
Beschäftigung und Entwicklung in Entwicklungsländern: Eine Bestandsaufnahme dessen, was uns die Forschung lehren kann*

GARY S. FIELDS

Gary S. Fields, Cornell University und IZA, E-Mail: gsf2@cornell.edu

Zusammenfassung: Das Beschäftigungsproblem betrifft neben 200 Millionen Arbeitslosen auch über 900 Millionen prekär Beschäftigte oder Working Poor. Um zur Lösung dieser Probleme beizutragen, müssen die Geber klare Zielsetzungen verfolgen und versuchen möglichen Zielkonflikten zu begegnen. Entscheidungen über Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung sollten auf Grundlage ihrer gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen getroffen werden und nicht darauf beruhend, ob sie in einem Sektor – möglicherweise auf Kosten anderer Sektoren – geringen Nutzen bringen. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft, informierte Entscheidungen zu treffen und von erfolgreichen Beispielen zu lernen. Im letzten Teil des Aufsatzes werden beispielhaft Strategien zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung diskutiert und deren jeweilige Vor- und Nachteile herausgestellt.

Summary: Apart from the 200 Million unemployed, the problem of employment also affects more than 900 Million precariously employed workers or working poor. To contribute to possible solutions to these problems, donors need to pursue clear objectives and try to handle potential trade-offs. Decisions on policies promoting employment should not be based on their low benefits for one particular sector—possibly at the expense of other sectors—but rather on the costs and benefits for society as a whole. This would imply the willingness to make informed decisions and learn from successful examples. The final part of the paper discusses country experiences and examples of strategies fostering growth and employment and identifies the respective advantages and downsides.

→ JEL Classification: J08, J21, J48

→ Keywords: Employment, working poor, labor market policy

Der Autor dankt der KfW und dem IZA für die großzügige finanzielle Förderung dieser Arbeit.

* Auszüge aus „Employment and Development in the Developing World: Taking Stock of What Research Can Teach Us“

I Die politische Herausforderung

Von den 6,7 Milliarden Menschen weltweit (Stand 2008) lebten 1,3 Milliarden von weniger als 1,25 US-Dollar Kaufkraftparität (PPP) pro Kopf und Tag, und weitere 1,7 Milliarden mussten mit einem Betrag zwischen 1,25 und 2,50 US-Dollar PPP auskommen (Chen et al. 2012).¹ Die Geißel der wirtschaftlichen Armut von Milliarden von Menschen ist heute eines der schwerwiegendsten Probleme der Menschheit.

Nach globalen Maßstäben leben im Wesentlichen alle Armen dieser Welt in den Entwicklungsländern.² Die Hälfte der Ärmsten konzentrieren sich auf gerade einmal zwei Länder: Indien und China. Ein weiteres Viertel lebt in Afrika südlich der Sahara. Das letzte Viertel schließlich verteilt sich auf das restliche Südasien ohne Indien, das restliche Ostasien ohne China, auf Lateinamerika und die Karibik, auf Osteuropa, Zentralasien, den Mittleren Osten und Nordafrika.

Von Arbeitslosigkeit (gemäß der nachstehenden Definition) sind weltweit etwa 200 Millionen Menschen betroffen – eine beträchtliche Zahl, die jedoch gering ist im Vergleich zu den drei Milliarden, die unter der Armutsgrenze leben und somit täglich mit maximal 2,50 US-Dollar PPP auskommen müssen. Eine viel größere Anzahl von Menschen, nämlich 900 Millionen, haben zwar eine Arbeit, verdienen jedoch so wenig, dass ihnen und ihren Familien nicht einmal zwei US-Dollar pro Kopf und Tag zur Verfügung stehen (ILO 2012). Sie arbeiten hart und gehören doch zu jenen, die von Erwerbsarmut betroffen sind, den sogenannten *working poor*, auf die im Folgenden noch eingegangen werden soll (Fields 2012).

Die Beschäftigungslage kann anhand einer Reihe von Indikatoren gemessen werden. In diesem Beitrag sollen besonders jene herausgestellt werden, die nicht nur die Anzahl der Beschäftigten berücksichtigen, sondern auch Aspekte wie Einkommensniveau, Beständigkeit des Beschäftigungsverhältnisses (Festanstellung oder Gelegenheitsjob), Beruf, Beschäftigungsart (abhängig beschäftigt, selbstständig, Familienunternehmen) und den Sektor (zum Beispiel Landwirtschaft, herstellendes Gewerbe).

Nachhaltige und menschenwürdige Arbeitsplätze sind ein wichtiges Ziel von Entwicklung und zugleich ein wichtiges Instrument im Entwicklungsprozess. Das Fehlen von Beschäftigungsmöglichkeiten stellt eine ernsthafte sozioökonomische und politische Herausforderung dar. Umgekehrt führt Beschäftigungswachstum nicht nur zu einer Erhöhung der Einkommen und einer Verminderung von Armut, sondern verbessert auch die soziale Sicherheit und den gesellschaftlichen Zusammenhalt und stellt damit eine wichtige Grundlage für Wirtschaftswachstum und Entwicklung dar (vergleiche laufende Weltbank-Studie).

Um eine größere Anzahl von besseren Arbeitsplätzen schaffen zu können, müssen die Experten und Geber zunächst genauer verstehen, wie Beschäftigung, Wachstum, Armut und anderen

1 Die Angabe zur Anzahl der Menschen, die mit weniger als 1,25 US-Dollar PPP pro Tag überleben müssen, stammt aus Chen and Ravallion (2012). Herzlichen Dank an Shaohua Chen für die Zurverfügungstellung der POVCAL-Schätzungen über die Anzahl im Bereich 1,25-2,50 US-Dollar.

2 Der Begriff „Entwicklungsländer“ ist in Wirklichkeit ein Euphemismus. Etwa eine Milliarde Menschen leben in Volkswirtschaften, die kein Wachstum aufweisen (Collier 2007). Dennoch ist der Ausdruck „Entwicklungsländer“ schöner und politisch korrekter als früher verwendete Begriffe wie „unterentwickelte Länder“ und andererseits auch griffiger als „Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen“. Aus diesem Grund findet er durchgehend in diesem Aufsatz Verwendung.

Faktoren sich gegenseitig beeinflussen, wodurch Arbeitslosigkeit verursacht wird und wie die Beschäftigungssituation verbessert werden kann. Gleichzeitig kann die Forschung durch Nutzung praktischer Erfahrungen Wissenslücken erkennen, die bislang noch Beschränkungen für eine erfolgreiche Politik zur Schaffung von Arbeitsplätzen darstellen.

Zur Bewältigung dieser Herausforderung bietet dieser Beitrag einen kurzen Überblick über das vorhandene Wissen in diesem Bereich mit Leitlinien für die Festlegung von Zielen und den Umgang mit Zielkonflikten sowie eine Reihe vorläufiger Schlussfolgerungen für die Politik.

2 **Ein sehr knapper Überblick über das vorhandene Wissen im Bereich Beschäftigung und Entwicklung**

Die Studie „Employment and Development in the Developing World: Taking Stock of What Research Can Teach Us“ dokumentiert, in welcher vielfältigen Weise Menschen in den Entwicklungsländern trotz harter Arbeit unter Erwerbsarmut leiden. Vergleicht man Länder mit niedrigem Einkommen mit den reichen Ländern, so fällt Folgendes auf:

- In den reicheren Ländern sind die Arbeitslosenquoten im Durchschnitt höher als in den armen.
- In den reicheren Ländern ist der prozentuale Anteil der Beschäftigten in den einkommensstarken Kategorien höher.
- In den reicheren Ländern sind die realen Arbeitseinkommen insgesamt höher, und das gilt auch für alle wichtigen Untergruppen der Erwerbsbevölkerung.
- In den reicheren Ländern ist die Armutsquote geringer, wenn man die international vergleichbare Armutsgrenze als Maßstab heranzieht.

In der Studie werden zudem die Erfahrungen vieler Entwicklungsländer einzeln dargestellt. Dabei wird deutlich, dass in 90 Prozent der Länder wirtschaftliches Wachstum durchaus stattgefunden hat und sich daher auch die Situation am Arbeitsmarkt in fast allen Ländern verbessert hat.

Darüber hinaus nennt die Studie vier Politikbereiche, um die Lage am Arbeitsmarkt zu verbessern, nämlich Wachstum, Handel und Hilfsmaßnahmen; Nutzung der privatwirtschaftlichen Ressourcen; Schaffung von mehr bezahlter Beschäftigung; Verbesserung der Selbständigeneinkommen. Für jeden Bereich werden eine Reihe konkreter Maßnahmen vorgeschlagen, die im Folgenden noch erläutert werden.

3 **Zielsetzungen und Zielkonflikte**

Ein wesentlicher Schritt, um die oben genannten Herausforderungen der Beschäftigungs- und Entwicklungspolitik zu meistern, besteht für die Geber darin, ihre eigenen Zielsetzungen zu klären, sich explizit mit Zielkonflikten auseinanderzusetzen und gleichzeitig die Praktiker in den

Zielländern bei diesem Prozess zu unterstützen. Allzu oft werden politische Schlussfolgerungen formuliert, ohne dass konkret ein oder mehrere Wohlstandskriterien genannt werden, ohne dass ein durchdachtes (oder sogar weniger durchdachtes) Modell angeboten oder eine konkrete Darlegung des zu berücksichtigenden (oder nicht berücksichtigenden) politischen Instrumentariums erfolgt. Im Bereich der Beschäftigungspolitik ist dieses Problem sicher genauso akut wie in sonstigen Entwicklungsbereichen.

Um hier Fortschritte zu machen, ist es wichtig, Ziele zu setzen und sich mit den Zielkonflikten auseinanderzusetzen. Ein Entwicklungsziel wird vermutlich sein, den Armen zu helfen. Doch wie das geschehen soll, ist Gegenstand von Diskussionen. Angenommen, das vereinbarte Ziel lautet Hilfe für die Armen durch Verbesserung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten. Nun muss klar sein, dass dies nicht das einzige Ziel der Entwicklungspolitik ist; ebenso wichtig mag als Entwicklungsziel die Unterstützung von anderen Bereichen des Einkommensspektrums oder von Mitgliedern anderer Zielgruppen sein. Überdies muss klar sein, dass die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die Armen nicht die einzige Maßnahme sein dürfte, um ihnen zu helfen. Die Verbesserung und Ausweitung von Sozialprogrammen könnte beispielsweise eine weitere sein.

Die internationale Gemeinschaft hat vier Zielsetzungen für die Arbeitsmarktpolitik hervorgehoben: erstens, die Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten, zweitens, eine Einkommensverbesserung für Arbeitnehmer, um ihnen und ihren Familien sozial akzeptable Lebensstandards zu ermöglichen, drittens der Schutz gegen Arbeitsplatzverluste und allgemein die Einkommenssicherung für Arbeitnehmer und viertens schließlich die Einhaltung der wichtigsten Arbeitsnormen am Arbeitsplatz.

Sobald es wie hier mehrere Zielsetzungen gibt, sind sowohl politische als auch budgetbezogene Zielkonflikte wahrscheinlich. So kann eine politische Maßnahme, die dem einen Politikziel dienlich ist, der Erreichung eines anderen geradewegs zuwiderlaufen. Eine Anhebung des Mindestlohns beispielsweise erhöht zwar die Einkommen derjenigen, die einen Arbeitsplatz haben, verschlechtert jedoch unter Umständen die Beschäftigungslage und die Einkommenschancen derer, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder keinen finden können. In diesem Fall müssen die führenden Politikverantwortlichen – hier zum Beispiel der Arbeitsminister – entscheiden, welches Ziel in der jeweiligen Situation, in der sich das Land befindet, Priorität haben soll: Einkommenszuwächse oder Beschäftigungszuwächse.

Was das Budget angeht, so sind die Ressourcen für politische Maßnahmen umso begrenzter, je ärmer ein Land ist. Knappe Ressourcen zwingen die politischen Entscheidungsträger dazu, sich die Kernfrage des Wirtschaftens zu stellen: Wie soll die Allokation knapper Ressourcen auf verschiedene Alternativen erfolgen, und das in dem jeweils gegebenen Kontext? Von da aus geht man zu der Frage der Ressourcenallokation auf alternative Verwendungsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt über: Schaffung direkter Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor, Steuererleichterungen für neue Jobs in der Privatwirtschaft, Bildung und Ausbildung oder zahlreiche andere Maßnahmen am Arbeitsmarkt? Die Armen könnte man allerdings auch auf ganz andere Art und Weise unterstützen: Subventionierung von Lebensmitteln oder Wohnraum, Programme für Kinder und Schwangere und so weiter. Eventuell muss eine übergeordnete Behörde, zum Beispiel ein Planungsministerium, zwischen miteinander konkurrierenden Ansprüchen auf die begrenzten verfügbaren Ressourcen, entscheiden.

Beim Fällen solcher Entscheidungen reicht es nicht aus, darauf zu verweisen, dass Ausgaben im jeweiligen Bereich *vorteilhaft* sind, sondern sie müssen *größere Vorteile* als anderswo bieten. Ebenso ist das Argument unzulänglich, dass Maßnahmen in einem bestimmten Bereich den Leistungsempfängern des Programms zugute kommen. Wichtig ist vielmehr, dass *soziale Leistungen allen Mitgliedern der Gesellschaft* zugute kommen und nicht nur jenen, die sich für ein Förderprogramm qualifizieren. Und es genügt auch nicht, nur die Leistungen zu betrachten. Ebenso große Aufmerksamkeit muss den Kosten geschenkt werden, sowohl den direkten Kosten der geplanten Maßnahme als auch den Opportunitätskosten: Welche anderen Maßnahmen können nicht finanziert werden, weil dieses Programm finanziert werden soll?

Es sind dies nur einige Fragen, die es in einer soliden gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse zu beantworten gilt. Dabei möchte ich behaupten, dass es zwar nicht leicht ist, auf diese Fragen eine gute Antwort zu finden, dass es aber besser ist, auf die richtigen Fragen vage zu antworten als auf die falschen ganz präzise.

4 Einige vorläufige Schlussfolgerungen³

Die Geldgeber dieser Studie haben um hypothetische Schlussfolgerungen bezüglich der Frage gebeten, welche politischen Maßnahmen am meisten weiterhelfen würden, um die Lage am Arbeitsmarkt zu verbessern und so die Armut in unterschiedlichen Arten von Ländern zu reduzieren. Die umfangreichere Studie umfasst Daten und Analysen zu China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika, wobei diese Länder aufgrund ihrer Bedeutung und der Datenverfügbarkeit ausgewählt wurden. Die folgenden Vorschläge sind zwangsläufig spekulativer Natur, indem sie die Frage stellen: „Wenn ich jetzt zu entscheiden hätte, welche Maßnahmen die höchste Priorität in einem Entwicklungsland bekommen sollten, das China oder Indien, Brasilien oder Mexiko oder auch Südafrika sehr ähnlich ist, welche Merkmale des Entwicklungsansatzes dieses Landes stechen dann besonders ins Auge und was sagen mir diese Merkmale bezüglich der Prioritätensetzung in meinem Maßnahmenkatalog?“ (Rosenzweig 2012).

Zuerst China: Kein anderes Land hat eine so große Bevölkerung wie China (nur Indien reicht beinahe heran), und kein anderes Land hat einen so schnellen und nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung erzielt. Das chinesische Wirtschaftswachstum wurde vom produzierenden Sektor vorangetrieben. Nach den zunächst in Japan und später auch in den asiatischen „Tigerstaaten“ Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan gemachten Erfahrungen wie auch angesichts der parallelen Anstrengungen in den asiatischen „Nachwuchsstaaten“ Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Thailand erkannte China die Chance, die Lebensbedingungen seiner Arbeitskräfte dadurch zu verbessern, dass man ihre Arbeit in Produkten gerinnen lässt, die für den Export in den Rest der Welt hergestellt werden. China ging zu Recht von der Annahme aus, dass Güter von Weltklassequalität zu wettbewerbsfähigen Preisen willige Abnehmermärkte finden würden, besonders in den Industrieländern, deren Kaufkraft am größten ist. Dabei machte man sich nicht nur die Ressourcen von Kapitalisten innerhalb Chinas oder aus der chinesischen Diaspora zunutze, sondern lockte auch in riesigem Umfang ausländische Direktinvestitionen ins Land. Chinas

³ Einige der Hauptquellen, auf die dieser Abschnitt aufbaut, sind Bardhan (2010) zu China und Indien, Lin (2012) zu China, Ahluwalia (2007) sowie Kotwal et al. (2011) zu Indien und Dollar et al. (2004) zu Vietnam.

Arbeitskräfte sind nicht nur zahlreich, sondern auch fleißig, gut ausgebildet und zunehmend mit besseren Englischkenntnissen ausgerüstet. Trotz der steigenden Realeinkommen in China und des vermeintlich „leergefegten“ Arbeitsmarkts (was letztlich als Zeichen dafür zu werten ist, dass sich die Unternehmen gegen fortlaufende Lohnzuwächse zur Wehr setzen) produzieren viele multinationale Konzerne weiter in China und schaffen Arbeitsplätze, weil die Produktionsbedingungen dort besser sind als an beinahe jedem anderen Ort der Erde.

Was können andere Länder von den Chinesen lernen? Auch sie können derart attraktive Bedingungen schaffen, dass private Unternehmen ebenfalls (oder stattdessen) in diesen Ländern investieren möchten; auch sie können ihre Arbeitskräfte für den Weltmarkt produzieren lassen. Viele Länder haben genau dies getan, so zum Beispiel Chinas Nachbar Vietnam, wo man eine sehr erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik und eindrucksvolle Armutsbekämpfungsprogramme vorweisen kann.

China (wie später auch Vietnam) hat umfangreiche wirtschaftliche Reformen durchgeführt. Die vierfache Liberalisierung der chinesischen Wirtschaft unter Deng Xiaoping führte zur Liberalisierung von Landwirtschaft, Industrie, Technologie und Verteidigungswesen und zielte auf die Öffnung des Landes für ausländische Investitionen, den globalen Markt und privaten Wettbewerb. Um mit einer derart außenwirtschaftlich orientierten Entwicklungsstrategie in anderen Ländern erfolgreich zu sein, müssen sich die Entwicklungsoffiziellen ganz nüchtern fragen, was die Vor- und Nachteile ihres Landes sind und wie man auf diese Vorteile aufbauen und die Nachteile abbauen kann.

Damit kommen wir zu Indien, das ebenfalls ein Programm zur marktwirtschaftlichen Liberalisierung eingeleitet hat. Die Hauptelemente der Liberalisierungsbemühungen waren hier die stärkere Betonung des Privatsektors, die Öffnung für den Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen, die Neuausrichtung staatlichen Handelns auf jene Bereiche, die der Markt kaum zufriedenstellend abdecken kann, sowie das Streben nach einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und einem soliden Finanzsektor.

Indien ist ein Land der großen Metropolen, zum Beispiel Delhi, Mumbai, Kalkutta und Chennai. In Städten wie Bangalore und Hyderabad gibt es eine erstklassige Informations- und Kommunikationstechnologiebranche (IKT) sowie zahlreiche Unternehmen zur Auslagerung von Geschäftsprozessen (BPO). Jedes Jahr verlassen mehr Abgänger die indischen Universitäten als in den USA.

Gleichwohl entfällt auf die formelle Lohnarbeit in den Städten nur ein sehr kleiner Teil des indischen Arbeitsmarkts. Etwa 85 Prozent der indischen Arbeitskräfte sind selbstständig oder haben Gelegenheitsjobs. Das durchschnittliche Bildungsniveau ist selbst im Vergleich der Entwicklungsländer gering, und nur ein Bruchteil der Schulabgänger erfüllt die internationalen Qualitätsnormen; bestimmten Berichten zufolge sind es gerade einmal drei Prozent (vergleiche beispielsweise Anand 2011 sowie Reddy 2012). Überdies spielt in Indien der ländliche Raum noch immer eine vorherrschende Rolle; die Mehrzahl der Arbeitskräfte ist in der Landwirtschaft tätig.

Eine grundlegende Entscheidung, vor die sich Indien wie auch andere Länder mit einem ähnlichen Entwicklungsstand gestellt sehen (Indien wird in der unteren mittleren Einkommensklasse eingestuft, zu der unter anderem auch Ägypten, Indonesien, die Philippinen und Vietnam ge-

hören), ist, ob man mit den knappen Entwicklungsressourcen den Armen dort helfen soll, wo sie derzeit leben, oder ob man ihnen dabei helfen soll, von dort wegzukommen. Würde Indien Letzteres versuchen wollen, so könnte man an der Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen arbeiten, indem man die Armen direkt im öffentlichen Sektor beschäftigt, der Privatwirtschaft Anreize bietet, mehr Arbeitsplätze zu schaffen, oder Arbeitskräfte ohne Lohnarbeit in den öffentlichen Sektor holt. Um jedoch auch nur für einen Bruchteil der Selbständigen in Indien bezahlte Arbeitsplätze zu schaffen, wären immense Ausgaben erforderlich, die die Möglichkeiten des Landes bei weitem übersteigen.

Die kostengünstigere Alternative (für die sich Indien auch entschieden hat) ist es, den Armen dort, wo sie gerade sind, zu helfen, ihre Einkommen zu verbessern. Dies geschieht unter anderem durch kostengünstige Darlehen für Selbständige und Familienunternehmen; am eindrucksvollsten ist dabei das Selbsthilfegruppen-Bankverbindungsmodell im Bundesstaat Andhra Pradesh.⁴ Eine weitere Möglichkeit, um den Armen in Indien vor Ort zu helfen, ist das Beschäftigungssicherungsgesetz für den ländlichen Raum (National Rural Employment Guarantee Act), das jedem Haushalt, der Arbeitskräfte meldet, 100 Tage Arbeit im nichtlandwirtschaftlichen Sektor garantiert.⁵ Solche kostengünstigen Selbsthilfemaßnahmen eröffnen auch anderen Ländern aus der niedrigen und unteren mittleren Einkommensklasse, die wie Indien zahllose Selbstständige und relativ wenige Lohnarbeitskräfte haben, erhebliche Chancen.

Bei den Ländern der mittleren Einkommensklasse wurden in Abschnitt III Brasilien, Mexiko und Südafrika hervorgehoben. Diese drei Länder befinden sich auf einem ähnlichen Stand ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und sind mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Ihre Arbeitskräfte sitzen zwischen allen Stühlen: Bei den Kosten können sie schwerlich mit den Arbeitern in ärmeren Ländern wie China und Indien konkurrieren, bei der Produktivität kaum mit den reicheren OECD-Ländern.

Die komparativen Vorteile haben sich in diesen Ländern erheblich verschoben. Mexiko verfügt über einzigartige Vorteile: Es ist das einzige Entwicklungsland, das an die USA angrenzt, und es ist Mitglied der seit Jahren bestehenden Freihandelszone NAFTA. Und dennoch sind Produkte, die vor zehn Jahren noch in Mexiko hergestellt oder montiert wurden, zum Beispiel Telefone, PC-Monitore, Transistorradios, Staubsauger, Festplatten und so weiter, dort nicht mehr zu finden. Viele Produktionsstätten wurden nach China verlagert (Carrillo 2010). Unterdessen feiern die mexikanischen Unternehmen mit neuen Produkten Erfolge, zum Beispiel mit Avocados. Brasilien hat derweil den Aufstieg und Niedergang seiner Möbelindustrie miterlebt. Heute sind die brasilianischen Unternehmen mit anderen, neuen Produkten erfolgreich, zum Beispiel Jetflugzeugen, Sojabohnen und Schweinefleisch (Sabel et al. 2012). Südafrika ist nunmehr, wenn auf der Nordhalbkugel Winter ist, ein wichtiger Obst- und Gemüseexporteur. Entscheidend ist, dass sich die komparativen Vorteile wandeln und dass Länder in der mittleren (wie auch in der unteren) Einkommensstufe sich nur dann erfolgreich behaupten, wenn sie bereit sind, diesen Wandel mit zu vollziehen.

4 Die Regierung von Andhra Pradesh (das als selbstständiger Staat mit 80 Millionen Menschen das vierzehnbövlkerungsreichste Land der Erde wäre) hat dafür gesorgt, dass Banken Darlehen an Frauengruppen zu einem Zinssatz von zwölf Prozent im Jahr vergeben. Wenn die Darlehen fristgerecht in voller Höhe zurückgezahlt werden, zahlt die Gruppe lediglich drei Prozent pro anno, und die Regierung übernimmt die restlichen neun Prozent.

5 Weitere Informationen findet man auf der Website des Programms: <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>

Die meisten Länder der mittleren Einkommensgruppe verfügen über einen hohen Prozentsatz Lohnarbeiter im Vergleich zu den Selbständigen und einen hohen Prozentsatz Selbständige im Vergleich zu den Arbeitslosen. In Brasilien gibt es beispielsweise doppelt so viele Lohnarbeiter wie andere Erwerbstätige und dreimal so viele Selbständige wie Arbeitslose (Fields et al. 2007). Mexiko hat traditionell eine niedrige Arbeitslosenquote, die in den vergangenen zwölf Jahren im Durchschnitt bei 3,6 Prozent lag, sowie einen hohen Selbständigenanteil. Südafrika ist in dieser Hinsicht ein statistischer Ausreißer: Hier ist die Anzahl der Selbständigen und der Arbeitslosen annähernd gleich.

Die unterschiedlichen Anteile von Lohnarbeitern, Selbständigen und Arbeitslosen deuten auf unterschiedliche politische Schwerpunkte in diesen und ähnlichen Ländern hin. Erstens erweist es sich in Ländern mit hohem Selbständigenanteil meist als kostengünstig, verbilligte Darlehensmöglichkeiten für Kleinunternehmen zu schaffen, wobei das oben dargestellte Selbsthilfegruppen-Bankverbindungsprogramm aus Andhra Pradesh als Vorbild dienen könnte. Zweitens kann es sich bei einem Facharbeitermangel als kostengünstig erweisen, wenn der Staat Qualifikationsmaßnahmen in Bereichen finanziert, in denen eine effektive Nachfrage seitens der Arbeitgeber besteht; genau dies geschieht beispielsweise mit dem mexikanischen SICAT-Programm.⁶ Drittens kann der Staat die Nachfrage nach Arbeitskräften dadurch anfachen, dass er die Entwicklung einer Exportindustrie fördert, wie es zum Beispiel die chinesische Regierung getan hat, oder auch die Entwicklung von Exportdienstleistungen, wie es in Indien der Fall war. (Hinweis: Der Aufbau von Exportunternehmen setzt nicht zwangsläufig eine ungebremsste Öffnung für Importe voraus.) Heute ist China jedoch zur Hälfte städtisch und zur Hälfte ländlich geprägt. Ob man nun in den Städten Branchen für Exportprodukte und -dienstleistungen weiter fördern oder eher das viel ärmere ländliche China entwickeln sollte, ist Gegenstand einer intensiven Debatte. Viertens kann die Regierung in Fällen wie Südafrika, wo mächtige Interessensgruppen höhere Löhne, generöse Leistungen und umfassende Arbeitsplatzgarantien fordern, die dann nur einem kleinen Teil der Erwerbsbevölkerung zugute kommt (den „Insidern“), einen nationalen Dialog ins Leben rufen, um sicherzustellen, dass auch Selbständige und Arbeitslose (als „Outsider“) Gehör finden.⁷

Abschließend möchte ich noch über eigene Erfahrungen berichten, was im Allgemeinen besser unterlassen werden sollte. Das Erste sind Steuersenkungen und Subventionen nach dem Gießkannenprinzip. Sie sind weder fokussiert noch zielgerichtet und daher auch kaum kosteneffektiv. Zielgerichtete oder auf Selbsthilfe zielende Programme, wie zum Beispiel an Bedingungen geknüpfte Bartransfers, sind in diesem Zusammenhang vorzuziehen. Zweitens ist es natürlich wichtig, in das Bildungs- und Ausbildungssystem eines Landes zu investieren, aber die Begründung für derlei Investitionen sollte nicht lauten, dass Arbeitskräfte mit einem höheren Bildungs- oder Ausbildungsniveau mehr verdienen als andere. Besser ist es hingegen, mit einer gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse festzustellen, ob die Volkswirtschaft insgesamt ihre Produktivität steigern könnte, wenn die Arbeitskräfte (in vielerlei Hinsicht) besser ausgebildet

6 SICAT ist die spanische Abkürzung für das mexikanische Ausbildungssystem, das Ausbildungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz in vom Arbeitgeber gewünschten Qualifikationen anbietet, zum Beispiel Drehmaschinenbedienung oder Klimaanlage-Reparatur. Ausbildungsbetriebe können ihre Auszubildenden bezahlen und sind in diesem Fall nicht verpflichtet, die Auszubildenden nach ihrem Abschluss zu übernehmen. Werden die Auszubildenden hingegen nicht vom Unternehmen bezahlt (sondern vom Staat), müssen mindestens 70 Prozent übernommen werden.

7 Zwei besonders gelungene Werke mit experimentellen Erkenntnissen aus diesen und anderen Entwicklungsbereichen sind Banerjee et al. (2011) sowie Karlan et al. (2011).

wären, und ob der gesamtwirtschaftliche Produktivitätszugewinn die gesamtwirtschaftlichen Kosten des ausbildungsbezogenen Mehraufwands überwiegt. Drittens dürften verbesserte Arbeitsmarktinformationssysteme kaum die Beschäftigungsquote erhöhen; im Kontext eines typischen Entwicklungslandes führen sie vielmehr zu einer Neuallokation der bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten zugunsten jener Individuen, die über bessere Arbeitsmarktinformationen verfügen. Damit gibt es keinen echten Grund, für diesen Zweck die begrenzten für Beschäftigungsprogramme verfügbaren Mittel aufzuwenden.

Wenn man sich zwischen diesen und anderen politischen Alternativen entscheidet, gilt es immer, die oben dargestellte Botschaft zu berücksichtigen: Politische Entscheidungen sollten auf einem Vergleich zwischen dem gesellschaftlichen Nutzen und den gesellschaftlichen Kosten von alternativen Maßnahmen beruhen. Wie man knappe Entwicklungsressourcen optimal einsetzt, hängt vom Ort und den Umständen ab. Eine solide Politik erfordert deshalb auch solide Analysemodelle.

Literaturverzeichnis

- Ahluwalia, Montek S. (2007): Planning. In: Kaushik Basu (Hrsg.): *The Oxford Companion to Economics in India*. Neu Delhi.
- Anand, Geeta (2011): India Graduates Millions, but Too Few Are Fit to Hire. *Wall Street Journal*, 5. April.
- Banerjee, Abhijit und Esther Duflo (2011): *Poor Economics*. New York, Public Affairs.
- Bardhan, Pranab (2010). *Awakening Giants: Feet of Clay*. Princeton, Princeton University Press.
- Bhorat, Haroon (2012): *What Are the Most Important Research Questions on the Economics of Growth and Labour Markets in Low-Income Countries?* GLM/LIC Workshop Paper.
- Carrillo, Jorge (2010): The Maquila Model in Mexico: Industrial Upgrading or Downgrading? Vortrag Cornell University, Ithaca.
- Chen, Shaohua und Martin Ravallion (2010): The Developing World Is Poorer Than We Thought, but No Less Successful in the Fight Against Poverty. *Quarterly Journal of Economics*, 125 (4), 1577–1625.
- Chen, Shaohua und Martin Ravallion (2012): An Update to the World Bank's Estimates of Consumption Poverty in the Developing World. World Bank, Washington, D. C.
- Collier, Paul (2007): *The Bottom Billion*. Oxford, Oxford University Press.
- Dollar, David, Paul Glewwe und Nisha Agrawal (2004): Economic Growth, Poverty, and Household Welfare in Vietnam. World Bank, Washington, D. C.
- Fields, Gary S. (2012): *Working Hard, Working Poor: A Global Journey*. New York, Oxford University Press.
- Fields, Gary S. und Dhushyanth Raju (2007): Assessing Current and Changing Labor Market Conditions in Brazil. Report für die World Bank.
- International Labor Organization (ILO) (2012): *Global Employment Trends*. Genf, ILO.
- Karlan, Dean und Jacob Appel (2011): *More Than Good Intentions*. New York, Dutton.
- Kotwal, Ashok, Bharat Ramaswami und Wilima Wadhwa (2011): Economic Liberalization and Indian Economic Growth: What's the Evidence? *Journal of Economic Literature*, 49 (4), 1152–1199.
- Reddy, R. Ravikanth (2012): Poor Quality of Engineers in India. *The Hindu*, 12. März.

- Rosenzweig, Mark R. (2012): Thinking Small: A Review of Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty by Abhijit Banerjee and Esther Duflo. *Journal of Economic Literature*, 50 (1), 115–127.
- Sabel, Charles, Eduardo Fernández-Arias, Ricardo Hausmann, Andrés Rodríguez-Clare, und Ernesto Stein (Hrsg.) (2012): *Export Pioneers in Latin America*. Washington, D. C. und Cambridge, Inter-American Development Bank und Harvard University.
- The World Bank (2012): World Development Report 2013. Washington, D. C.