und erneuerbare Energien.

Durch die Unterstützung des Offenen Regionalfonds haben bis Mitte August 2014 130 junge Erwachsene eine Beschäftigung aufgenommen und zwei Jugendliche haben neue Unternehmen gegründet. Insgesamt wird erwartet, dass im Rahmen der 22 Teilmaßnahmen, die 2013 und 2014 ausgewählt wurden, rund 2.300 Personen ihre Einkommensund Beschäftigungssituation verbessern: dabei nehmen ca. 1.800 Personen eine neue Beschäftigung auf, 250 Personen erhöhen ihr Einkommen und 250 Personen gründen neue Unternehmen.

sollten jedoch die speziellen Herausforderungen für Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt stärker berücksichtigt werden, um präventiv den Jugendlichen den Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung zu erleichtern. Maßnahmen der EZ zur Prävention von Jugendarbeitslosigkeit sind gleichzeitig ein wichtiger Baustein der Armutsreduzierung, denn rund 90 Prozent der Jugendlichen leben in Entwicklungsländern (vgl. ILO 2010, S. 7). Bekommen Jugendliche eine Gelegenheit, ihre Energie, ihre Ideen und ihre Kenntnisse als aktive Mitglieder einer Gesellschaft umzusetzen, bieten sie ein enormes Potenzial für wirtschaftlichen Fortschritt und gesellschaftlichen Wandel in ihren Heimatländern.

Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Instrumente zur Förderung von Jugendbeschäftigung müssen dem jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Kontext angepasst werden. Die GIZ unterstützt einen integrierten Ansatz zur Förderung von Beschäftigung für Jugendliche (vgl. Modul 2.2). Mit diesem Ansatz wird eine enge Verzahnung und Koordinierung von Maßnahmen in folgenden Bereichen angestrebt: Schaffung von diskriminierungsfreien Arbeitsplätzen, Qualifizierung und Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit sowie Verbesserung der Beratungs- und Vermittlungsleistungen auf dem Arbeitsmarkt. Darüber hinaus ist eine beschäftigungsfördernde Gestaltung von insbesondere wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen erforderlich. In der praktischen Umsetzung bedeutet dies beispielsweise die Erweiterung verschiedener Vorhaben der Jugendförderung um Komponenten in den Bereichen Gründungsförderung, berufliche Bildung oder Arbeitsmarktdienstleistungen, oder die Ausrichtung von Maßnahmen der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung auf die spezifische

Box 3 Youth Employment Inventory

Die internetbasierte Datenbank Youth Employment Inventory (YEI) soll die Wissensbasis über bestehende und abgeschlossene Projekte der Jugendbeschäftigungsförderung verbessern. Das YEI enthält Informationen zum Design, zur Implementierung und zu den erreichten Wirkungen von zurzeit 730 Vorhaben aus rund 90 Ländern. Die Datenbank kann Kooperationsländern sowie der internationalen EZ als Entscheidungsbasis und Referenz für neue Projekte dienen. Sie wird kontinuierlich erweitert.

Nach einer auf dem YEI basierenden Untersuchung der Weltbank aus dem Jahr 2007 sind Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung mit 39 Prozent die am häufigsten und in fast allen Regionen eingesetzten Interventionen. Zudem finden sich in knapp einem Drittel aller Interventionen integrierte Ansätze der Beschäftigungsförderung. Subventionen von Praktikums- und Ausbildungsplätzen und Maßnahmen der Existenzgründungsförderung stellen je 12 Prozent der beobachteten Interventionen dar.

Die bisherige Auswertung der Daten des YEI deutet darauf hin, dass keine bestimmte Art der Intervention von Natur aus erfolgreicher als andere ist. Politische Entscheidungsträger müssen demnach kontextspezifisch prüfen, welches Projektdesign die bestehenden Beschäftigungshemmnisse für Jugendliche adäquat beheben kann (vgl. Modul 2.1). Programme versprechen jedoch bessere Wirkungen, wenn sie zielgruppenspezifisch formuliert und umgesetzt werden.

Quelle: Betchermann et al. (2007); www.youth-employment-inventory.org

Zielgruppe "Jugend" und Verknüpfung mit Ansätzen der Jugend (-sozial) arbeit.

Vorhaben, die speziell die Beschäftigung von Jugendlichen fördern, werden von politischen Entscheidungsträgern und Gebern zunehmend als wichtige Politikinstrumente gesehen, um Jugendliche besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ihre Arbeitsproduktivität und das Einkommen zu steigern und den Übergang von schulischer Ausbildung in eine Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Projekte für Jugendbeschäftigung erfordern jedoch umfassende Informationen und Analysen des



Auf dem Central Market in Addis Abeba bietet eine junge Korbflechterin ihre Waren an

Arbeitsmarktes. Welche Maßnahmen und Instrumente der Beschäftigungsförderung für Jugendliche erzielen in den unterschiedlichen Kontexten die größte Wirkung? Wie können Projekte effektiver gestaltet und umgesetzt werden? Um diese Informationen zu erfassen und Erfolgsfaktoren für Jugendbeschäftigungsvorhaben zu identifizieren, unterstützt die GIZ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und gemeinsam mit der Weltbank, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und dem Multilateralen Investmentfonds der IDB (MIF) das Youth Employment Inventory (YEI), eine weltweite Online-Datenbank für Projekte der Jugendbeschäftigung (vgl. Box 3).

Jugendbeschäftigungsstrategien

Um Jugendbeschäftigung zu fördern, kann die Zielgruppe "Jugend" speziell in nationale Beschäftigungsstrategien aufgenommen, können spezifische Strategien für Jugendbeschäftigung entwickelt oder Jugendbeschäftigungsförderung in nationalen Entwicklungsstrategien oder Plänen zur Armutsbekämpfung berücksichtigt werden (vgl. Modul 2.5). Die Erfahrung zeigt, dass zielgerichtete Jugendbeschäftigungsstrategien die Arbeitslosigkeit und



Junge Arbeiterin in einer Bekleidungsfabrik in Ägypten

Unterbeschäftigung von Jugendlichen effektiv verringern können (vgl. ILO 2008a, S. 11). Das primäre Ziel ist die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen, wobei auch die Beschäftigungspotenziale und –Herausforderungen im informellen Sektor berücksichtigt werden sollten (vgl. AfDB et al. 2012, S. 129 sowie Modul 3.2). Die ILO hat zur Erstellung von nationalen Aktionsplänen für Jugendbeschäftigung einen Leitfaden entwickelt, den *Guide for the Preparation of National Action Plans on Youth Employment* (vgl. ILO 2008b). Entscheidend ist auch hier, dass diese Strategien und Pläne unter Beteiligung nicht nur aller relevanten Akteure, sondern insbesondere der Jugendlichen als Zielgruppe selbst, ausgearbeitet werden. Aus den nationalen Plänen lassen sich dann je nach Bedarf lokale oder sektorale Strategien ableiten.

Fast alle Staaten Afrikas führen Maßnahmen der Jugendbeschäftigungsförderung durch. In Expertenumfragen werden viele dieser Maßnahmen als ineffektiv und ihr Deckungsgrad als gering bezeichnet. Bemängelt wird vor allem, dass Maßnahmen nicht miteinander verzahnt sind und die zwischen vielen staatlichen Akteuren verteilte Verantwortung für Maßnahmen ihre Koordinierung be- und verhindert (vgl. AfDB et al. 2012, S. 160). Beschäftigungsstrategien, die einen integrierten Ansatz zur Jugendbeschäftigungsförderung verfolgen (vgl. Modul 2.2), können hier zu mehr Effektivität beitragen.

Box 4 Berufsorientierung an Sekundarschulen in Serbien

Arbeitslosigkeit und unbesetzte Stellen sind Ausdruck eines sogenannten *mismatch* zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem serbischen Arbeitsmarkt. In Serbien endet die Sekundarstufe I mit dem 14. Lebensjahr. Danach haben Jugendliche die Möglichkeit, ein Gymnasium oder eine polytechnische Oberschule zu besuchen (Sekundarstufe II). Weniger als zehn Prozent eines Jahrgangs entscheidet sich für eine handwerkliche Berufsausbildung. Viele serbische Jugendliche gehen nach der Schule einen traditionell vorgegebenen Weg und beginnen ein akademisches Studium. Ein Teil der Studenten hätte aber mit einer Ausbildung bessere Chancen als mit einem Studium, einen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft zu finden.

Jugendliche müssen daher unterstützt werden, Entscheidungen über ihre berufliche Zukunft auf Basis eines guten Überblicks über den sich verändernden Ausbildungsund Beschäftigungsmarkt und mit Bewusstsein für ihre eigenen Interessen und Stärken zu treffen.

Das Vorhaben "Berufsorientierung an Sekundarschulen" der GIZ unterstützt die serbische Regierung, ihre Strategie zur Karriereberatung umzusetzen und ein funktionierendes schulisches und außerschulisches System für die Berufsorientierung Jugendlicher an der Schwelle von Sekundarstufe I zur Sekundarstufe II landesweit aufzubauen. Seit 2011 wurden durch das Vorhaben 3.000 Multiplikatoren wie Lehrer, Schulpädagogen und Schulpsychologen qualifiziert. Die geschulten Lehrer binden Berufsorientierung in den Sprach-, IT- und Kunstunterricht ein. Unterrichtsmodule zur Berufsorientierung und Karriereplanung wurden in den Abschlussklassen eingeführt. 95.000 junge Menschen haben durch das Orientierungsprogramm erste Berufserfahrungen und Lernerfahrungen für ihre berufliche Zukunft gesammelt. In der außerschulischen Jugendarbeit wurden Peer-Multiplikatoren qualifiziert, um handlungsorientierte Trainingsmaßnahmen zur beruflichen Orientierung durchführen zu können. 45 Gemeinden haben ein funktionierendes Netzwerk mit Firmen aufgebaut, die die Karriereberatung in und außerhalb der Schule ermöglichen und begleiten.

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch berufliche Bildung in Indonesien

Geändert hat sich in der Berufsschule für Lebensmittelverarbeitung in Cibadak (Indonesien) in den letzten Jahren alles. Die Initialzündung für einen neuen Schulalltag kam durch die KfW Entwicklungsbank und die GIZ im Auftrag der Bundesregierung ins Haus. Eine professionelle Bäckereiund Konditoreiausrüstung, ein komplettes Labor für mikrobiologische Untersuchungen und Qualitätssicherung in der Lebensmittelverarbeitung sowie umfangreiche Schulungen der Lehrer im Umgang mit der neuen Einrichtung. Die neuen Maschinen sowie die Beratung des Berufsschulpersonals und -managements in neuen Methoden der Gestaltung des Lehr- und Lernprozesses veränderten die Ausbildung der Schüler grundlegend. Graue Theorie gehörte nun der Vergangenheit an. Sämtliche Jugendliche müssen in einer Projektarbeit eigene Produktideen entwickeln, einen Geschäfts- und Marketingplan erarbeiten, ihre Ware herstellen und gewinnbringend verkaufen. Die Schule kooperiert mit vielen großen und mittelständischen Unternehmen. So liefert ein Lebensmittelkonzern die Zutaten für die schuleigene Produktion und darf im Gegenzug die Schulbäckerei als Schulungszentrum für eigene Mitarbeiter und externe Teilnehmer nutzen. Ein Teil der Einnahmen aus Schulungen fließt zurück in die Schule. Auch um Praktikumsplätze müssen sich die Schüler nicht mehr sorgen. Die Unternehmen kommen auf die Schule zu

und bieten nicht selten ein dreimonatiges Praktikum mit anschließender Übernahme an. Santi Mutia, Leiterin eines Bäckereibetriebs der Supermarktkette Carrefour in Jakarta, ist begeistert: "Wir haben zehn Auszubildende der Schule als Praktikanten eingestellt und alle übernommen. Die haben sich hier ohne großartige Einweisung sofort zurechtgefunden, kennen die Hygienestandards, arbeiten sicher, zuverlässig und sind immer pünktlich. So etwas kenne ich gar nicht von anderen Schulen."

Das ist eine der zahlreichen Geschichten, die das Programm "Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung durch berufliche Bildung in Indonesien" und seine Vorgängervorhaben "Indonesian-German-Institute (IGI) Alliance" sowie "Unterstützung Beruflicher Bildung in Aceh / Nias" seit 2001 schreiben. Die GIZ und die KfW Entwicklungsbank unterstützen die indonesische Regierung bei der Reform der beruflichen Bildung und der Verbesserung des Übergangs Jugendlicher von der Schule in den Beruf – und damit in eine adäquate Beschäftigung. Die Förderung von Innovation in der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist dabei ein wesentlicher Bestandteil des Vorhabens.

Quelle: GIZ (2012)

Informieren, Orientieren, Beraten

Berufsinformation, -orientierung und -beratung dienen dazu, Jugendlichen zu helfen, informiert Entscheidungen für die (berufliche) Zukunft zu treffen. Informationen zu Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten müssen immer auch den lebensweltlichen Kontext und die weitere Lebensplanung der Jugendlichen berücksichtigen, allen Betroffenen zugänglich sein und nach Möglichkeit schon früh in der Schule ansetzen (vgl. Box 4).

Berufsinformation, -orientierung und -beratung ist von größter Bedeutung bei der ersten Berufs- oder Ausbildungsplatzwahl, denn ohne sie sind Jugendliche schlechter in der Lage, einen guten Start ins Arbeitsleben zu finden. Dazu ist in der Regel eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern, Schulen, Hochschulen, Weiterbildungs- und Jugendinstitutionen sowie der Wirtschaft notwendig. Es gibt eine Vielzahl von gut erprobten Instrumenten, die die Berufswahl von Jugendlichen und ihren Einstieg in die Arbeitswelt unterstützen können wie

Lebens- und Berufswegeplanung, Praktika, Interessensund Fähigkeitstests.

Berufliche Bildung

Berufliche Aus- und Fortbildungsangebote verbessern die Beschäftigungsfähigkeit der Absolventen dann, wenn sie praxisorientiert gestaltet und dem Bedarf des Arbeitsmarktes angepasst sind (vgl. BMZ 2012, S. 23). Dabei sollten sowohl die formellen als auch die informellen Wirtschaftssektoren berücksichtigt werden. Dual-kooperative Ausbildungsmodelle beziehen die betriebliche Realität in die Aus- und Fortbildung ein und verbessern dadurch die Arbeitsmarktrelevanz der Ausbildung und der erworbenen Qualifikationen. Sie sind ein bewährtes Mittel, um die Jugendarbeitslosigkeit zu verringern (vgl. Quintini / Martin 2006, S. 22). Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ist dabei eine wichtige Voraussetzung.

Praktische Erfahrung wird am besten in der betrieblichen Realität gesammelt. Wo dies nicht in ausreichendem



Das Programm Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Äthiopien trägt durch qualifizierte Aus- und Fortbildung von Jugendlichen zur Entwicklung der Kleinindustrie bei

Maße möglich ist, bieten Übungsfirmen oder *Training-cum-production*-Modelle (zum Beispiel überbetriebliche Ausbildungszentren) die Gelegenheit, innerhalb der Schule **praxisrelevante Kompetenzen** zu erwerben. Berufsbildung bereitet nicht nur auf abhängige Beschäftigung vor, sondern auch für selbstständige Beschäftigung und lebenslanges Lernen.

In vielen Ländern ist das Image der beruflichen Bildung, insbesondere von nicht-akademischen Facharbeiterberufen, schlecht. Dies kann zur Folge haben, dass sich manche Jugendliche für eine akademische Ausbildung entscheiden, obwohl sie damit ihre Aussichten auf einen Einstieg in den (formalen) Arbeitsmarkt nicht erhöhen (vgl. Box 4). Darüber hinaus haben Betriebe für Berufe mit schlechtem Image oft Schwierigkeiten, offene Stellen zu besetzten. Hier kann zunächst eine Analyse der Ursachen des schlechten Images weiterhelfen. Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungs-, Verdienst- und Aufstiegschancen von handwerklichen und anderen Ausbildungsberufen die auch das Ansehen der berufli-

chen Bildung positiv beeinflussen, können ein wichtiger Faktor für wirtschaftliche Entwicklung sein (vgl. BMZ 2012, S. 16).

Arbeitsmarktinformationssysteme

Grundlage für alle Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist eine ausreichende statistische Basis, die die Voraussetzung für Analysen des Arbeitsmarktes, des Berufsbildungssystems und beschäftigungspolitischer Herausforderungen sowie für die Entwicklung und Umsetzung entsprechender Reformen darstellt (vgl. Modul 2.1). Außerdem dient sie dem Monitoring von bereits initiierten Initiativen und Programmen. Dabei ist es oft nicht erforderlich, neue Daten zu erheben, sondern es kommt darauf an, die Daten, die bereits existieren, besser aufzubereiten, breiter zu kommunizieren und verstärkt für die Gestaltung von Politikmaßnahmen und Programmen zu nutzen. Gleichzeitig sollten Kapazitäten für die Erhebung, Analyse und Aufbereitung von Arbeitsmarktinformationen, die entsprechende Interpretation dieser Daten sowie ihr Einfließen in Politikformulierung und -umsetzung gestärkt werden (vgl. ILO 2006, S. 6).

Arbeitsvermittlung

Unter den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen weisen - nach Studien der Weltbank und anderer internationaler Organisationen - Arbeitsvermittlung und Beratung von arbeitslosen Jugendlichen ein vergleichsweise günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf (vgl. Betcherman et al. 2004, S. 24). Arbeitsvermittlung umfasst die Unterstützung von Arbeitssuchenden beim (Wieder-) Eintritt in den Arbeitsmarkt und die Beratung von potenziellen Arbeitgebern bei der Personalsuche. Neben der individuellen Beratung und Vermittlung dienen Jobbörsen oder Jobmessen dazu, Arbeitssuchende und Arbeitgeber zusammenzubringen (vgl. Modul 2.2, Box 7). Beide haben so die Gelegenheit, sich zu präsentieren und eine Vielzahl unterschiedlicher Anbieter kennenzulernen. Gerade für Jugendliche, die noch kein Netzwerk an professionellen Kontakten oder Erfahrung mit Bewerbungen auf Stellen haben, ist Arbeitsvermittlung - individuell oder im Zuge von Jobbörsen und Jobmessen – ein wichtiges Hilfsmittel bei der Suche nach Beschäftigung. Erfolgreiche Arbeitsvermittlung basiert auf aktuellen Arbeitsmarktinformationen, aber auch auf systematischem Informationsaustausch mit potenziellen Arbeitgebern. In vielen Ländern existieren noch keine Institutionen, die Arbeitsvermittlung systematisch und landesweit anbieten. Hier ist entsprechende Organisations- und Kapazitätsentwicklung erforderlich.

Der Laden läuft: Förderung von Jungunternehmern in Honduras

Daniel Rodríguez ist 27 und Jungunternehmer. Vor dreieinhalb Jahren hat er zusammen mit zwei Freunden im honduranischen Provinzstädtchen Santa Rosa Copán das Internetcafé "Bonsay" eröffnet. Von Computern und Netzwerken versteht er nur das nötigste, dafür sind seine Compagnons da. Er weiß, wie man einen Laden am Laufen hält und sein Laden läuft.

.....

Erlernt hat er dieses Wissen bei einem dreimonatigen Kurs für junge Unternehmensgründer in der UTIL von Santa Rosa Copán. Die spanische Abkürzung steht für "Technische Einheit zur Arbeitsvermittlung". Sechs solcher UTILs wurden bis Projektende im Jahr 2010 in Honduras mit der Unterstützung der GTZ aufgebaut (vgl. Box 8 im Modul 2.2).³

Die kleine Stadt im Süden Honduras' hat rund 40.000 Einwohner, keine Industrie, aber fünf Universitäten. Das Programm bildete viel mehr junge Leute aus, als der eng begrenzte lokale Arbeitsmarkt als Arbeitnehmer aufnehmen kann. "Es war klar, dass es hier vor allem um Firmengründungen gehen muss und um Selbständigkeit", sagt Bayron Flores, vormals Berater des Vorhabens der UTILs. Allein im ersten Kurs wurden zehn Geschäftspläne erarbeitet. In der Folge sind sechs neue Firmen entstanden, zwölf Teilnehmer arbeiten heute selbständig – und das mit Erfolg.



Es gibt zwar schon ein rundes Dutzend Internetcafés in Santa Rosa Copán. Doch das sind meist kleine Lokale, vollgestopft mit Computern. Das Café von Rodríguez ist anders: Weiträumig und hell und man kann sich tatsächlich auch an ein Tischchen setzen und etwas trinken. Das besondere aber sind die Computer: Sie stehen nicht offen herum, sondern in kleinen Kabinen. Niemand kann sehen, was auf dem Bildschirm ist, niemand hören, was in der Kabine geplaudert wird. Die Privatsphäre ist Geld wert. "Ich verlange das doppelte in der Stunde wie meine Konkurrenz", sagt der Jungunternehmer. "Trotzdem ist mein Laden fast immer voll. Wir haben gerade von zwölf auf 20 Computer aufgestockt." Als nächstes denkt er an eine Zweigstelle.

Quelle: Toni Keppeler (latinomedia) im Auftrag von PROMYPE (Honduras) (aktualisiert 2014)

Existenzgründungsförderung

Jugendliche können durch verschiedene Instrumente dazu befähigt und darin unterstützt werden, sich selbstständig zu machen. Die **Stärkung unternehmerischer Kompetenzen** kann im Zuge der Ausbildung oder durch separate Kurse herausgebildet werden. Gerade für Jugendliche ohne Arbeitserfahrung ist die erste Vermittlung unternehmerischer Kenntnisse und Fertigkeiten entscheidend, um sie auf die Selbstständigkeit vorzubereiten. Ein erfolgreicher Ansatz ist CEFE (Competency

3 UTILs sind kleinste, lokale Arbeitsämter. Diese haben vor allem drei Arbeitsbereiche (je nach UTIL mit unterschiedlichen Fokussen): Arbeitsvermittlung, Berufs- und Arbeitsmarktorientierung sowie Existenzgründung. UTILs wurden im Rahmen des Programms "Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung" (PROMYPE) der GTZ aufgebaut. Nach dem Ende des Programms in 2010 wurde die Methode an eine gemeinnützige Stiftung übertragen, die die Installation neuer UTILs und ihre Koordination übernimmt. based Economies Through Formation of Enterprise). ⁴ Zu unternehmerischen Kompetenzen gehören Marktanalyse, Projektentwicklung und -management, Finanzplanung, Marketing und Buchhaltung.

Jugendliche Existenzgründer sollten in der ersten Phase ihrer Selbständigkeit beraten und begleitet werden. Der erste Schritt besteht darin zu erkunden, ob Jugendliche die Begabung oder Neigung zur Unternehmerschaft haben, um das Risiko des Scheiterns zu verringern. Systematische Beratung und Begleitung von jugendlichen Existenzgründern sollte mindestens über einen Zeitraum von einem Jahr erfolgen. Während erwachsene Existenzgründer in der Regel über ein Netzwerk von Kontakten verfügen, aus dem heraus sie sich beraten lassen können, ist für Jugendliche das systematische Coaching in der

⁴ Mehr Informationen unter <u>www.cefe.net</u>.

Jugendbeschäftigungsförderung in Europa als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise

Die konjunkturelle Entwicklung in Europa seit 2008 machte die dramatische Lage Jugendlicher auf dem Arbeitsmarkt deutlich. Dennoch handelt es sich dabei um kein neues Phänomen: Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa liegt seit Jahren über der Arbeitslosigkeit Erwachsener. Eine Gefahr der aktuellen Krisen liegt darin, dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit einen langfristigen Charakter anzunehmen droht.

Fast alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) führten in den letzten Jahren arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Zielgruppe Jugend durch. Eine Analyse anhand der Quartalsberichte des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums ergab, dass die am häufigsten ergriffene Maßnahme in den Mitgliedstaaten der EU im Zeitraum 2008 bis 2012 Zuschüsse an private Unternehmen darstellten, mit dem Ziel, entweder eine Einstellung von Jugendlichen zu bewirken oder Ausbildungsplätze für Jugendliche bereitzustellen. Oft wurden die Zuschüsse für die Arbeitsplatzschaffung um Trainingsmaßnahmen während der Arbeitslosigkeit und / oder um Maßnahmen zur Vermittlung praktischer Kenntnisse in Form von Praktika ergänzt. Auch Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt, wie die Verbesserung der Information der Jugendlichen über Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, intensivere Berufsberatung und Arbeitsplatzvermittlung fanden häufig Anwendung. Dagegen zeigte die Auswertung, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor vergleichsweise selten angewendet wurden.

In einigen Ländern wurden jugendspezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht mehr einzeln umgesetzt,
sondern in einem integrierten Programm für Jugendliche
gebündelt. Beispiele sind die Jugendgarantien in Österreich,
Schweden, Finnland, den Niederlanden, Großbritannien und
Luxemburg und das Programm "New Deal" in Großbritannien. In diesen Programmen können mehrere individuell
zugeschnittene Maßnahmen wie berufliche Orientierung,
kurze Trainingsmaßnahmen oder Praktika in Betrieben
so verbunden und um Lohnsubventionen ergänzt werden,
dass Jugendlichen direkt nach Abschluss einer formellen
Ausbildung oder bei Arbeitslosigkeit schneller ein (staatlich
garantiertes) Angebot für eine neue Stelle, eine Weiterbildung, einen Ausbildungsplatz oder eine Gründungsfinanzierung unterbreitet werden kann.

Die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise sind noch unzureichend untersucht worden. Es gibt jedoch Hinweise auf erfolgreiche jugendspezifische Programme. Sie kombinieren auf der Basis individueller Bedarfsanalysen mehrere Maßnahmen miteinander. Darüber hinaus differenzieren sie innerhalb der Zielgruppe "Jugendliche" und sind auf besonders stark gefährdete Jugendliche fokussiert. Sie erlauben eine frühe Intervention und ein individuelles *profiling* der Betroffenen.

Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit liefern diese Ergebnisse Hinweise für die Beratung von Kooperationsländern bei der Einführung von Beschäftigungsprogrammen Allerdings muss am länderspezifischen Kontext überprüft werden, ob Ideen, die in Europa gut funktionieren auch auf das jeweilige Kooperationsland übertragbar sind.

Quelle: Lutsyk (2013)

Anfangsphase häufig die einzige Chance auf qualifizierte Beratung. Übungsfirmen stellen ein Instrument dar, wie diese Beratung und Begleitung erfolgen kann.

Business Development Services umfassen Training, Beratung und Vermittlung zu Buchhaltung, Steuern, Kostenkalkulation, Investitionen, Management, Marketing, Erschließung neuer Märkte, Export, Qualität und Standards sowie Netzwerkbildung. Da diese Themen im Zuge einer beruflichen Erstausbildung nur sehr begrenzt vermittelt werden, brauchen Jugendliche diese Dienstleistungen besonders.

Entscheidend für jugendliche Existenzgründer ist auch der Zugang zu Darlehen: Mikrokredite werden in der Regel von speziellen Mikrofinanzinstitutionen, teilweise auch von Banken vergeben. Sie richten sich explizit an Existenzgründer, das heißt Klein- und Kleinstunternehmer, für die der Zugang zu Darlehen schwierig ist. Jugendliche haben bei Banken aufgrund ihrer mangelnden finanziellen Rücklagen und fehlender Arbeitserfahrung nur geringe Chancen, Kredite zu erhalten.

Gründung innovativer Unternehmen ist ein besonderes Anliegen der deutschen EZ, weil dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und das Wirtschaftswachstum in den Kooperationsländern gesteigert werden können (vgl. BMZ 2013, S. 13).

Subventionierung von Praktika und Arbeitsplätzen

Öffentliche Finanzierung betrieblicher Arbeits-, Ausbildungs- und Praktikumsplätze für Jugendliche war eine der wichtigsten Maßnahmen in Europa, um die Folgen der internationalen Finanzkrise auf die Jugendbeschäftigung zu verringern (vgl. Box 7). Ziel dieser Maßnahmen ist es, Anreize für Betriebe zu schaffen, mehr Jugendliche einzustellen, auszubilden oder ihnen Praktika anzubieten. Dies kann durch verschiedene finanzielle Maßnahmen erfolgen wie zum Beispiel jobvouchers, das heißt Gutscheine, die jugendliche Praktikanten oder Beschäftigte beim Arbeitgeber einreichen. Die Unternehmen können sie wiederum bei Vermittlungs- oder Verwaltungsstellen für Geldgutschriften eintauschen. Die staatliche Finanzierung - gegebenenfalls inklusive entsprechender Versicherungen - für Praktika von jugendlichen Auszubildenden oder Arbeitslosen ist ein weiteres Subventionierungsmodell.

Subventionierte Praktika und Arbeitsplätze können Jugendlichen den Einstieg in den Arbeitsmarkt über erste Berufserfahrung erleichtern. Dennoch sollten diese Instrumente zeitlich begrenzt und nur gezielt für spezifische regionale und / oder sektorale Engpässe eingesetzt werden. Ko-Finanzierungen und ein hoher Anteil von Weiterbildungsmöglichkeiten während der Praktika oder der temporären Beschäftigung erhöhen die Chance einer anschließenden regulären Erwerbstätigkeit und minimieren das Risiko von Mitnahme- und Verdrängungseffekten (vgl. BMZ 2006, S. 15).



Berufsausbildung in der metallverarbeitenden Industrie im Libanon

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Der Übergang von der Ausbildung ins Berufsleben ist zentral für die zukünftige Entwicklung Jugendlicher, für ihre wirtschaftliche und soziale Integration und die Gesellschaft. Aufgrund des globalen Bevölkerungswachstums steigt massiv die Zahl junger Frauen und Männer, die in den kommenden Jahren auf den Arbeitsmarkt drängen werden. Ihnen eine menschenwürdige existenzsichernde Beschäftigung und damit eine persönliche und gesellschaftliche Perspektive zu geben, ist ein zentraler Beitrag zur Armutsreduzierung.

Damit Jugendlichen der Einstieg ins Berufsleben erleichtert wird, bedarf es arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente, die gezielt die speziellen Beschäftigungshemmnisse von Jugendlichen bekämpfen. Nur wenn im Rahmen der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit, der Maßnahmen der Arbeitsplatzvermittlung oder der Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten die Zielgruppe "Jugendliche" in ihrer Verschiedenartigkeit besonders berücksichtigt wird, kann die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und -unterbeschäftigung wirksam umgesetzt werden.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Lutsyk, T. (2013): Jugendbeschäftigungsförderung in Zeiten der Krise – Erfahrungen in Europa von 2008 bis 2012, Eschborn: GIZ.

AfDB / OECD / UNDO / ECA (2012): African Economic Outlook 2012: Promoting Youth Employment, OECD: Paris.

Bell, D. N. / Blanchflower, D. G. (2011): Young People and the Great Recession, Discussion Paper No. 5674, Bonn: IZA.

Betcherman, G. / Godfrey, M. / Puerto, S. / Rother, F. / Stavreska, A. (2007): A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory, World Bank S P Discussion Paper No. 0715, Washington D.C.: World Bank.

Betcherman, G. / Olivas, K. / Dar, A. (2004): Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, Washington D. C.: World Bank, Social Protection Unit.

BMZ (2013): Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung, BMZ-Strategiepapier 9/2013, Bonn: BMZ.

BMZ (2012): Berufliche Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit, Positionspapier, BMZ-Strategiepapier 8/2012, Bonn: BMZ.

BMZ (2006): Cornerstones of Youth Employment Promotion in Development Cooperation, Discourse paper 007, Bonn: BMZ.

GIZ (2012): Erfolgreiche Partnerschaft. Indonesien: Berufliche Bildung und Unternehmen arbeiten Hand in Hand, Jakarta: GIZ.

ILO (2013): Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk, Geneva: ILO.

ILO (2012): Global Employment Trends for Youth 2012, Geneva: ILO.

ILO (2010): Global Employment Trends for Youth 2010, Special issue on the impact of the global economic crisis on youth, Geneva: ILO.

ILO (2008a): Global Employment Trends for Youth 2008, Geneva: ILO.

ILO (2008b): Guide for the Preparation of National Action Plans on Youth Employment, Geneva: ILO.

ILO (2006): Global Employment Trends for Youth 2006, Geneva: ILO.

Quintini, G./ Martin, S. (2006): Starting Well or Losing Their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries, OECD Social, Employment and Migration Papers, Paris: OECD.

Shehu, E. / Nilsson, B. (2014): Informal employment among youth: Evidence from 20 school-to-work transition surveys, Work4Youth Publication Series No. 8, Geneva: ILO.

Links

Competency Based Economies Through Formation of Enterprise (CEFE): www.cefe.net (07.12.2014).

Youth Employment Inventory (YEI): www.youth-employment-inventory.org (01.11.2014).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Florian Kopp/GIZ
Seite 5: © Ralf Bäcker/GIZ
Seite 7: © Michael Tsegaye/GIZ
Seite 8: © Ralf Bäcker/GIZ
Seite 10: © Michael Tsegaye/GIZ
Seite 11: © Toni Keppeler/latinomedia
Seite 13: © Ursula Meissner/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt – Frauenbeschäftigung fördern







Internationale Migration – Chancen und Risiken für Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern



Das Modul 3.5 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 3: "Besondere Herausforderungen".

Abkürzungen

ANDI	National Association of Industrialists / Nationale Vereinigung von Industriellen
ВА	Bundesagentur für Arbeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MITOS	Migration Tools – Options for Sustainability / Instrumentensammlung, die Migration mit Privatwirtschaftsentwicklung verbindet
ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PME	Programm Migration für Entwicklung
WHO	World Health Organization / Weltgesundheitsorganisation
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

Modul 3.5

Inhalt

Die Zusan	nmenhänge zwischen Beschäftigung und internationaler Migration	
· ·	gungsrelevante Herausforderungen und Potenziale von Migration und Herangehensweisen in der EZ	
Brain a	drain und Arbeitsmärkte	6
Arbeits	smarkteffekte von Geldtransfers von Migranten	7
Aktivit	äten der Diaspora und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	9
Rückke	ehrmigration, zirkuläre Migration und Beschäftigung	12
Weitere e	ntwicklungspolitische Herausforderungen	13
Literatur 8	& Links	14
Boxen		
Box 1	Aus dem Roman "Verlassen" von Tahar Ben Jelloun	7
Box 2	Dreifacher Nutzen – Verantwortliche Fachkräftegewinnung	8
Box 3	Instrumentensammlung MITOS	9
Box 4	Honduras – das Wissen erfolgreicher Auswanderer für das Herkunftsland nutzen	11
Box 5	Zurück ins Herkunftsland mit neuen Geschäftsideen	12

Internationale Migration – Chancen und Risiken für Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern

- \rightarrow
- Bei der Gestaltung von Beschäftigungs- und Migrationspolitik in Entwicklungsländern müssen die vielfältigen Interdependenzen zwischen beiden Politikbereichen berücksichtigt werden. Aufeinander abgestimmte Politiken erfordern ein besseres Verständnis der Zusammenhänge und der Wechselwirkungen zwischen Beschäftigung, Migration und Entwicklung.
- \rightarrow
- Kohärente Politiken sollten im Rahmen von Partnerschaften zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern unter besonderer Beachtung von *brain drain* und zirkulärer Migration entwickelt werden.
- \rightarrow
 - Geldtransfers von Migranten tragen zur Förderung von Beschäftigung im Herkunftsland nur dann bei, wenn Politiken Anreize dafür setzen, Sparen und Investitionen in den Herkunftsländern zu erhöhen.

Die Zusammenhänge zwischen Beschäftigung und internationaler Migration

Ungefähr 231,5 Millionen Menschen – etwas mehr als drei Prozent der Weltbevölkerung - sind Migranten und leben außerhalb ihres Geburtslandes (vgl. United Nations 2013). Oft ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Herkunftsland ein entscheidender Grund für internationale Migration, da viele Menschen in ihren Herkunftsländern kein existenzsicherndes Einkommen für sich und ihre Familien erwirtschaften können. Neben fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten tragen auch schlechte Arbeitsbedingungen dazu bei, dass Menschen in ihren Herkunftsländern keine berufliche Perspektive sehen. Gleichzeitig hat Migration auch Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt im Herkunftsland. Wenn Menschen aus Entwicklungsländern auf der Suche nach Arbeit ihr Land verlassen, werden der Arbeitsmarkt und die Beschäftigung dieser Länder über folgende Wege beeinflusst:

- Wirtschaftliche Anpassungsprozesse in den Herkunftsländern,
- brain drain (Verlust von Humankapital),
- remittances (Geldtransfers von Migranten),
- gemeinnützige und privatwirtschaftliche Aktivitäten der Diaspora sowie
- Rückkehrmigration und zirkuläre Migration.

Im Folgenden werden diese Einflusskanäle detaillierter erläutert sowie geeignete Herangehensweisen für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dargestellt.

Die Dynamik zwischen Migration und Beschäftigung hat enge Bezüge zur Armutssituation in Entwicklungsländern. Laut einer Studie der Weltbank kann ein Anstieg der Emigration um zehn Prozent die Armut in der Gesamtbevölkerung um 1,6 Prozentpunkte verringern. Eine Erhöhung der remittances um zehn Prozent kann zu einer Armutsreduzierung von 1,2 Prozent führen. Die damit verbundenen Beschäftigungseffekte als wichtiger Indikator für die Nachhaltigkeit der Armutswirkungen sind allerdings indirekt und meist gering (vgl. Page/Adams 2003). Durch Rückkehr- und zirkuläre Migration können dagegen wichtige Impulse für Beschäftigungsschaffung und wirtschaftliche Entwicklung geleistet werden. Migration kann aber auch negative Auswirkungen für die Herkunftsländer haben, zum Beispiel wenn es zu einem signifikanten Verlust von höher qualifizierten Arbeitskräften (brain drain) kommt.

Um die komplexe Beziehung zwischen Migration und Arbeitsmärkten besser zu verstehen, müssen mehr und aussagekräftigere Daten gesammelt und Methoden entwickelt werden, mit denen die Effekte von Migration auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung gemessen und analysiert werden können. Häufig ist die Funktionsweise der Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern aufgrund der vorherrschenden Besonderheiten wie zum Beispiel

Unterbeschäftigung oder informelle Beschäftigung noch nicht ausreichend erfasst, sodass hierzu zusätzliche Forschung notwendig ist. Darüber hinaus muss Migrationspolitik kohärent gestaltet und mit Politikfeldern wie Bildung und Ausbildung, Wirtschaftsförderung sowie Arbeitsmarktpolitik abgestimmt sein. Die EZ kann die Partnerländer hier beratend unterstützen.

Dieses Modul beleuchtet die Zusammenhänge zwischen internationaler Migration und Arbeitsmärkten in den Herkunftsländern, ohne auf die anderen vielfältigen Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung eines Landes einzugehen.¹ Auch Phänomene interner Migration oder die Auswirkungen internationaler Migration auf die Arbeitsmärkte in den Aufnahmeländern (sowohl im Norden als auch im Süden) werden hier nicht thematisiert.

Beschäftigungsrelevante Herausforderungen und Potenziale von Migration und geeignete Herangehensweisen in der EZ

Wirtschaftliche Anpassung in Herkunftsländern: Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, Löhne

Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern sind im Allgemeinen durch niedrige Löhne, hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie menschenunwürdige Arbeitsbedingungen bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften charakterisiert. Die Auswirkungen von Auswanderung auf solche Arbeitsmärkte sind komplex. Einerseits gibt es Studien, die der Migration von niedrig Qualifizierten großen Nutzen für die Migranten selbst, deren Familien und den Herkunftsländern bescheinigen und sie als wichtige Komponente von Entwicklungspolitik empfehlen. Die Migration von niedrig qualifizierten Arbeitskräften wird als Instrument verstanden, um Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in solchen Ländern besser in Einklang zu bringen und große Summen von remittances in die Volkswirtschaft einzuspeisen. Andererseits kann die Migration von hoch qualifizierten Arbeitskräften zum Verlust von notwendigen Fachkräften in diesen Ländern führen, was zum Beispiel technischen Fortschritt in der Industrie und im Dienstleistungssektor behindert.



Menschen nehmen auf der Suche nach Arbeit weite Strecken in Kauf (Nepal)

Die Reaktion des Lohnniveaus muss ebenfalls differenziert betrachtet werden. Diese hängt maßgeblich davon ab, ob das Arbeitsangebot im Herkunftsland durch Auswanderung tatsächlich sinkt oder ob die sogenannte stille Reserve in den Arbeitsmarkt eintritt (zum Beispiel Arbeitslose, Frauen und ältere Menschen) bzw. ihr Arbeitsangebot erhöht (Unterbeschäftigte). Mittelfristig kann die Abwanderung von Migranten auch durch Technologie, durch höher qualifizierte Arbeitskräfte oder durch Zugewanderte aus anderen Regionen des eigenen Landes oder aus anderen Ländern kompensiert werden. Wenn das aggregierte Arbeitsangebot unverändert bleibt, ist nicht mit einem Anstieg der Löhne zu rechnen. Ähnliches gilt, wenn eine Volkswirtschaft stark in den Welthandel integriert ist und die reduzierte Inlandsproduktion durch Importe ersetzt wird. Wenn die Auswanderung so hoch ist, dass sowohl output als auch die Nachfrage des Landes sinken, ist es sogar möglich, dass auch das Lohnniveau sinkt.

Langfristig passen sich die Güter- und Arbeitsmärkte einer Volkswirtschaft strukturell an die Veränderungen an, die durch die Migration verursacht werden. Historisch kann beobachtet werden, dass in vielen Ländern als Folge von Auswanderung eine Automatisierung der

¹ Siehe hierzu z. B. die Studie "Migration und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung" (GIZ / CIM 2013) oder GIZ Facherpertise: Migration und Entwicklung (<u>www.giz.de/migration</u>).



Die Abwanderung von Ärzten und Krankenschwestern hinterlässt schmerzliche Lücken in der Gesundheitsversorgung Afrikas (Uganda)

Landwirtschaft erfolgt ist – eine Reaktion auf die geringere Verfügbarkeit von niedrig qualifizierten Arbeitskräften. Die Änderung lokaler Produktionstechniken und der Qualifikationen der Arbeitskräfte führt zu Anpassungen der Lohnstruktur und der Eigenschaften der Arbeitsplätze. Empirisch zeigt sich ein ähnlich differenziertes Bild. Während Emigration in einigen Fällen (zum Beispiel in Pakistan, den Philippinen, Mexiko, Malawi und Mosambik) zu höheren Löhnen in bestimmten Sektoren der Herkunftsländer führte, blieben Löhne in anderen Ländern wie zum Beispiel in Sri Lanka unverändert (vgl. OECD 2007).

Sowohl die Verringerung der Arbeitslosigkeit als auch Lohnsteigerungen sind gute Nachrichten für ärmere Arbeitskräfte, die nicht auswandern können. Migration leistet in diesen Fällen über indirekte Förderung von Beschäftigung einen Beitrag zur Reduzierung der Armut, auch für Nicht-Migranten. Dabei ist zu beachten, dass die Effekte nicht immer auf der nationalen Ebene nachweisbar sind. Lohnsteigerungen und Verringerung von Arbeitslosigkeit werden oft nur auf lokalen Arbeitsmärkten, die hoher Migration ausgesetzt sind, sichtbar. Da Lohnsteigerungen die Produktionskosten der Arbeitgeber erhöhen, hängen ihre langfristigen Effekte letztendlich davon ab, wie die Volkswirtschaften sich an Migration anpassen.

Brain drain und Arbeitsmärkte

Die Migration von höher Qualifizierten kann potenziell sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des Herkunftslandes haben. So kann brain drain die Verfügbarkeit von Schlüsseldienstleistungen vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich stark gefährden, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Armutssituation in den betroffenen Entwicklungsländern. Es wird geschätzt, dass ein Fünftel aller afrikanischen Ärzte sowie ein Zehntel aller afrikanischen Krankenschwestern in einem Industrieland arbeiten (vgl. Clemens / Petterson 2007).

In Bezug auf den Arbeitsmarkt sind insbesondere zwei Aspekte wichtig. Die schlechten Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern sind einer der Gründe für die Auswanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Dabei geht es sowohl um die geringen Löhne im Herkunftsland im Vergleich zum Zielland als auch um die Unzufriedenheit mit der Arbeitsplatzausstattung und möglichen Entwicklungs- und Aufstiegschancen. Der zweite Aspekt betrifft eine mögliche Auswirkung der Abwanderung, die als "Vorarbeiter-Effekt" bezeichnet wird. Er tritt dann ein, wenn eine Produktionstechnologie eine Mindestanzahl an höher qualifizierten Arbeitskräften oder ein bestimmtes Verhältnis zwischen höher und niedrig

Aus dem Roman "Verlassen" von Tahar Ben Jelloun

"So wurde Abdeslam zum Aktivisten des Dableibens, zum hartnäckigen Gegner der Schlepper. Er ging überall hin und redete mit den Ausreisewilligen. Er erklärte ihnen, dass nur einer von zehn in Europa ankommen würde [...].

Doch was konnte er schon antworten, wenn sie ihm sagten: "Einer von zehn? Das ist doch schon mal was! Es ist ein Pokerspiel, ein Wahnsinn. Doch wenn wir hier in diesem Café sitzen bleiben, wird nichts passieren, ganz und gar nichts, und in zehn Jahren werden wir noch hier hocken, den gleichen Kaffee mit lauwarmer Milch trinken und Haschisch rauchen und auf ein Wunder warten. Das Wunder wäre Arbeit, ordentliche Arbeit, gut bezahlt, respektabel, sicher, menschenwürdig …'

Abdeslam hätte am liebsten Wunder bewirkt, doch er war nur ein Maurer, ein Mann, der seinen Bruder verloren hatte und Tag und Nacht daran litt.

Wenn er nach Argumenten suchte, begann er zu stottern. Sie machten sich lustig über ihn.

,Ja, genau, du wirst uns wieder deine Predigt halten über unser Land, das seine Kinder braucht, das wir nicht verlassen dürfen, wenn alle weggehen, verschwindet es auch. Tja, tja, wir lieben unsere Heimat, doch sie liebt uns nicht! Niemand tut etwas, damit wir Gründe hätten, hier zu bleiben. Hast Du gesehen, wie es läuft? Wer Geld hat, korrumpiert, schmiert, schiebt rüber, heuchelt Verständnis und dann klappt es! Solange die Dinge so laufen können, wie sollen wir da unsere Heimat lieben?'"

Quelle: Jelloun (2008, S. 130 ff.)

qualifizierten Arbeitskräften erfordert. Verlässt ein höher qualifizierter Vorarbeiter das Team, kann das die Produktivität seiner zurückbleibenden Teamkollegen reduzieren. Die Vorarbeiter sind in dem Sinne Schlüsselfiguren, als dass manche Unternehmen ohne sie die Breite und Tiefe ihrer Aktivitäten reduzieren würden. Die Volkswirtschaft benötigt Zeit, um sich an diesen Verlust anzupassen. Währenddessen können sich die Arbeitsbedingungen und auch das Einkommen der zurückgebliebenen niedrig qualifizierten Arbeitskräfte verringern. Ein Beispiel sind Krankenpfleger in Krankenhäusern, in denen es keine Ärzte mehr gibt.

Um brain drain durch die Auswanderung von Hochqualifizierten aus bestimmten Sektoren zu begrenzen, muss die EZ bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen ansetzen. Zusätzliche Trainingsprogramme in Herkunftsländern können das Bleiben für Hochqualifizierte attraktiver machen und so helfen, den Wissensverlust zu begrenzen. Darüber hinaus kann der Dialog zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern zur Umsetzung ethischer Anwerbekriterien unterstützt werden. Die Förderung von zirkulärer Migration durch On-the-jobTraining und Verbesserungen der Beschäftigungsfähigkeit von Migranten kann einen Beitrag zu verstärktem Wissenstransfer leisten und damit die negativen Auswirkungen des brain drains reduzieren.

Arbeitsmarkteffekte von Geldtransfers von Migranten

Migration kann Beschäftigung über Gelder beeinflussen, die Migranten an ihre Familien im Herkunftsland senden (sog. remittances). Laut Weltbank waren dies im Jahr 2014 bis zu 435 Milliarden US-Dollar. Geldtransfers von Migranten sind damit ungefähr dreimal so hoch wie die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) (vgl. World Bank 2014). Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass remittances und EZ-Gelder nicht unbedingt in dieselben Länder fließen. So empfangen vor allem solche Länder hohe Summen an Geldtransfers, die wenig ODA erhalten. Die größten Empfänger von remittances in Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) sind Tadschikistan (42 Prozent), Kirgistan (32 Prozent), Nepal (29 Prozent), Moldau (25 Prozent) sowie Lesotho (24 Prozent) (vgl. World Bank 2014, S. 5). Im Durchschnitt erreichen Geldtransfers von Migranten die Größenordnung von 10 bis 20 Prozent des BIP der Empfängerländer. Im Gegensatz zu anderen ausländischen Kapitalflüssen sind sie nicht nur stabiler, sondern auch in der Regel antizyklisch (vgl. Mohapatra / Ratha 2011, S. 11). Sie können einen wesentlichen Beitrag zur Armutsminderung leisten und stellen für die Länder eine wichtige Einnahmequelle von Devisen dar.

Durch Geldtransfers von Migranten entstehen hauptsächlich indirekte Beschäftigungswirkungen. Studien zur Verwendung von remittances in einer Reihe von Ländern lassen darauf schließen, dass ein bedeutender Teil für Konsum verwendet wird. Eine produktivere Verwendung der Geldtransfers wäre für die wirtschaftliche Entwicklung vorteilhaft. Sie wird aber dadurch erschwert, dass die Empfänger oft nicht die Möglichkeit und/oder die Anreize haben, Geldtransfers von Migranten produktiv einzusetzen. Konsumtive Verwendung von remittances

Box 2

Dreifacher Nutzen – Verantwortliche Fachkräftegewinnung

In dem gemeinsamen Vorhaben "Triple Win" entwickeln die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit und die GIZ neue Ansätze der Fachkräftegewinnung im Ausland. Hauptaufgabe des Pilotprojektes ist es, die unterschiedlichen Interessen des deutschen Arbeitsmarkts, des Herkunftslandes und der vermittelten Fachkräfte auszugleichen, sodass alle profitieren. Pflegekräfte aus Serbien, Bosnien und Herzegowina, Philippinen und Tunesien werden in offene Stellen in deutschen Unternehmen der Pflegebranche vermittelt. Für die Fachkräfte bedeutet eine solche Arbeitsmigration eine Chance auf verbesserte Lebensperspektiven für sich und ihre Familien. Bei hoher Arbeitslosigkeit kann auch der Druck von den Arbeitsmärkten der Herkunftsländer genommen werden. Deutsche Arbeitgeber gewinnen qualifizierte Mitarbeiter. Bei der Auswahl der Partnerländer wurde berücksichtigt, welche Staaten ein Überangebot an gut ausgebildeten Fachkräften haben. So soll gesichert werden, dass kein brain drain entsteht.

In Zusammenarbeit mit den Arbeitsverwaltungen der Partnerländer und der ZAV werden die Pflegekräfte persönlich ausgewählt, sprachlich, pflegefachlich und interkulturell vorbereitet und vermittelt. Transparente, am globalen WHO-Kodex für die internationale Rekrutierung von Gesundheitsfachpersonal orientierte Vermittlungs-, Auswahl- und Ausreiseprozesse sollen bei der Vermittlung Korruption,

kann sich über Multiplikatoreffekte trotzdem positiv auf Beschäftigung auswirken. Geldtransfers von Migranten können die lokale Wirtschaft anregen und so Arbeitsplätze schaffen, wenn die erhöhte Nachfrage durch lokale Produkte und Dienstleistungen gedeckt wird.

Neben dem alltäglichen Konsum werden mit remittances auch Investitionen in Humankapital, insbesondere in Gesundheit und Bildung, getätigt und so die Beschäftigungsfähigkeit der Empfänger erhöht. Investitionen in technische Ausrüstung (wie Mobiltelefon oder Kühlschrank), Transportmittel (wie Motorrad oder Auto) und Immobilien können eine wirtschaftliche Tätigkeit ermöglichen bzw. erleichtern. Die Geldsendungen von Emigranten erfüllen darüber hinaus eine wichtige Versicherungsfunktion für zurückgebliebene Familienmitglieder. Sie erlauben es ihnen, risikobereiter zu sein und unternehmerisch tätig zu werden.

irreguläre Migration, Menschenhandel, Lohndumping und ein übermäßiges Abwandern von Talenten verhindern sowie die Integration erleichtern. Die Fachkräfte werden schon im Herkunftsland, bei der Ankunft und während des Aufenthalts in Deutschland begleitet. Die GIZ unterstützt den Prozess mit ihrer internationalen Außenstruktur und fördert vor allem die sprachliche Qualifikation der Pflegekräfte, die fachliche Vorbereitung auf den Arbeitseinsatz und die Integrationsbegleitung nach der Ankunft in Deutschland. Darüber hinaus koordiniert das Projekt "Triple Win" Verfahren zur Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikationen und unterstützt damit die Pflegekräfte dabei, den Qualifikationen entsprechend in Deutschland tätig sein können und sich beruflich in Deutschland weiter entwickeln zu können.

Weitere Initiativen der deutschen Regierung erproben alternative Ansätze zur Verringerung des Fachkräftemangels auf dem deutschen Markt unter Berücksichtigung des *Triple-Win-*Gedankens wie die Ausbildung von Arbeitskräften aus Vietnam zu Altenpflegekräften, das Willkommensportal für internationale Fachkräfte, das vielfältige Informationen zum Leben und Arbeiten in Deutschland enthält und die Förderung der legalen Mobilität tunesischer Ingenieurinnen und Ingenieure.

Quelle: GIZ (2013a)

Werden remittances gespart, werden Finanzinstitutionen in ihrer Fähigkeit gestärkt, Kredite an lokale Unternehmer zu vergeben. Dies kann ebenfalls indirekt positive Beschäftigungswirkungen fördern. Voraussetzung sind vertrauenswürdige Finanzinstitutionen, die den Transferempfängern Sicherheit und Rendite bieten.

Geldtransfers von Migranten können auch einen negativen Einfluss auf lokale Arbeitsmärkte haben, indem sie den Anreiz Arbeit nachzugehen reduzieren (das sogenannte *Rent-seeking-*Verhalten) und hierdurch das Arbeitsangebot zurückgeht. Dies ist dann der Fall, wenn Arbeitsmöglichkeiten wenig produktiv sind und damit schlecht bezahlt werden (zum Beispiel in der Landwirtschaft).

Die **EZ-Maßnahmen im Bereich der** *remittances* können die angesprochenen indirekten positiven Auswirkungen auf wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung

Box 3 Instrumentensammlung MITOS

Mit der Instrumentensammlung MITOS (Migration Tools - Options for Sustainability) möchte die deutsche EZ dazu beitragen, dass das privatwirtschaftliche Potenzial der Migration besser genutzt wird. MITOS richtet sich an Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und der Privatwirtschaft, an Nichtregierungsorganisationen, die mit Migranten und ihren Familien arbeiten, und Diasporaorganisationen. Die Sammlung enthält momentan 16 Instrumente, die Migration mit Privatwirtschaftsentwicklung verbinden. Es sind zum Beispiel Instrumente enthalten wie migrant opportunities website, idea generation for investment opportunities, business creation und cash flow management. Alle Instrumente sind nach fünf Kriterien klassifiziert wie Art der angestrebten Wirkungen, Kosten, Komplexität, notwendige Expertise und Ort der Umsetzung (Herkunfts- oder Aufnahmeland). Es sind Angaben enthalten, für welche Art der Migration welche Instrumente angewendet werden können. Ansätze der Instrumentensammlung MITOS werden in zahlreichen Vorhaben der deutschen EZ angewandt. Das Sektorvorhaben Migration und Entwicklung der GIZ steht bei Fragen der Anwendung und Integration in Vorhaben beratend zur Seite. MITOS wurde als eine "lebende" Instrumentensammlung konzipiert, die kontinuierlich ergänzt und aktualisiert wird.

Quelle: GIZ (2013b)

unterstützen und verstärken. Sie zielen einerseits darauf ab, die Kosten für Geldtransfers zu senken und die Überweisung über formelle Kanäle attraktiver zu machen.² Hierdurch soll mehr Geld sicher bei den Familien der Migranten ankommen. Andererseits können sie verbesserte Rahmenbedingungen für die produktive Verwendung von Geldtransfers von Migranten schaffen. Damit mehr remittances investiert oder gespart werden, müssen über ein positives Geschäfts- und Investitionsklima entsprechende Anreize gesetzt werden. Es sind ebenfalls Finanzprodukte notwendig, die den Bedürfnissen der Migranten und ihrer Familien besser entsprechen (vgl. GTZ 2009).



Diese Jugendlichen haben den Berufseinstieg geschafft: Junge Laboranten in die Diskussion vertieft (Marokko)

Aktivitäten der Diaspora und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Durch direktes Engagement tragen Emigranten oft in bedeutendem Maß zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in ihren Herkunftsländern bei. Viele engagieren sich gemeinnützig im Rahmen von Migrantenvereinen (vgl. Box 4). Wenn sie zum Beispiel den Auf- oder Ausbau einer Berufsschule unterstützen, dann verbessert dies die Beschäftigungsfähigkeit der Bevölkerung vor Ort. Durch Schulungen übertragen sie ihr im Ausland erworbenes know-how an lokale Arbeitnehmer und Unternehmer. Infrastrukturprojekte, wie der Bau einer Brücke oder Straße, schaffen kurzfristig Beschäftigung und sind Grundlage für späteres Wirtschaftswachstum. Allerdings trägt in solchen Fällen meist die lokale Bevölkerung ihren (unbezahlten) Arbeitseinsatz zum Projekt bei. Andere Formen von Projekten schaffen längerfristig Einkommen und Beschäftigung. Die Auswirkungen auf Beschäftigung bleiben auch hier meist auf die lokale Ebene begrenzt, können aber bei entsprechenden nachhaltigen Erfolgen für die Region durchaus bedeutsam werden.

Neben ihrem gemeinnützigen Engagement tragen Emigranten über ihre **privatwirtschaftlichen Aktivitäten** zur Schaffung von Beschäftigung sowohl im Herkunfts- als auch Aufnahmeland bei. Es wird geschätzt, dass in China im Jahr 2000 die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen in Höhe von 41 Milliarden US-Dollar von der chinesischen Diaspora stammten (vgl. Wei 2004). Die indische Diaspora in Silicon Valley hat ebenfalls einen

² Die Verbraucherinformationen auf <u>www.geldtransfair.de</u> zielen zum Beispiel darauf ab, die Transparenz auf dem *Remittances-Markt* in Deutschland zu erhöhen.



Viele Migranten finden saisonale Arbeit in der Landwirtschaft (Madagaskar)

bedeutenden Beitrag zur Entwicklung der Softwareindustrie in Indien geleistet. Neben Direktinvestitionen und outsourcing gründen Migranten selbst Unternehmen und schaffen hierdurch Arbeitsplätze. Migranten werden darüber hinaus als Handelsvermittler tätig. Sie verfügen über Kontakte im Aufnahme- und im Herkunftsland und kennen beide (Geschäfts-) Kulturen. Entweder sind sie selbst in entsprechenden Handelsvermittlungsagenturen tätig, oder sie sind als Angestellte in einem Unternehmen der Grund warum dieses Unternehmen aus dem Herkunftsland Waren importiert oder dorthin exportiert. Die Diaspora fragt darüber hinaus bestimmte Leistungen und "nostalgische Produkte"³ aus dem Herkunftsland nach. In Ländern, die stark von Auswanderung geprägt sind, macht dies zum Teil einen großen Anteil der Exporte aus. So wird für El Salvador geschätzt, dass über zehn Prozent seiner Exporte nostalgische Produkte sind (vgl. Orozco et al. 2005). Hierdurch können sich neue Märkte entwickeln und Arbeitsplätze entstehen.

Das tatsächliche Potenzial des gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Engagements der Emigranten ist jedoch immer abhängig von Art und Ursache der Migration (zum Beispiel gering oder hochqualifizierte Migration, Arbeits-, Bildungsmigration oder Flucht) sowie den Rahmenbedingungen im Herkunftsland (zum Beispiel Arbeitsmarktsituation, Geschäfts- und Investitionsklima, Haltung der Regierung gegenüber der Diaspora) und im Aufnahmeland (zum Beispiel Aufenthaltsstatus, Integration in den Arbeitsmarkt). Nicht in allen Ländern leistet die Diaspora daher einen Beitrag zu wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung.

Das gemeinnützige Engagement von Migranten kann durch sogenannte Matching-funds-Programme gefördert werden, bei denen die Projekte der Migrantenorganisationen mit zusätzlichen, öffentlichen Geldern gefördert werden. Durch eine entsprechende, begleitende Beratung können die Beschäftigungseffekte der Projekte erhöht werden (vgl. GIZ 2013b). Um Direktinvestitionen und Unternehmensgründungen von Migranten in ihrem Herkunftsland zu fördern, ist vor allem ein attraktives Geschäfts- und Investitionsklima wichtig. Außerdem sollte darauf geachtet werden, inwieweit die vorhandenen Unternehmensdienstleistungen den Bedürfnissen der Migranten entsprechen. Ein weiterer Ansatz ist es, gezielt Informations- und Kontaktstrukturen zur Diaspora aufzubauen. Diese können genutzt werden, um Angebote für Investitionen vor allem in beschäftigungsintensiven Sektoren zu machen und die Kooperation mit lokalen Unternehmern zu ermöglichen. Darüber hinaus kann man versuchen, Migrantenunternehmer als business angels zu gewinnen.

³ Unter ethnischen oder nostalgischen Produkten sind Erzeugnisse zu verstehen, die Migranten im Aufnahmeland aufgrund ihrer besonderen Beziehung zu ihrem Herkunftsland kaufen. Das sind unter anderem regionalspezifische Lebensmittel, traditionelle Kleidungs- und Schmuckstücke oder spezielle Werkzeuge.

Box 4 Honduras – das Wissen erfolgreicher Auswanderer für das Herkunftsland nutzen

Carlos Campos ist ein Allerweltsname in Honduras und der 13-Jährige, der ihn trug, war ein Junge, wie es Tausende gibt in diesem zentralamerikanischen Land: klein, schmal und arm. Schon als Kind arbeitete er in der kleinen elterlichen Schneiderei in der Provinzstadt El Progreso. Viel mehr durfte er nicht erwarten. Schneider sind nicht nur in deutschen Kindermärchen "Hungerleider", sie sind es auch in Honduras. Carlos Campos aber wollte mehr.

Als er 13 war, ging er weg von zu Hause. Das war 1986. "Ich bin von einer Stadt in die andere, von einem Zug in den anderen." Nach ein paar Monaten war er in New York. Er fand Arbeit, erst in Fast-Food-Restaurants und dann in einer Schneiderei. Er schuftete am Tag und lernte in der Nacht.

Carlos Campos hat heute sein eigenes Design-Studio in New York und rund ein Dutzend Angestellte. Er kleidet Popmusiker wie Ricky Martin ein und arbeitet für große Modehäuser. "Mein Rohstoff aber kommt aus Honduras", sagt er und meint damit sich selbst und seinen eigensinnigen Kopf.

"Genau solche Leute haben wir gesucht", sagt ein Berater der GIZ, der im Auftrag des BMZ das Programm "Honduras Global" beriet: Honduranische Auswanderer, die es in der Ferne zu etwas gebracht haben. Mit ihrer Hilfe soll bewiesen werden, dass die Migration von den armen in die reichen Länder für die Herkunftsländer der Auswanderer mehr bedeuten kann als nur Geldtransfers an die zurückgebliebene Familie. Denn nicht nur arme, junge Männer mit wenig formaler Bildung suchen ihr Glück im Norden. Honduras verliert durch Migration auch rund ein Drittel seiner jungen Leute mit Hochschulabschluss. Feldmann hat gezielt nach den Erfolgreichen unter ihnen gesucht.

Zusammen mit dem Planungsministerium, dem Unternehmerverband National Association of Industrialists (ANDI) und der Stiftung Salvador Moncada hat Feldmann zwanzig dieser Auslandshonduraner eingeladen, um einer neuen Idee das Gesicht zu geben. Der GIZ-Berater fasst das Ziel von "Honduras Global" in zwei Begriffen zusammen: Aus



Carlos Campos hat in den USA als Designer Karriere gemacht – und gibt sein know-how nun in Honduras weiter

dem brain drain – dem Verlust der besten Köpfe – soll brain gain werden: Die Rückführung und wirtschaftliche Anwendung des im Ausland erworbenen oder vertieften Wissens. Mittlerweile ist das Netzwerk auf 55 Mitglieder angewachsen (Stand Dezember 2013). Honduras Global ist in den USA und in Europa ansässig. Die Mitglieder entwickeln und setzen eigene Projekte wie die Gründung eines Forschungsund Innovationszentrums sowie von Labors zur Erforschung verschiedener genetischer Krankheiten um. Insgesamt ist die Arbeit von Honduras Global auf drei spezifische Zielsetzungen ausgerichtet: (1) Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des honduranischen Unternehmertums, (2) Unterstützung durch Know-how-Transfers und (3) Stärkung der nationalen Identität und Imageverbesserung in Honduras.⁴ Auch Carlos Campos hat Großes vor. Er will, dass Honduras zu einem Markenzeichen in der Modewelt wird. "Wir können die selbe Ästhetik und Qualität erreichen wie italienische Mode", sagt er. Alles sei vorhanden: Textilindustrie und Design-Studenten, Werbe- und Marketingleute, Fotografen und Models. Man müsse nur alle zusammenbringen. "Aber allein schaffe ich das nicht", sagt er. "Honduras Global" hilft ihm bei der Suche nach Partnern.

Quelle: Keppeler (2011)

⁴ Für eine ausführliche Beschreibung von "Honduras Global" siehe Handbuch "Diaspora Knowledge Networks Experience of Honduras Global" (Sedding / Sabillón 2014).

Box 5

Zurück ins Herkunftsland mit neuen Geschäftsideen

Über das Angebot "Geschäftsideen für Entwicklung" unterstützt das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM)⁵ in Zusammenarbeit mit dem Frankfurter Gründerzentrum "Kompass" in Deutschland lebende Migranten, die in ihrem Herkunftsland ein eigenes Unternehmen gründen möchten, um so vor Ort die Wirtschaft zu fördern und Innovationen anzustoßen. Migranten in Deutschland können mit ihrem know-how und ihren Geschäftsideen ihre Herkunftsländer voranbringen. Sie sorgen für Wirtschaftswachstum und zusätzliche Arbeitsplätze. Sie ermöglichen Wissenstransfer und schaffen so neue Perspektiven, vor allem für ihre Herkunftsländer, aber auch für Deutschland.

Dabei ist es für die Unterstützung nicht unbedingt notwendig, in das Herkunftsland zurückzukehren. Viel wichtiger ist es, dass das gegründete Unternehmen das Herkunftsland entwicklungspolitisch voranbringt. Die Unterstützung des Programms ist nicht finanzieller Art. Vielmehr erhalten potenzielle Unternehmensgründer aus Marokko, Kamerun, Georgien oder Indonesien⁶ Seminare, individuelle Businessplan- und Umsetzungscoachings sowie Kontaktvermittlung. Vor Ort können sich die Jungunternehmer außerdem in schwierigen Situationen an CIM-Berater wenden. Die geförderten Unternehmen sind vielfältig:

Seit 2012 gab es in Marokko 25 CIM-untersützte Unternehmensgründungen in unterschiedlichen Bereichen wie zum Beispiel Softwareentwicklung, Industrie und Lebensmittelverarbeitung. Es konnten bis zu 30 neue Arbeitsstellen pro Unternehmensgründung geschaffen werden. Durch die Gründung eines Unternehmens, das qualitativ hochwertiges Olivenöl für den europäischen Markt produziert, wurde beispielsweise die Umstellung der Olivenölproduktion auf umweltfreundliche Herstellungsmethoden, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Verbesserung des Einkommens von Olivenbauern vor Ort angestoßen.

"Geschäftsideen für Entwicklung" ist Teil des CIM-Programms "Migration für Entwicklung" (PME) im Auftrag des BMZ. Das PME unterstützt Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, die die Lebensumstände im Herkunftsland verbessern und die gesellschaftliche Entwicklung vorantreiben möchten, über die Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantenorganisationen, Angebote für rückkehrende Fachkräfte sowie Partnerregierungen durch Migrationspolitikberatung.

Quelle: www.geschaeftsideen-fuer-entwicklung.de

Rückkehrmigration, zirkuläre Migration und Beschäftigung

Wenn ihre Migration erfolgreich verlaufen ist, bringen Rückkehrer Kapital und know-how zurück in ihre Herkunftsländer. Sie haben bessere Beschäftigungsmöglichkeiten und gründen öfter eigene Unternehmen als diejenigen, die zurückgeblieben sind. Damit tragen sie zu Wachstum und der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten bei. Hat allerdings Dequalifizierung im Aufnahmeland (brain waste) stattgefunden, ist es für die Rückkehrer schwer, wieder eine Beschäftigung entsprechend ihrer ursprünglichen Qualifikation zu finden.

Eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes gestaltet sich ebenfalls schwierig, wenn der Arbeitsmarkt die Rückkehrer nicht absorbieren kann, ihnen nach einer längeren Abwesenheit die Netzwerke und unabdingbare (Sprach-) Kenntnisse fehlen oder sie Probleme mit der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen haben. Für einige Rückkehrer ist die **Gründung eines eigenen Unternehmens** eine greifbare Alternative (vgl. Box 5). Damit es sich hierbei um wachstumsorientierte Gelegenheits- oder Chancengründungen handelt, muss die Rückkehr freiwillig sein. Zusätzlich müssen, wie bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt, entsprechende Anreize existieren, damit diese Option für Migranten attraktiv wird.

Die Rückkehr von Migranten kann nicht nur dauerhaft, sondern auch temporär erfolgen. Bei zirkulärer Migration wandern Migranten wiederholt zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland hin und zurück. Dies führt dazu, dass das Ausmaß der Rückkehrmigration nur schwer zu erfassen ist. Zirkuläre Migration wird zur-

⁵ CIM ist eine Arbeitsgemeinschaft der GIZ und der Zentralen Fach- und Auslandsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA).

⁶ Die bisherigen vier Pilotländer von "Geschäftsideen für Entwicklung" sind Marokko, Kamerun, Georgien und Indonesien. Momentan wird die Erweiterung des Angebots auf weitere Länder diskutiert (Stand Dezember 2014).

zeit als ein Modell diskutiert, von dem Herkunfts- und Aufnahmeländer sowie die Migranten selbst profitieren können. Über Anreize und attraktive Arbeitsbedingungen können die Herkunftsländer Rückkehrer mit Qualifikationen anziehen, die auf dem Arbeitsmarkt fehlen. Durch politische Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern kann zirkuläre Migration erleichtert werden, zum Beispiel durch die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen in Qualifikationsrahmenwerken. Eine Reihe von Gebern versucht darüber hinaus, über gezielte Programme zirkuläre Migration oder eine dauerhafte Rückkehr zu fördern. Hier muss noch weiter untersucht werden, wie diese Programme ausgestaltet sein und welche Rahmenbedingungen vorliegen müssen, damit sie eine starke entwicklungspolitische Wirkung entfalten.

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen

Migration und Beschäftigung sind eng miteinander verknüpft. Daher müssen bei der Gestaltung von Beschäftigungs- und Migrationspolitik in Entwicklungsländern die vielseitigen Interdependenzen zwischen beiden Politikbereichen berücksichtigt werden. Mit geeigneten Instrumenten können Entwicklungsländer die Migration von Arbeitskräften pro-aktiv für die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und die Verbesserung der heimischen Beschäftigungssituation nutzen. Geeignete Ansatzpunkte für die EZ-Beratung sind insbesondere die Förderung einer stärker produktiven Verwendung von remittances, die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten der Diaspora und die Förderung von Rückkehr- und zirkulärer Migration. Darüber hinaus müssen Entwicklungsländer der heimischen Arbeitsmarktsituation besondere Aufmerksamkeit schenken. Durch eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen, gezielte Trainingsprogramme und den Dialog mit Aufnahmeländern können Bleibeanreize für Hochqualifizierte geschaffen und der Wissens- und Kompetenzverlust begrenzt werden.



Das Engagement von Migranten in ihren Herkunftsländern hilft den Entwicklungsprozess zu fördern (Malawi)

Literatur

Clemens, M. / Petterson, G. (2007): New data on African health professionals abroad, Working Paper 95, Washington D. C.: Center for Global Development.

GIZ (2013a): Triple Win. Verantwortliche Fachkräftesicherung, Eschborn: GIZ.

GIZ (2013b): Mit Diasporagemeinschaften zusammenarbeiten: Orientierung für die Praxis, Eschborn: GIZ.

GIZ/CIM (2013): Migration und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Diskussionspapier, Eschborn: GIZ/CIM.

GIZ/CIM (2012): MITOS: Migration Tools – Options for Sustainability, Eschborn: GIZ/CIM.

GTZ (2009): TransferPlus – Value-adding remittance services that expand the development potential of money transfers, Eschborn: GTZ.

Jelloun, T. B. (2008): Verlassen, Berlin: Berliner Taschenbuchverlag.

Keppeler, T. (2011): "Brain Gain" statt "Brain Drain". In: Akzente 02/2011.

Mohapatra, S. / Ratha, D. (2011): Remittance Markets in Africa, Washington D. C.: The World Bank.

OECD (2007): Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries, Paris: OECD Development Centre.

Orozco, M. / Lowell, L. / Bump, M. / Fedewa, R. (2005):

Transnational Engagement, Remittances and their Relationship to Development in Latin America and the Caribbean, Washington D.C.: Institute for the Study of International Migration, Georgetown University.

Seddig, N./Sabillón, P. M. C. (2014): Handbook: Diaspora Knowledge Networks – Experience of Honduras Global, Eschborn: GIZ/CIM.

Page, J./Adams, R. (2003): International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries, World Bank Policy Research Working Paper 3179, Washington D. C.: The World Bank.

United Nations (2013): The number of international migrants worldwide reaches 232 million, Population Facts 2013/2, New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Wei, Y. (2004): Foreign Direct Investment in China. In: Wei, Y. and Balasubramanyam, V. N. (2004): Foreign Direct Investment: Six Country Case Studies, p. 9–37, Cheltenham (U. K.): Edward-Elgar.

World Bank (2014): Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook, Migration and Development Brief 23, Washington D. C.: The World Bank.

Links

GIZ/CIM: Preisvergleichsportal GeldtransFAIR.de, www.geldtransfair.de/de (02.12.2014).

GIZ/CIM: Geschäftsideen für Entwicklung, www.geschaeftsideen-fuer-entwicklung.de (02.12.2014).

GIZ Facherpertise: Migration und Entwicklung, www.giz.de/migration (02.12.2014).

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn

Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0

Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Franck Boyer/GIZ Seite 5: © Dirk Ostermeier/GIZ

Seite 13: © Lisa Feldmann/GIZ

Seite 6: © GIZ

Seite 9: © Markus Kirchgessner/GIZ Seite 10: © Martin Egbert/GIZ Seite 11: © Toni Keppler/latinomedia

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Green Jobs – Beschäftigungswirkungen von Green-Economy-Strategien erzielen



Das Modul 3.6 ist Teil der Publikation "Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle – Handbuch Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit" im Abschnitt 3: "Besondere Herausforderungen".

Abkürzungen

ILO	International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation	
MENA	Middle East and North Africa / Naher Osten und Nordafrika	
MW	Megawatt	
MWh	Megawattstunden	
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis / Sozialfolgenabschätzungen	
UNEP	United Nations Environment Programme / Umweltprogramm der Vereinten Nationen	

Modul 3.6

Inhalt

Einleitung .		4
Definitioner	n und Konzepte von green economy und green jobs	4
Green ecc	onomy: Begrifflichkeiten, Konzepte und deren Abgrenzung	4
Vom Stru	kturwandel zu Beschäftigungswirkungen	5
Green job	s: Begrifflichkeiten, Konzepte und Wirkungsmessung	5
Politikinstru	mente zur Beschäftigungsförderung im Rahmen einer green economy	7
Wirtscha	ftspolitische Instrumente zur Förderung einer green economy	7
Neue Mä	rkte und Arbeitsplätze für grüne Güter und Technologien	8
(Beruflich	ne) Bildung und Qualifizierung in einer green economy	8
Arbeitsm	arktpolitische Instrumente zur Erleichterung des Strukturwandels	9
Empirische l	Ergebnisse zu quantitativen und qualitativen Wirkungen	g
Weitere ent	wicklungspolitische Herausforderungen und Empfehlungen	12
Literatur		13
Boxen / Tabe	ellen	
Box 1	Verfahren zur Abschätzung von Beschäftigungswirkungen	6
Tabelle 1	Ev-ante-Studien zur Abschätzung von Reschäftigungsnotenzialen erneuerharer Energien	10

Green Jobs – Beschäftigungswirkungen von Green-Economy-Strategien erzielen

- \rightarrow
- Der Strukturwandel hin zu einer *green economy* kann Beschäftigungspotenziale bieten auch für Entwicklungsländer. Es gilt, diesen Strukturwandel durch beschäftigungspolitische Instrumente zu flankieren, um das durch den Strukturwandel eröffnete Beschäftigungspotenzial voll auszuschöpfen bzw. negative soziale Auswirkungen des Strukturwandels abzuschwächen.
- Studien zu gesamtwirtschaftlichen Effekten von Klima- und Umweltpolitiken in Schwellen- und Entwicklungsländern zeigen (bisher) relativ geringe gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswirkungen. Die Studien legen nahe, dass *green jobs* zu einer Erhöhung der Arbeitsplatzqualität beitragen auch weil diese im Schnitt mit höheren Qualifikationsanforderungen verbunden sind.
- Die Abschätzung und Modellierung von Beschäftigungswirkungen einzelner Maßnahmen zum Übergang in eine *green economy* ist schwierig und benötigt eine solide Datengrundlage, die häufig in Schwellen- und Entwicklungsländern nur teilweise gegeben ist.

Einleitung

Ein Übergang zu einer *green economy* ist mit vielfältigen Chancen für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum verbunden. Diese Chancen ergeben sich z. B. aus der Vermeidung von Kosten durch die Übernutzung natürlicher Ressourcen, aus umweltfreundlichen Technologien, als auch aus der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen. Die damit verbundenen Beschäftigungspotenziale stehen im Zentrum der Diskussion um *green jobs*.

Definitionen und Konzepte von green economy und green jobs

Die Konzepte einer *green economy* und von *green jobs* besitzen eine normative Dimension (Wie soll eine *green economy* aussehen? Wodurch sind *green jobs* gekennzeichnet?) sowie eine empirische Dimension (Wie viele Arbeitsplätze entstehen durch den Strukturwandel und wie viele werden vernichtet? Wie werden Beschäftigungseffekte gemessen? Welcher Qualifikationsbedarf besteht für *green jobs* in einem bestimmten Sektor?).

Green economy: Begrifflichkeiten, Konzepte und deren Abgrenzung

In den letzten Jahren und insbesondere im Rahmen der Rio+20-Konferenz der Vereinten Nationen wurden verschiedene Reformkonzepte für eine umweltschonendere Wirtschaftsweise diskutiert. Die Stichworte green new deal, green economy, green growth oder green development bezeichnen nur einige davon.1 Diese Reform ist notwendig, sowohl um die globalen Ökosysteme durch ein ressourcenschonenderes Wirtschaften zu erhalten, als auch um die Anpassungskosten an Umweltveränderungen wie den Klimawandel zu minimieren. Studien zeigen, dass Entwicklungsländer – und in diesen insbesondere arme Bevölkerungsgruppen - relativ stärker von den Folgen des Klimawandels betroffen sein werden (vgl. IPCC 2014, S. 19 ff.). Der Übergang zu einer green economy ist aber nicht nur mit Kosten, sondern auch mit einer Vielzahl von Chancen verbunden - insbesondere im Hinblick auf das Ziel von mehr und besserer Beschäftigung.

¹ In dem Modul wird der Begriff green economy als Sammelbegriff stellvertretend für eine Reihe verwandter Ansätze benutzt. Einen Überblick zu den Konzepten geben Bär / Jacob / Werland (2011).

Wesentliche analytische Konzepte der *green economy* sind zum einen die sektorbasierten Ansätze aus den 1990er Jahren, die einzelne Umweltschutztechnologien² identifizierten, zum anderen der neuere breitere Ansatz, der nicht auf einzelne Umweltindustriesektoren fixiert ist, sondern umweltfreundliche und effizientere Technologien, Güter und Dienstleistungen in allen Sektoren umfasst.³

Vom Strukturwandel zu Beschäftigungswirkungen

Die Frage, ob und wie stark der Übergang zu einer green economy sich gesamtwirtschaftlich in einer Zunahme von Arbeitsplätzen niederschlägt, ist abhängig von den Rahmenbedingungen und Kapazitäten eines Landes. Darüber hinaus spielen u.a. Substitutionseffekte in Folge des Strukturwandels sowie die Arbeitsproduktivität und -intensität in verschiedenen Sektoren eine Rolle. Die Flexibilität des Arbeitsmarkts beeinflusst, wie schnell ein Arbeitnehmer zwischen Jobs wechseln kann oder muss; Umwelt- und Innovationspolitik kann neue Technologien befördern und neue Wirtschaftszweige oder auch Beschäftigung in der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen anstoßen. Diese Faktoren haben sowohl positive als auch negative Wirkungen auf die Beschäftigung. Diese Wirkungen können in jedem Land unterschiedlich ausfallen. Daher bedarf es des Zusammenspiels verschiedener Maßnahmen, um die positiven Beschäftigungseffekte zu maximieren.

Green jobs: Begrifflichkeiten, Konzepte und Wirkungsmessung

Konzepte und deren Abgrenzung

Der Begriff der *green jobs* bezeichnet Arbeitsplätze, die im Rahmen einer *green economy* entstehen. Analog zur *green economy* können unter dem Begriff der *green jobs* die Beschäftigungswirkungen in bestimmten Sektoren der Wirtschaft verstanden werden oder, in einem breiteren Verständnis, darüber hinaus solche Tätigkeiten dazugezählt werden, die zu Effizienzverbesserungen in nicht-grünen Sektoren beitragen.

Zusätzlich wird unterschieden zwischen einer Outputund einer Prozessperspektive. Das U.S. Bureau of Labor Statistics beispielsweise definiert "Jobs in businesses that produce goods and provide services that benefit the



Planung und Betrieb von Kleinwasserkraftanlagen schafft sowohl alternative Energiequellen als auch neue Arbeitsmarktchancen (Nepal)

environment or conserve natural resources" (Output-Perspektive) und "Jobs in which workers' duties involve making their establishment's production processes more environmentally friendly or use fewer natural resources" (Prozessperspektive) (Bruvoll et al. 2012, S. 19).

Messung und Bewertung von quantitativen Beschäftigungswirkungen

Die genannten sektorbasierten *Green-jobs*-Konzepte ermöglichen das Zählen von Arbeitsplätzen in diesen Bereichen. Bei der Erfassung solcher **Bruttobeschäftigungseffekte** werden meist **direkte**, **indirekte und induzierte Effekte**⁴ unterschieden, die z. B. mit Hilfe des *Employment-factor*-Verfahrens, bzw. durch *Input-output*-Modelle (vgl. Box 1) geschätzt werden.⁵ Aus Perspektive

² Beispiele für solche environmental goods and services sind Filter-, Mess-, Reinigungs- und Recyclingtechnologien.

³ Beispiele sind der GreenTech-Atlas des deutschen Bundesumweltministeriums oder der britische Ansatz der low carbon goods and services.

⁴ Direkte Beschäftigungseffekte bezeichnen die unmittelbar einer Maßnahme oder Sektor zuzurechnenden Arbeitsplätze; indirekte Beschäftigungseffekte berücksichtigen zusätzlich Arbeitsplätze, die in vor- oder nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette und durch Verflechtungen zwischen diesen entstehen; induzierte Beschäftigungseffekte umfassen auch Arbeitsplätze, die durch die zusätzliche Nachfrage der Arbeitnehmer ausgelöst werden.

⁵ Jacob et al. (2014) vergleichen in Tabelle 4 auf S. 45 die unterschiedlichen Herangehensweisen bei der Berechnung von Beschäftigungswirkungen.

der Beschäftigungsförderung sind Studien auf Basis gesamtwirtschaftlicher Modelle aussagekräftiger als die oben genannten Verfahren. Diese erfassen nicht nur die entstandenen Arbeitsplätze in grünen Sektoren, sondern berücksichtigen auch Arbeitsplätzverluste in anderen Sektoren, d. h. sie messen Nettobeschäftigungseffekte. Eine solche Abschätzung wird dann mit einem Businessas-usual-Szenario verglichen. Dabei kommen entweder sogenannte Gleichgewichts- oder System-dynamics-Modelle (vgl. Box 1) zum Einsatz. Von entscheidender Bedeutung ist für politische Entscheidungsträger, zwischen den kurz-, mittel- und langfristigen Beschäftigungswirkungen zu unterscheiden, da diese mitunter stark variieren können.

Ein Leitfaden der ILO beschäftigt sich explizit mit den Herausforderungen der Erhebung von Daten zu *green jobs* in Entwicklungsländern (vgl. Jarvis et al. 2011). Zu allgemeinen Herausforderungen und Methoden zur Messung von Beschäftigungseffekten auf Programmebene siehe auch Modul 2.4.

Qualitative Dimensionen von green jobs

Die qualitative Dimension von *green jobs* umfasst auch die Ziele Breitenwirksamkeit und *decent work* (vgl. Modul 3.1). **Breitenwirksamkeit** schließt ein, dass alle Bürger Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildungsmöglichkeiten haben und dass der Strukturwandel durch Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken begleitet wird, die dessen negative Folgen lindern. *Decent work* im Sinne der entsprechenden Agenda der ILO verweist hier insbesondere auf die Verknüpfung ökologischer Nachhaltigkeit mit Arbeitsstandards.

Box 1

Verfahren zur Abschätzung von Beschäftigungswirkungen

Beim *Employment-factor-*Verfahren werden z. B. die Angaben zum Ausbau erneuerbarer Energien in Megawatt (MW) oder Megawattstunden (MWh) mit geschätzten Durchschnittswerten des damit in Verbindung stehenden Einsatzes an Arbeitskräften multipliziert. Diese Schätzwerte werden in der Literatur als *employment factors* bezeichnet. Bei einer ex-post-Betrachtung ermöglicht diese Verfahrensweise die Abschätzung der durch eine Maßnahme oder die Entwicklung eines Wirtschaftszweiges geschaffenen Arbeitsplätze. In der Praxis hat eine sehr starke Variation der ermittelten *employment factors* dazu geführt, dass die Belastbarkeit der Ergebnisse in Frage gestellt wird.

Mit Hilfe des *Input-output*-Verfahrens ist es möglich, direkte, indirekte und induzierte Beschäftigungseffekte, die durch eine zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ausgelöst werden, zu berechnen. In *Input-output*-Tabellen werden Güter- und Dienstleistungsströme in einer Wirtschaft erfasst, die sich durch die Vorleistungsbeziehungen unterschiedlicher Sektoren ergeben. Jedoch liegen *Input-output*-Tabellen nur für wenige Länder vor, sie weisen selten umweltverträgliche Sektoren separat aus und decken informelle Wirtschaftsaktivitäten meist nur teilweise ab.

Gleichgewichtsmodelle (computable general equilibrium models) sowie ökonometrische Modelle ergänzen statische Input-output-Tabellen, indem sie Beziehungen innerhalb des Wirtschaftssystems durch Verhaltensgleichungen abbilden. Anders als Input-output-Tabellen lassen diese Modelle die Substitution von Gütern zu und modellieren Anpassungen in Abhängigkeit unterschiedlicher Größen, wie beispielsweise von Preisverhältnissen oder Mengenrestriktionen. Während ökonometrische Modelle der empirischen Schätzung von Parametern, dem Testen von Hypothesen und der Prognose dienen, sind Gleichgewichtsmodelle ursprünglich theoretischer Natur, lassen sich aber auch ökonometrisch schätzen.

Bei **System-dynamics-Modellen** liegt der besondere Fokus auf der Simulation der Eigendynamik des Systems. Sie beinhalten Rückkopplungsschleifen (feedbacks), die mit einer Zeitverzögerung Initialeffekte verstärken oder auch abschwächen können. Rückkopplungseffekte können auch mit Hilfe ökonometrischer Modelle geschätzt werden.



In diesem Institut in Mosambik wurde ein Ausbildungsgang zu erneuerbaren Energien eingerichtet

Politikinstrumente zur Beschäftigungsförderung im Rahmen einer green economy

Um die Ziele von mehr und besserer Beschäftigung zu erreichen, verfolgt die deutsche EZ einen integrierten Ansatz⁶, der die Koordination von Maßnahmen in folgenden Bereichen anstrebt:

- Die Wirtschaftspolitik, insbesondere die Rahmenbedingungen, beschäftigungsfördernd gestalten,
- Arbeitsplätze schaffen und erhalten, vor allem durch eine wettbewerbsfähige Privatwirtschaft,
- **Beschäftigungsfähigkeit** verbessern, unter anderem durch berufliche Bildung und Qualifizierung,
- Abstimmungsmechanismen wie Beratung und Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt verbessern.

Entsprechend lassen sich Politikinstrumente für eine beschäftigungsintensive Gestaltung einer *green economy* aufgliedern:

Wirtschaftspolitische Instrumente zur Förderung einer green economy

Eine ressourcenschonende und emissionsarme Produktion kann durch verschiedene Instrumente befördert werden, die Marktversagen korrigieren. Der Markt versagt im Umweltbereich insbesondere, weil die Nutzung von vielen Umweltressourcen (wie Atmosphäre, Meere oder manche Wälder) kostenlos ist und daher eine Übernutzung stattfindet. Marktbasierte Instrumente geben Emissionen oder dem Verbrauch natürlicher Ressourcen einen Preis und haben so einen wirtschaftlichen Lenkungseffekt. Beispiele sind handelbare Rechte (z.B. Emissionszertifikate), Umweltsteuern, Abgaben, Pfandsysteme (z.B. Steuern auf CO₂ oder Mineralöl; City-Maut) sowie der Abbau umweltschädlicher Subventionen (z.B. Energiepreissubventionen, Steuerbefreiungen). Auch ordnungsrechtliche Eingriffe (z.B. Höchstgrenzen) können Marktversagen korrigieren.

⁶ Vgl. Modul 2.2 für eine ausführliche Darstellung des integrierten Ansatzes zur Beschäftigungsförderung.



Die Installation von neuen Anlagen im Bereich der erneuerbaren Energien schafft neue Arbeitsplätze (Nepal)

Neue Märkte und Arbeitsplätze für grüne Güter und Technologien

Andere Instrumente tragen direkt zu einer Produktdiversifikation bei, schaffen insofern neue Märkte und Arbeitsplätze und so einen ökologischen Strukturwandel. Dazu zählen direkte Förderung (Zuschüsse, Steuervorteile, Einspeisevergütungen), indirekte Förderung (Informationen, Sensibilisierungsmaßnahmen), Regulierung von Produkteigenschaften und -informationen, öffentliche Beschaffung oder die Exportförderung (Förderung der internationalen Verbreitung umweltfreundlicher Technologien); für Instrumente der Technologie- und Investitionsförderung: Förderung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben und die Investitionsförderung (z.B. in Umwelttechnologieclustern). Darüber hinaus spielt eine nachhaltige Infrastrukturpolitik eine wichtige Rolle im Ermöglichen des Strukturwandels hin zu einer green economy.

(Berufliche) Bildung und Qualifizierung in einer green economy

Der ökologische Strukturwandel ist mit neuen Anforderungen an die Qualifikationen von Arbeitnehmern (green skills) verbunden. Um diesen Wandel zu unterstützen, sind daher arbeitsmarktorientierte Bildungs- und Qualifizierungsangebote nötig. Dabei muss sichergestellt werden, dass der Bedarf an Qualifikationen frühzeitig antizipiert wird. Ein solches Monitoring von Qualifikationsanforderungen und deren Integration in die Curricula von Aus- und Weiterbildungsangeboten und Studiengängen muss als politische Steuerungsaufgabe verstanden werden (vgl. OECD 2011b, S. 20). Sie sollte durch die Koordinierung zwischen Regierung, Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, Berufs- und Hochschulen, Universitäten und zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt werden (vgl. Mertineit 2013). Studien zu OECD-Ländern zeigen, dass es sich bei dem Bedarf häufig nicht um völlig neue Anforderungen und Berufsbilder handelt, sondern es eher um die Anpassung und Ergänzung bestehender Aus- und Weiterbildungsgänge geht.

⁷ Die Abgrenzung der Instrumente unter den Abschnitten "Wirtschaftspolitische Instrumente zur Förderung einer green economy" und "Neue Märkte und Arbeitsplätze für grüne Güter und Technologien" ist unscharf. Da es hier um Arbeitsplätze in einer green economy geht, ist die potenzielle Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen Marktsegmenten das Unterscheidungskriterium.

Arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Erleichterung des Strukturwandels

Der Strukturwandel führt neben dem Wachstum in ressourcenschonenden Bereichen auch zum Abbau anderer, insbesondere umweltschädlicher und ressourcenintensiver Sektoren (z. B. Energiewirtschaft, Schwerindustrie, Bergbau) und dort auch zu Arbeitsplatzverlusten. In diesem Kontext fällt der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle zu: sie soll die Kosten des Arbeitsplatzverlustes für die Betroffenen reduzieren sowie die Reintegration in den Arbeitsmarkt unterstützen. Darüber hinaus kann über einen sozialverträglichen Rückbau konventioneller Industrien die gesellschaftliche Akzeptanz eines ökologischen Strukturwandels gestärkt werden.

Neben der Bereitstellung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen erleichtert eine Reihe weiterer arbeitsmarktpolitischer Instrumente den ökologischen Strukturwandel und kann die Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation beeinflussen. So sind Angebote zur beruflichen (Um-) Orientierung und Umschulungsmaßnahmen für die von Arbeitsplatzverlusten durch den Strukturwandel Betroffenen nötig. Einkommensunterstützende Transfers und Instrumente sozialer Sicherung stellen in Entwicklungsländern ein geeignetes Instrument dar, insbesondere im Hinblick auf arme Bevölkerungsgruppen. Studien zeigen, wie Einkommenstransfers an arme Bevölkerungsgruppen auf deren Beschäftigung mit dem Ziel des Erhalts bzw. der Verbesserung von Ökosystemen konditioniert werden können. In diesem Sinne werden gleichermaßen umwelt- und beschäftigungspolitische Ziele verfolgt. Praxisbeispiele hierfür gibt es aus Indien, Südafrika, Brasilien oder der Dominikanischen Republik (vgl. ILO et al. 2012). Spezifische Beschäftigungsprogramme für green jobs wurden in der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 in vielen OECD-Ländern umgesetzt. Deren Wirksamkeit ist jedoch unklar. Mit Blick auf Entwicklungsländer sind höhere Beschäftigungspotenziale bei Investitionen in Infrastruktur und den Erhalt von Ökosystemen zu vermuten als in Öko-Innovationen.

Das Thema Beschäftigung in einer *green economy* bietet der deutschen EZ einen Anknüpfungspunkt, um umwelt- und beschäftigungspolitische Ziele gleichermaßen zu thematisieren und die Kooperationsländer in der Entwicklung einer kohärenten Strategie zur Förderung des Strukturwandels hin zu einer *green economy*, zur Entwicklung von *green skills* und zur Verbesserung arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu unterstützen.

Nachhaltigkeits- und Entwicklungsstrategien sollten die sich wandelnden Anforderungen an Beschäftigung antizipieren, um die Beschäftigungswirkungen im Inland zu maximieren. Dies kann durch den Dialog von Regierung und zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt werden. Für alle in diesem Abschnitt dargestellten Steuerungsansätze gilt, dass ein kontinuierliches Monitoring und die Evaluation von Maßnahmen wichtig sind, um die Wirkungen des aktuellen Instrumentariums bewerten und eine fortlaufende Anpassung vornehmen zu können.

Empirische Ergebnisse zu quantitativen und qualitativen Wirkungen

Bisher beschäftigen sich nur wenige empirische Studien mit den Beschäftigungswirkungen einer green economy in Entwicklungs- und Schwellenländern. Ein Schwerpunkt stellt dabei der Mittlere Osten und Nordafrika mit mehreren Studien zu Potenzialen von green jobs im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz dar. Gesamtwirtschaftliche Modellierungen zu den Beschäftigungswirkungen von Umweltpolitik in Entwicklungsund Schwellenländern zeichnen kein einheitliches Bild. Ob die Nettowirkungen positiv oder negativ ausfallen, ist abhängig von komplementären Maßnahmen, beispielsweise der Frage, ob Umweltsteuereinnahmen reinvestiert werden oder nicht. Insgesamt werden die Beschäftigungseffekte aber als gering eingeschätzt.

Empirische Ergebnisse zu quantitativen Beschäftigungswirkungen

Gesamtwirtschaftliche Modellierungen zu Beschäftigungswirkungen von Umwelt- und Klimapolitik zeigen die Effekte bestimmter Maßnahmen im Vergleich zu einem business as usual, bzw. mehreren alternativen Szenarien. Die umfangreichen Modelle der OECD und von UNEP im Rahmen der Green Economy Initiative sind auf globaler Ebene verortet und können so keine Aussagen darüber treffen, wie sich die (global positiven) Beschäftigungseffekte verteilen (vgl. OECD 2011a, 2012; UNEP 2011). Einige Studien zu Umwelt- und Klimapolitik in Schwellenländern unterstreichen das bereits erwähnte, uneinheitliche Bild im Hinblick auf Beschäftigungswirkungen.⁸

⁸ Jacob et al. (2014) vergleichen in Tabelle 10 auf S. 45 drei Studien in diesem Bereich, die sowohl positive als auch negative Beschäftigungswirkungen in verschiedenen Sektoren berechnen und deren Nettoeffekte unklar bleiben.

Tabelle 1
Ex-ante-Studien zur Abschätzung von Beschäftigungspotenzialen erneuerbarer Energien

Titel	Low Carbon Employment Potential in India	MENA Region Assessment of the Local Manufacturing Potential for Concentrated Solar Power Projects	Etude pour la spécification des besoins en compétences dans le secteur des énergies renouvelables
Autor(en)	Upadhyay und Pahuja (2010)	World Bank (2011)	Royaume de Maroc. Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement (2011)
Zielsetzung	Ex-ante-Schätzung der direkten Beschäftigungswirkungen eines Ausbaus der Wind- und Solar- energiebranche (nur Photovoltaik) in Indien für die Jahre 2020, 2030 und 2050	Ex-ante-Schätzung der direkten Beschäftigungswirkungen des Ausbaus solar-thermischer Kraft- werke (concentrated solar power) in Ägypten, Algerien, Jordanien, Marokko, Tunesien	Ex-ante-Schätzung der direkten Beschäftigungswirkungen des Aus- baus solarthermischer Kraftwerke, Photovoltaik- und Wind-Anlagen, Klein- und Kleinstwasserkraft- Anlagen und Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen
Employ- ment factors / Annahmen	 Berechnung auf der Basis drei verschiedener employment factors aus existierenden Studien Keine internationale Wert- schöpfung (d.h. Annahme einer autarken indischen Wirtschaft) 	 Berechnung direkter und indirekter Beschäftigungswirkungen entlang der Wertschöpfungskette Berücksichtigung lokaler und internationaler Wertschöpfung Employment factors für die Wertschöpfungskette sowie ein Referenzkraftwerk aus dem europäischen Kontext übernommen bzw. mit einem Faktor 2 multipliziert 	 Berechnung direkter und indirekter Beschäftigungswirkungen entlang der Wertschöpfungsketten Berücksichtigung lokaler und internationaler Wertschöpfung Employment factors basieren auf Berechnungen zu Europa, teilweise mit einem Faktor von 1,5 bis 2 multipliziert
Szenarien	 Drei einfache Ausbauszenarien (hohes, mittleres, niedriges Wachstum) mit Annahmen bezüg- lich der Ausbaugeschwindigkeit 	 Differenzierte Szenarien unter Berücksichtigung der Entwick- lung lokaler Wertschöpfungs- anteile und Exportpotentiale je nach Wachstum des regionalen Marktes 	Szenarien teilweise mit Berücksichtigung von: hohen und niedrigen Anteilen lokaler Wertschöpfung unterschiedlichen Ausbaumengen
Ergebnisse	Windenergie (Hohes Wachstum):	Zusätzliche Arbeitsplätze bis 2020:	Zusätzliche Arbeitsplätze bis 2020:
	Zusätzliche Arbeitsplätze bis: 2020: 11.929 - 243.225 2030: 9.039 - 225.975 2050: 9.039 - 225.975 Solarenergie (Hohes Wachstum): Zusätzliche Arbeitsplätze bis: 2020: 13.085 - 234.350 2030: 427.400 - 4.214.000 2050: 665.000 - 2.150.000	 Hohes Wachstum: 180.000 Mittleres Wachstum: 33.000 Niedriges Wachstum: < 1.000 	 Windenergie, hoher Anteil lokaler Wertschöpfung: ca. 4.000 Concentrated solar power, mittlere Ausbaumenge: 4.714 Photovoltaik mittlere Ausbaumenge, hoher Anteil lokaler Wertschöpfung: 7.160 Kleinwasserkraftwerk, mittlere Ausbaumenge: 79 Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen mit über 8 Prozent jährlicher Einsparung: 27.906 Personenjahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Die meisten Studien zur Berechnung von green jobs beschäftigen sich mit dem Ausbau von erneuerbaren Energien – meist in Form von Schätzungen der Bruttobeschäftigungseffekte. Dabei werden in einigen Studien nur direkte, in anderen direkte, indirekte und induzierte Beschäftigungswirkungen geschätzt – sowohl für einzelne Technologien oder Sektoren, als auch für integrierte Szenarien. Im Bereich der Schätzung direkter Beschäftigungseffekte ist die Studie von Lehr et al. (2012) hervorzuheben. Hier wurden in einer ex-post-Analyse zu Tunesien auf Basis von Umfragen die employment factors der einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette ermittelt. Die Analyse zeigte, dass die meisten Arbeitsplätze im Bereich erneuerbarer Energien bei der Installation der Anlagen geschaffen wurden.

Drei größere Studien schätzen die direkten Beschäftigungseffekte des Ausbaus erneuerbarer Energien in Entwicklungsländern. Wichtig ist bei der Interpretation der Ergebnisse die Berücksichtigung der getroffenen Annahmen, die teilweise erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der geschätzten Beschäftigungseffekte haben. Tabelle 1 gibt einen Überblick über Fragestellungen, Ziele, Annahmen, Szenarien und Ergebnisse dreier Studien hinsichtlich Bruttobeschäftigungseffekten.

Erhebungen zu den Nettobeschäftigungswirkungen des Ausbaus erneuerbarer Energien liegen für Schwellenund Entwicklungsländer bisher nicht vor. Zwei Studien aus China unternehmen den Versuch, Nettobeschäftigungswirkungen zu erheben, indem sie die Beschäftigungswirkungen eines "grünen" Szenarios mit dem Business-as-usual-Szenario vergleichen und die Differenz als Nettobeschäftigungseffekt interpretieren. Die Studien von Cai et al. (2011) zum Ausbau erneuerbarer Energien sowie von Wang et al. (2013) zur Bewertung von Projekten unter dem Clean-development-Mechanismus in China erheben jeweils die direkten Beschäftigungseffekte mittels der employment factors und kombinieren diesen Ansatz mit einem Input-output-Modell. Beide Studien zeigen deutlich positive Nettobeschäftigungseffekte für die "grünen" Szenarien.9



Die Förderung von *green jobs* impliziert oft auch eine Verbesserung der Arbeitsplatzqualität wie bei der Weiterverarbeitung von Solarzellen (Marokko)

Empirische Ergebnisse zu qualitativen Beschäftigungswirkungen

Nur wenige der bisherigen Studien untersuchen die Arbeitsplatzqualität in den neuen "grünen" Wirtschaftszweigen. Studien zu China und Bangladesch verweisen darauf, dass die Qualität der green jobs im Durchschnitt höher sei als bei regulären Arbeitsplätzen in diesen Ländern. Dennoch entsprechen viele dieser green jobs nicht den Decent-work-Kriterien. In Bangladesch sind bspw. weniger als ein Viertel der 3,5 Millionen green jobs als green and decent einzustufen (vgl. GHK 2010, S. 2). Studien zu anderen Ländern thematisieren die sich verändernden Anforderungen an die Qualifikationen der Arbeitnehmer in diesen Branchen. Die einzige Modellierung zu der Frage stammt aus Europa und verweist darauf, dass green jobs tendenziell mit höheren Qualifikationsanforderungen verbunden seien - und damit auch mit einer höheren Beschäftigungsqualität (vgl. Cambridge Econometrics et al. 2011).

⁹ Die vergleichende Darstellung ist in Jacob et al. (2014) als Tabelle 9 auf S. 54 zu finden.

Weitere entwicklungspolitische Herausforderungen und Empfehlungen

Das Aufzeigen der Beschäftigungswirkungen einer *green* economy bekräftigt nicht nur die prinzipielle Vereinbarkeit einer Umweltorientierung der Wirtschaft und besserer Arbeitsstandards, sondern kann auch die Legitimität einer solchen Strategie stärken. Modellierungen machen dabei zu erwartende Veränderungen transparent und identifizieren solche Bereiche, in denen arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen nötig sein werden, um einen ökologischen Strukturwandel beschäftigungswirksam zu gestalten.

Eine zentrale Herausforderung für *Green-economy*- und *Green-jobs*-Strategien in Entwicklungs- und Schwellenländern ist die **schwierige Datenlage**. Zudem erschweren die vielfältigen Abgrenzungs- und Definitionsprobleme genaue und vergleichbare Erhebungen. Die Daten können insbesondere durch die Nutzung internationaler Klassifizierungen sowie des ILO-Leitfadens verbessert werden. Eine Anpassung an die jeweiligen nationalen Kontexte der Länder ist nicht nur bei der Wahl von Politikmaßnahmen unabdingbar, sondern auch hinsichtlich der Annahmen, die einigen Modellen zur Abschätzung der Beschäftigungswirkungen zu Grunde liegen, da diese Annahmen enorme Bedeutung für die Ergebnisse von Modellierungen haben.

Politikinstrumente für den Übergang zu einer green economy müssen an den jeweiligen ökonomischen, institutionellen und gesellschaftlichen Kontext angepasst werden. Zudem hängt die Beschäftigungswirkung nicht nur vom Einsatz einzelner Instrumente, sondern vom Zusammenspiel und der Abstimmung einer Vielzahl unterschiedlicher Instrumente und Maßnahmen ab. Aufgrund knapper staatlicher Haushalte und beschränkter Umsetzungskapazitäten sollten dabei besonders gravierende Umweltprobleme vorrangig behandelt werden. Zur Vermeidung negativer Folgen für Wirtschaft und Beschäftigung sollten daher Strategien entwickelt werden, bei denen Ansätze für den Umgang mit besonders stark betroffenen Sektoren integriert sind. Ein bewährter Ansatz zu diesem Zweck ist die Durchführung von Sozialfolgenabschätzungen (Poverty and Social Impact Analysis, PSIA) im Rahmen der Politikentwicklung in Zusammenarbeit mit Regierungen und betroffenen Stakeholdern in den Kooperationsländern. Auf diese Weise können mögliche soziale Folgen sowie sektorspezifische Beschäftigungswirkungen frühzeitig erkannt und entsprechende Begleitmaßnahmen entwickelt werden.

Besonders wichtig ist neben dem koordinierten Einsatz verschiedener wirtschafts- und umweltpolitischer Instrumente die Entwicklung von *green skills*, die im Rahmen wachsender Umweltindustrien verstärkt nachgefragt werden, z. B. durch die Anpassung bestehender Qualifikationsprofile an die Herausforderung einer umweltfreundlicheren Wirtschaft. Darüber hinaus spielen arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumente eine wichtige Rolle für die allgemeine Förderung und soziale Abfederung des Übergangs zu einer *green economy*. Grundsätzlich kann hierfür das gesamte Instrumentarium zur Verbesserung von Arbeitsmarktdienstleistungen auch für den ökologischen Strukturwandel genutzt werden.

Literatur

Publikationen des Sektorvorhabens "Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit"

Jacob, K./Quitzow, R./Bär, H. (2014): Green Jobs: Beschäftigungswirkungen einer Green Economy, Eschborn: GIZ.

Jacob, K./Quitzow, R./Bär, H. (2015): Green Jobs: Impacts of a Green Economy on Employment, Eschborn: GIZ.

Bär, H./Jacob, K./Werland, S. (2011): Green Economy Discourses in the Run-Up to Rio 2012 (No. 7), FFU report, Berlin: Environmental Policy Research Centre.

Bruvoll, A./Ibenholt, K./Ahvenharju, S./Bröckl, M./ Martinsen, L./Zandersen, M. (2012): Measuring Green Jobs? Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Cai, W./Wang, C./Chen, J./Wang, S. (2011): Green Economy and Green Jobs: Myth or Reality? The Case of China's Power Generation Sector. Energy 36 (10), S. 5994–6003.

Cambridge Econometrics / GHK / Warwick Institute for Employment Research (2011): Studies on Sustainability Issues – Green Jobs, Trade and Labour. Final Report for the European Commission, DG Employment, Cambridge: Cambridge Econometrics.

GHK (2010): Estimating Green Jobs in Bangladesh, London: GHK

ILO/IILS/IOE/ITUC/UNEP (2012): Working Towards Sustainable Development, Geneva: ILO.

ILO / CEDEFOP (2011): Skills for Green Jobs. A Global View, Geneva: International Labour Organization / European Centre for the Development of Vocational Training.

IPCC (2014): Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability – Summary for Policymakers, Cambridge: Cambridge University Press.

Jarvis, A./Adarsh, V./Ram, J. (2011): Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries, Geneva: ILO.

Lehr, U./Mönnig, A./Missaoui, R./Marrouki, S. (2012): Renewable Energy and Energy Efficiency in Tunisia – Employment, Qualification and Economic Effects, Tunis: GIZ.

Mertineit, K.-D. (2013): Berufsbildung für die grüne Wirtschaft, Bonn und Eschborn: GIZ.

OECD (2011a): OECD Green Growth Studies: Towards Green Growth, Paris: OECD.

OECD (2011b): Tools for Delivering on Green Growth, Paris: OECD.

OECD (2012): The Jobs Potential of a Shift Towards a Low-carbon Economy. Paris: OECD.

Royaume de Maroc. Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement (2011): Etude Pour la Spécification des Besoins en Compétences dans le Secteur des Énergies Renouvables: Diagnostic de l'Emploi et Analyse des Besoins en Metiers, Rabat: Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement.

UNEP (2011): Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, Geneva: UNEP.

Upadhyay, **H./Pahuja**, **N. (2010)**: Low Carbon Employment Potential in India: A Climate Opportunity, Delhi: Global Climate Network and The Energy and Resources Institute.

Wang, C./Zhang, W./Cai, W./Xie, C. (2013): Employment Impacts of CDM Projects in China's Power Sector, Energy Policy 59, S. 481–91.

World Bank (2011): Middle East and North Africa Region Assessment of the Local Manufacturing Potential for Concentrated Solar Power Projects, Washington D.C.: World Bank.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Sektorvorhaben Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40 Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5

53113 Bonn 65760 Eschborn
Tel.: +49 (0) 228 44 60 - 0 Tel.: +49 (0) 61 96 79 - 0
Fax: +49 (0) 228 44 60 - 17 66 Fax: +49 (0) 61 96 79 - 11 15

beschaeftigung@giz.de www.giz.de/beschaeftigung

Gestaltung

Eva Hofmann, Katrin Straßburger | www.w4gestaltung.de

Bildnachweis

Titelseite: © Jörg Böthling/GIZ Seite 5 und 8: © Dirk Ostermeier/GIZ Seite 7: © Ute Grabowsky/GIZ Seite 11: © Carolin Weinkopf/GIZ

Stand

Februar 2015

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Referat Flüchtlinge; Migration und Beschäftigung; Reintegration

Postanschriften der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn BMZ Berlin | im Europahaus
Dahlmannstraße 4 Stresemannstraße 94

53113 Bonn 10963 Berlin

Tel.: +49 (0) 228 99 535 - 0 Tel.: +49 (0) 30 18 535 - 0 Fax: +49 (0) 228 99 535 - 3500 Fax: +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de





Beschäftigungsförderung im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt

