
Neue Herausforderungen für Beschäftigung und Entwicklung

TILMAN BRÜCK, JOACHIM HEIDEBRECHT UND KATHARINA MICHAELOWA*

Tilman Brück, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Humboldt-Universität zu Berlin, E-Mail: brueck@sipri.org
Joachim Heidebrecht, KfW, E-Mail: Joachim.Heidebrecht@kfw.de
Katharina Michaelowa, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, E-Mail: katja.michaelowa@pw.uzh.ch

Der Weltentwicklungsbericht 2013 der Weltbank behandelt das zentrale Thema Beschäftigung und Entwicklung. Eigentlich ist an der Wahl des Themas nur überraschend, dass die Weltbank dieses Thema nicht schon viel eher aufgegriffen hat. „Jobs“, wie der Bericht knapp heißt, sind von zentraler Bedeutung für Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion. Kaum ein anderer Aspekt von ökonomischer Entwicklung ist so zentral und mit so vielen anderen Themen verbunden wie Beschäftigung. So ermöglicht eine Beschäftigung nicht nur eigenes Einkommen zu generieren, sondern Beschäftigung ermöglicht auch weiteres Lernen, soziale Netzwerke, Informationsgewinnung, gesellschaftliche Anerkennung, Selbstbestimmung, Partizipation und Identitätsbildung. Individuen mit Beschäftigung (egal ob abhängig oder selbstständig) sind seltener arm, sind produktiver, haben eine längere Lebenserwartung und können ihren Kindern eine bessere Zukunft bieten. Dies gilt besonders für Frauen – und im formellen Sektor.

Technischer Wandel, Migration, Urbanisierung, Bildung, politische Reformen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik können neue Beschäftigung schaffen und so neue Entwicklungschancen auf breiter Basis ermöglichen. Allerdings können Umweltrisiken, Konflikt und Gewalt, politische Unsicherheit und dominante soziale Normen auch neue Beschäftigung für Einzelne oder für ganze Gruppen von potentiellen Beschäftigten einschränken oder verhindern. So ist das Thema „Beschäftigung“ auch immer ein Thema im Wandel, der vielen politischen, technischen, ökologischen und sozialen Einflüssen ausgesetzt ist. Um Beschäftigung wirklich für Entwicklung nutzen zu können, bedarf es also eines breiten Verständnisses für die Treiber, die Formen und die Auswirkungen von Beschäftigung im Kontext ökonomischer Entwicklung.

*Wir danken Kerstin Ringelhan und Ellen Müller-Gödtel für die exzellente Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Heftes.

Es gibt viele gute Gründe, zu verstehen, wie Beschäftigung entsteht und wie sie geformt werden kann. Vor allem die vielen Formen von Beschäftigung im Kontext von Entwicklungsländern sind spannend und eine Herausforderung für jeden Arbeitsökonom, der vielleicht eher mit OECD-Staaten und ihren stark regulierten Arbeitsmärkten und Systemen der sozialen Sicherung vertraut ist.

Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern sind hingegen vor allem durch einen hohen Grad an Informalität und selbständiger Beschäftigung gekennzeichnet. In Ermangelung von Arbeitsmarktregulierungen oder zumindest von deren effektiver Anwendung in der Praxis sind sie in mancher Hinsicht viel „flexibler“ als in Industrieländern. Die Arbeitsbedingungen entsprechen bezüglich Entgelt, Arbeitsschutz, Absicherung im Krankheitsfall, Mitbestimmung und rechtlichem Status häufig nicht westlichen Standards, bis hin zu extremen Formen von Ausbeutung, Zwangs- und Kinderarbeit.

Ein hoher Grad an selbständiger Beschäftigung ist (häufig in Verbindung mit Informalität) das zweite Charakteristikum von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern. Im ländlichen Raum zählen zu den Selbständigen vor allem die vielen Klein- und Subsistenzbauern, während es im urbanen Raum eine häufig noch geringe, aber wachsende Zahl von kleinen und mittleren Unternehmen des industriellen und Dienstleistungssektors gibt. In vielen Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, besteht das „Gros“ der städtischen Selbständigen aber aus informellen Ein-Personen-Unternehmern, die aus Mangel an Alternativen mit Kleinstdienstleistungen (fliegende Händler, Schuhputzer et cetera) zumindest ein minimales Einkommen erzielen, das ihnen und ihren Familien das tägliche Überleben sichert. Formale Arbeitslosigkeit können sie sich in Ermangelung leistungsfähiger sozialer Sicherungssysteme häufig schlichtweg nicht leisten.

Teilweise macht Not auch erfinderisch, und es entstehen zum Teil ganz neue Arten von Arbeitsplätzen, zum Beispiel im Bereich des mobilen Bankgeschäfts, das über Handys abgewickelt wird.

Der Begriff der Selbstständigkeit muss also klar definiert werden, insbesondere wenn damit – anders als das in Industrieländern typischerweise der Fall ist – oft sehr prekäre Formen der Subsistenzlandwirtschaft oder des informellen Handels in Städten gemeint sind. Die Bedeutung der verschiedenen Formen von Selbstständigkeit wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass in Afrika etwa nur ein Fünftel aller Beschäftigten Angestellte oder Arbeiter sind.

Weiterhin ist besonders zu betonen, dass in vielen Ländern gerade in Afrika und Asien überproportional viele Menschen im Agrarsektor beschäftigt oder selbstständig tätig sind. Weltweit sind dies etwa 1,5 Milliarden Menschen. Selbst in den rasant wachsenden Metropolen Afrikas spielt Landwirtschaft noch eine große Rolle – sei es in Form von „urban farming“, bei dem Handel oder der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten oder als Teil überregionaler sozialer Sicherungs- und Migrationsnetze zwischen Stadt und Land.

Wir möchten mit diesem Heft auch betonen, dass Beschäftigung eben im Kontext des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses ein unentbehrliches Element ist, ein Schritt auf dem Weg zu höheren Einkommen, Konsum, Gesundheit, Bildung, Zufriedenheit, Sicherheit – oder was immer jeder Einzelne für sich als Ziel von Entwicklung definiert. Ohne adäquate und angemessen bezahlte Beschäftigung scheint breitenwirksame Entwicklung kaum möglich – oder erstrebenswert.

Dieses Vierteljahrsheft, das im Kontext des Weltentwicklungsberichts 2013 erscheint, widmet sich einigen dieser Themen im Detail. Wir können dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, aber wir möchten mit diesem Heft einen Überblick über spannende Themen der Entwicklungsökonomik geben, die derzeit, unter anderem auch in Deutschland, erforscht werden.

Dabei möchten wir aber auch ein Augenmerk auf die noch weniger gut erforschten Themen, die weißen Flecke unserer Wissenslandkarte, lenken. Manchmal ist es die wichtigere Aufgabe von Wissenschaft, deutlich zu machen, was wir noch nicht wissen, als im Detail zu beschreiben, was bekannt ist. Im Bereich Beschäftigung und Entwicklung umfasst dies zum Beispiel die Rolle von informeller Beschäftigung, die Bedeutung von Frieden und dem Schutz von Eigentumsrechten sowie die Veränderungen durch den Klimawandel besonders für prekäre Formen der Beschäftigung, etwa in der Landwirtschaft. Diese Themen bedürfen auch weiterhin unserer Aufmerksamkeit, damit aus Wissenslücken Wissen und schließlich Politiken entstehen, die Entwicklung fördern können.

Die Beiträge dieses Hefts machen auch deutlich, wie vielfältig die Formen von Beschäftigung sein können – sowohl innerhalb eines Landes als auch zwischen verschiedenen Ländern. Länder mit schwacher Staatlichkeit oder gar Konflikt haben kaum die Kapazität, aktiv in Arbeitsmärkte einzugreifen. Hier sind Arbeitsmärkte nicht nur informell, sondern zudem komplett liberalisiert, das heißt, in diesen Ländern findet de facto meist keinerlei staatliche Regulierung statt. Auch der Grad der Urbanisierung schwankt stark innerhalb eines Landes und zwischen den Staaten – und damit der Anteil der ländlichen Beschäftigung sowie der Grad der Beschäftigung im oft stark familiär geprägten Agrarsektor. Zudem schwankt die Produktivität von Beschäftigten zum Teil extrem je nach Sektor, Art der Beschäftigung und Land. „Überlebensjobs“, die arbeitslose Menschen in Entwicklungsländern ohne soziale Sicherungssysteme in Ermangelung einer Arbeitslosenversicherung ausüben, sind oft von extrem geringer Produktivität gekennzeichnet – während andere Jobs im selben Land ebenso produktiv wie ähnliche Tätigkeiten in OECD-Staaten sein können. Schließlich spielt die Demographie auch eine wichtige Rolle. Wie im Mittleren Osten gibt es viele sich entwickelnde Länder mit einer extrem jungen Bevölkerung, in denen jedes Jahr Millionen Schulabsolventen auf den Arbeitsmarkt strömen, die kaum angemessene Arbeit finden. In Anbetracht der alternden Bevölkerung in vielen OECD-Staaten wird deutlich, dass die internationale Migration helfen kann, diese Unterschiede zwischen den Staaten auszugleichen, und somit ein funktionierender globaler Arbeitsmarkt von großer Bedeutung ist.

Die ersten zwei Beiträge dieses Hefts geben dem Leser einen Überblick über das Thema „Beschäftigung im Kontext von Entwicklung“. *Holger Seebens* und *Jan Priebe* stellen die sich wandelnde Bedeutung des Themas im Zuge vergangener Entwicklungsdekaden dar und stellen fest, dass Beschäftigungsförderung heute erstmals als ein eigenständiges entwicklungspolitisches Ziel verstanden wird. Sie argumentieren, dass die entwicklungs- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen von Land zu Land sehr unterschiedlich sind und es deshalb keine „Blueprint“-Lösungen geben kann, sondern dass jedes Land eine auf seine spezifischen Bedingungen zugeschnittene Strategie entwickeln und verfolgen muss, und hierin von den internationalen Gebern unterstützt werden sollte. Seebens und Priebe sehen einen dringenden Handlungsbedarf für die Forschung und für die Entwicklungspolitik, da zu befürchten ist, dass derzeitige Anstrengungen nicht genügen, um die Beschäftigungssituation zu verbessern. In Ländern mit geringer wirtschaftlicher Dynamik ist sogar mit einer Verschlechterung der Beschäftigungslage zu rechnen.

Gary S. Fields weist in seinem Beitrag darauf hin, dass das Beschäftigungsproblem vieler Entwicklungsländer weniger in der Reduzierung von formaler Arbeitslosigkeit als vielmehr in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die sogenannten „working poor“ besteht, also derjenigen Menschen, die unter so widrigen Bedingungen arbeiten, dass sie sich trotz Beschäftigung nicht aus der Armut befreien können. Weltweit stehen 200 Millionen Arbeitslosen rund 900 Millionen arbeitende Arme (working poor) gegenüber. Fields diskutiert in seinem Beitrag Strategien zur Lösung dieses Problems und betont, dass Entscheidungen über geeignete Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung auf der Basis einer gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse getroffen werden müssen, wobei Ort und Umstände immer auch in das Analysemodell einbezogen werden sollten.

Hierauf folgt ein Beitrag von Dani Rodrik, der auf der Grundlage einer empirischen Arbeit erläutert, dass die Politik bei der Förderung von Produktivitätswachstum und strukturellem Wandel beachten muss, dass nur das „richtige“ Produktivitätswachstum zu mehr Beschäftigung und nur der „richtige“ strukturelle Wandel zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt. Die Vermeidung einer Überbewertung der lokalen Währung sowie der Schutz der lokalen Industrie in den frühen Entwicklungsstadien können hierbei, so Rodrik, geeignete Interventionen sein.

Jan Schrader und Eva Terberger beschäftigen sich mit der Frage, ob Mikrofinanzierung zu Beschäftigungswachstum und zur Steigerung des Einkommens ärmerer Bevölkerungsschichten beitragen kann. Sie betonen, dass Mikrofinanzierung zur Schaffung von Beschäftigung beitragen kann, aber dass diese eher diejenigen Arbeitsuchenden unterstützt, die ohne ihr Subsistenzunternehmertum auf soziale Sicherungsnetze angewiesen wären. Schrader und Terberger argumentieren, dass der Mikrofinanzansatz nicht zu einer breiten unternehmerischen Bewegung führt, die neue Arbeitsplätze schafft.

In seinem Beitrag fasst Stephan Klasen Erkenntnisse aus der Literatur zusammen, um zu prüfen, ob das schnelle Wirtschaftswachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten von Frauen verbessert. Klasen zeigt, dass bessere Bildungs- und Verdienstmöglichkeiten für Frauen das Wirtschaftswachstum gefördert haben, doch dass das schnelle Wachstum in vielen Schwellenländern (vor allem in Asien) die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten nicht nachhaltig verbessert hat. Die Forschung kann hier bei der Suche von Gründen helfen, während die Politik geeignete Lösungen finden muss. Laut Klasen werden allgemeine Maßnahmen zur Förderung von Frauen auch die Chancengleichheit und die nachhaltige Entwicklung im Erwerbsbereich fördern.

Überwiegend auf der Grundlage von empirischen Ergebnissen aus einem Forschungsprojekt in Westafrika fassen Michael Grimm, Rolf van der Hoeven, Jann Lay und François Roubaud die neuesten Erkenntnisse zum informellen Sektor und Unternehmertum zusammen. Diese zeigen, dass Mikrounternehmer sehr hohe Kapitalgrenzerträge erzeugen können, was herkömmliche Meinungen zu informellen Aktivitäten in Frage stellt, wie zum Beispiel die Betrachtung von informellen Unternehmen als Subsistenzunternehmung. Die Autoren regen deshalb an, bestehenden Meinungen über den informellen Sektor zu hinterfragen, um Arbeitsmarktstrategien gezielter auf die realen Gegebenheiten in den Entwicklungsländern auszurichten.

Der Beitrag von Katharina Michaelowa und Franziska Spörri zeigt die Möglichkeiten und Risiken auf, die die Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) mit sich bringt. So entstehen beispielsweise neue Geschäftsfelder, und in einigen Sektoren ist eine

Produktivitätssteigerung zu verzeichnen, die zu Verschiebungen führt, die sich auf die Beschäftigung und die Arbeitsmärkte auswirken. Jedoch kann der Einsatz von ICT auch konsumtiv und produktivitätsmindernd sein.

Hartmut Lehmann untersucht auf der Basis von unterschiedlichen Datensätzen die Kosten des unfreiwilligen Verlusts des Arbeitsplatzes in den Schwellenländern China und Russland. Es wird deutlich, dass China und Russland durch die Umstrukturierungen ihrer Volkswirtschaften in den letzten beiden Jahrzehnten den Verlust vieler Arbeitsplätze in unprofitablen Sektoren in Kauf nehmen mussten. Da diese nicht alle durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze in expandierenden Sektoren ersetzt werden konnten, haben die Umstrukturierungen in beiden Ländern zu beachtlichen Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten geführt.

Tilman Brück gibt abschließend einen kurzen Überblick über die Bedeutung von Frieden und dem Respekt vor Eigentumsrechten für Beschäftigung, Armutsbekämpfung und Wachstum. Sowohl die Intensität als auch die Art von gewalttätigen Konflikten fördern einen Teufelskreis aus Unsicherheit, mangelnden Investitionen, Perspektivlosigkeit und Unterentwicklung. Zwar gibt es keine klare Kausalität in die eine oder andere Richtung zwischen Konflikt und Unterentwicklung, aber es ist klar, dass eine Stärkung von Frieden eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ist. Allerdings können die Wirtschaftswissenschaften bislang nur wenig Antworten geben, wie ein derartiger positiver Kreislauf unterstützt werden kann. Auch in Konfliktgebieten und in fragilen Staaten bleibt die Förderung von Beschäftigung also eine große Herausforderung für Wissenschaft und Politik.