

Angenendt, Steffen; Popp, Silvia

**Research Report**

## Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern: Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln

SWP-Aktuell, No. 34/2012

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Angenendt, Steffen; Popp, Silvia (2012) : Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern: Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln, SWP-Aktuell, No. 34/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255054>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern

Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln

*Steffen Angenendt / Silvia Popp*

Die hohe Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Nordafrika gibt Anlass zu Sorge. Die politische und gesellschaftliche Transformation der betroffenen Länder kann nur gelingen, wenn die jungen Menschen begründete Hoffnung auf eine ökonomische Perspektive haben. Sollten nicht mehr von ihnen Arbeitsplätze verschafft werden, drohen innenpolitische Spannungen, politische Radikalisierung, möglicherweise sogar ein Scheitern der Transformation.

Die Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika ist ein vielschichtiges Problem, das sich einfachen Lösungen entzieht. Gefragt sind ebenso differenzierte wie abgestimmte kurz- und langfristige Hilfsmaßnahmen, die sowohl geringer als auch besser qualifizierten jungen Arbeitslosen zugutekommen. Ansatzpunkte müssen der generelle Mangel an Arbeitsplätzen und die unzureichende Ausbildung der Jugendlichen sein. Die jungen Menschen brauchen Chancen – nicht zuletzt im Rahmen von Migrationsprogrammen.

Die Arbeitslosenstatistiken der einzelnen nordafrikanischen Länder sind lückenhaft und nicht ohne weiteres miteinander zu vergleichen. Sie zeigen indes, dass die Jugendarbeitslosigkeit in allen nordafrikanischen Ländern extrem hoch ist und dass der Anteil der besser Ausgebildeten an den jugendlichen Arbeitslosen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. Nimmt man die niedrigen Beschäftigungsquoten von Jugendlichen als weiteres Indiz hinzu, wird erkennbar, dass strukturelle wirtschaftliche Probleme ursächlich sind.

## Trends der Jugendarbeitslosigkeit

In Nordafrika sind schlechte berufliche Perspektiven für Jugendliche kein neues Phänomen. Seit zwanzig Jahren ist – bei allen Unterschieden zwischen den Ländern – die Jugendarbeitslosigkeit in Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Sudan und Tunesien extrem hoch.

Schon 1990 waren über 25 Prozent der Jugendlichen (15- bis 24-Jährige) in Nordafrika arbeitslos. Im Zuge der politischen Umbrüche und der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage ist die Jugendarbeitslosigkeit nochmals gestiegen, von 2010 auf 2011 allein um fünf Prozentpunkte. 2011

betrug sie fast 28 Prozent – während der weltweite Durchschnitt der Jugendarbeitslosenquote bei 12,6 Prozent lag. Von den jungen Frauen in Nordafrika waren 2011 sogar mehr als 40 Prozent arbeitslos. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht gilt eine Arbeitslosenquote von Jugendlichen, die doppelt so hoch ist wie die von Erwachsenen (25- bis 64-Jährige), noch als unproblematisch, da in dieser Lebensphase der Übergang von der Ausbildung in das Berufsleben stattfindet. In Nordafrika aber ist die Differenz deutlich ausgeprägter, denn 2011 waren insgesamt nur sieben Prozent der Erwachsenen arbeitslos. Arbeitslosigkeit in Nordafrika ist demnach vorwiegend ein Problem von Jugendlichen und (jungen) Frauen. Aktuelle Prognosen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) lassen keine kurzfristige Besserung erwarten. Ob aus der hohen Jugendarbeitslosigkeit eine ebenso hohe Arbeitslosigkeit der Erwachsenen wird, lässt sich kaum vorhersagen.

Während die Jugendarbeitslosigkeit seit zwei Jahrzehnten nahezu unverändert hoch ist, hat sich die Struktur der Arbeitslosigkeit über alle Altersstufen hinweg gewandelt: Der Anteil formal besser qualifizierter Arbeitsloser hat in allen nordafrikanischen Ländern stark zugenommen. Betroffen sind mittlerweile nicht mehr nur Menschen ohne Schulbildung, sondern auch Menschen mit mittlerem bis hohem Bildungsabschluss. Dies lässt sich am Beispiel Tunesiens gut aufzeigen. Dort haben sich nach Angaben der ILO von 1989 bis 2005 die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten verbessert, während sie für höher Qualifizierte schlechter geworden sind. So fielen die Anteile von Arbeitslosen ohne Schulabschluss an den Arbeitslosen insgesamt von über 22 auf 7 Prozent und von Menschen mit Grundschulbildung von 51 auf 41 Prozent. Hingegen ist der Anteil von Arbeitslosen mit sekundärer Bildung von 26 auf 38 Prozent gestiegen. Eine noch deutlichere Steigerung ist bei Akademikern zu verzeichnen: Während ihr Anteil an den Arbeitslosen insgesamt 1989 noch bei einem Prozent lag, betrug er 2005 bereits

14 Prozent. Nach Angaben der tunesischen Regierung ist die Arbeitslosenquote bei Personen mit höherem Bildungsabschluss zwischen 2007 und 2012 von 20 auf 34 Prozent gestiegen. In den anderen nordafrikanischen Ländern sind ähnliche Trends zu beobachten.

Zur Vervollständigung des Bildes gehört allerdings auch der Hinweis, dass die Arbeitslosigkeit in einzelnen Bildungsgruppen hoch sein mag, die betreffende Bildungsgruppe aber nur einen kleinen Teil der Bevölkerung stellen kann. Ein Vergleich zwischen Ägypten und Marokko verdeutlicht dies: In Marokko lag die Arbeitslosenquote unter Akademikern im Jahr 2011 offiziellen Angaben zufolge bei 18 Prozent. Aber diese arbeitslosen Akademiker machten nur 18 Prozent der gesamten Arbeitslosen aus, von denen mehr als die Hälfte bestenfalls über einen mittleren Bildungsabschluss verfügten. In Ägypten hingegen wiesen Akademiker im Jahr 2010 mit nahezu 19 Prozent nicht nur die höchste Arbeitslosenquote aller Bildungsgruppen auf, ihr Anteil an der Gesamtsumme der Arbeitslosen betrug auch noch 40 Prozent. Dabei waren akademisch gebildete Frauen besonders betroffen. Die Arbeitslosenquoten von Akademikerinnen lagen trotz einer geringen Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen bei 34 und die von jungen Frauen bei über 50 Prozent.

Obgleich die Arbeitslosigkeit bei besser Ausgebildeten besonders stark zugenommen hat, sind nach wie vor auch junge Menschen mit geringer und mittlerer Bildung betroffen. Die öffentlich überaus sichtbare Arbeitslosigkeit junger Akademiker stellt in den meisten nordafrikanischen Ländern (mit Ausnahme Ägyptens) nur die Spitze des Eisbergs dar.

### **Entwicklung der Beschäftigung**

Die Arbeitslosenquote erfasst keine Unterbeschäftigten, nicht gemeldete Arbeitslose und Personen, die sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Als zusätzlicher Indikator muss daher auch

die Jugendbeschäftigungsquote betrachtet werden, definiert als der Anteil jener Angehörigen der Arbeitsbevölkerung zwischen 15 und 24 Jahren, die einer Beschäftigung nachgehen. Dieser Indikator vermittelt einen Eindruck von der Fähigkeit einer Volkswirtschaft, Arbeitsplätze zu schaffen, da die Arbeitsplatznachfrage, die demographische Struktur, das Bildungsniveau und die wirtschaftliche Entwicklung einfließen. In Nordafrika ist die durchschnittliche Jugendbeschäftigungsquote für junge Männer und Frauen seit langem sehr niedrig. 1991 betrug sie lediglich 27,3 Prozent und sank bis 2011 auf 24,1 Prozent (der weltweite Durchschnitt lag 2011 bei 42,6 Prozent). Und dies, obwohl nach gängiger Auffassung die vermehrten Bildungschancen für Mädchen und Frauen höhere Beschäftigungsquoten zur Folge haben müssten.

Den meisten nordafrikanischen Staaten ist es in den vergangenen Jahrzehnten gelungen, das Bildungsniveau der Bevölkerung deutlich zu heben – mit Ausnahme von Marokko und Sudan, wo der Anteil der über 15-Jährigen, die keine Schulbildung genossen haben, immer noch 40 bzw. 50 Prozent beträgt. Insofern zeigen die niedrigen Beschäftigungsquoten, dass eine Anhebung des (formalen) Bildungsniveaus

allein noch keine hinreichende Beschäftigung schafft.

Insgesamt weisen die aufgezeigten Trends auf gravierende strukturelle Arbeitsmarktdefizite hin. Sie machen außerdem deutlich, wie sehr die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von Staat und Familie abhängig sind. Ihre Lage ist schwierig: Kindheit und Ausbildung sind abgeschlossen; dass eine berufliche Perspektive fehlt, verhindert jedoch die gesellschaftliche Integration, denn ohne eigenes Einkommen können weder ein selbständiger Haushalt noch eine Familie gegründet werden. Die Jugendlichen befinden sich in einem Wartestadium, in dem die Hoffnung auf ökonomische und gesellschaftliche Teilhabe allmählich schwindet.

### Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit

Die Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, die im Folgenden näher erläutert werden. An erster Stelle zu nennen ist eine Bevölkerungsentwicklung, die immer noch für einen Zuwachs an Arbeitskräften sorgt. Hinzu kommen Fehlentwicklungen auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, vor allem eine nicht an den Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtete berufliche und

**Tabelle 1**  
**Jugendbeschäftigung und -arbeitslosigkeit in Nordafrika (in Prozent)**

	Ägypten	Algerien	Libyen	Marokko	Sudan	Tunesien
Anteil der 15- bis 24-Jährigen an der erwachsenen Bevölkerung (ab 15 Jahren) (2010) <sup>a</sup>	28,5	27,9	25,2	27,0	32,6	25,0
Anteil der 15- bis 24-Jährigen an der Gesamtbevölkerung (2010) <sup>a</sup>	19,6	20,4	17,6	19,5	19,6	18,8
Jugendbeschäftigungsquote Männer (2011) <sup>b</sup>	35,8	36,5	35,7	43,2	35,5	28,8
Jugendbeschäftigungsquote Frauen (2011) <sup>b</sup>	7,6	5,6	12,5	15,7	18,5	15,1
allgemeine Arbeitslosenquote <sup>c</sup>	9,0	10,0	k.A.	9,1	16,8	18,1
Jugendarbeitslosenquote <sup>c</sup>	24,8	21,0	k.A.	17,6	24,3	35,6

<sup>a</sup> United Nations Population Division, *World Population Prospects. The 2010 Revision*.

<sup>b</sup> International Labour Organization, *Key Indicators of the Labour Market*, 7th Edition.

<sup>c</sup> Nationale statistische Ämter: Daten zur Jugendarbeitslosigkeit beziehen sich auf unterschiedliche Zeiträume und Referenzwerte: Algerien 2010 (20–24 Jahre); Tunesien 2012 (15–29 Jahre); Ägypten 2010 (15–24 Jahre); Marokko 2010 (15–24 Jahre); Sudan 2008 (20–24 Jahre).

universitäre Bildung. Auf der Nachfrageseite schlagen unter anderem eine unzureichende wirtschaftliche Diversifizierung und eine Ausweitung des informellen Sektors zu Buche. Schließlich beeinträchtigt die weitverbreitete Korruption die wirtschaftliche Entwicklung der Länder.

#### »Demographisches Moment«

Erstens sind die Arbeitsmärkte in Nordafrika nach wie vor einem Zuwachs an Jugendlichen ausgesetzt. Die durchschnittliche Kinderzahl hat zwar überall in der Region abgenommen, war aber in den letzten beiden Jahrzehnten immer noch so hoch, dass derzeit weiterhin starke Jahrgänge von Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf die Arbeitsmärkte drängen (»demographisches Moment«). In den meisten nordafrikanischen Ländern nähert sich die durchschnittliche Kinderzahl allmählich dem Wert von 2,1 Kindern pro Frau an, der zum Bestandserhalt der Bevölkerung notwendig ist. Allerdings gibt es auch in Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung Unterschiede zwischen den Ländern: In Tunesien ist der demographische Wandel weit vorangeschritten, seitdem in den 1950er Jahren die staatliche Familienplanung eingeführt wurde, die auch eine Anhebung des gesetzlich festgelegten heiratsfähigen Alters und eine Legalisierung von Abtreibungen umfasste. Das Land hatte ebenso wie Libyen schon 2005 den Höchststand von Jugendlichen erreicht. Eine andere Ausnahme ist Sudan. Dort wird der Anteil junger Menschen aufgrund der immer noch hohen Geburtenrate von mehr als vier Kindern pro Frau bis zum Jahr 2020 weiter kräftig steigen. Die Problematik, die mit den starken Jahrgängen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen verbunden ist, dürfte sich langfristig abschwächen. Nach UN-Prognosen wird die Zahl der 15- bis 24-Jährigen in Nordafrika von derzeit 41 Millionen bis 2035 auf 47 Millionen ansteigen und danach allmählich sinken. Kurz- und mittelfristig werden die Arbeitsmärkte daher noch größere Zahlen von

Neuzugängen verkraften müssen. Das Heer der arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen wird also weiter anschwellen.

#### Unzureichende Qualifikation

Ein zweites Bündel von Ursachen für die Jugendarbeitslosigkeit liegt im Arbeitsangebot begründet. Ein entscheidendes Hindernis für mehr Beschäftigung war und ist die mangelnde Qualität der Bildung. Dies gilt sowohl für die Berufs- als auch für die Hochschulausbildung. Viele formal Qualifizierte können nicht eingestellt werden, weil ihre tatsächliche Qualifikation für den Bedarf der (privaten) Unternehmen nicht ausreicht. Dieser »skills mismatch« beruht unter anderem auf falschen Anreizen zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor.

So hat beispielsweise die ägyptische Regierung seit den 1960er Jahren Akademikern im Zuge der Ausweitung der universitären Bildung ein Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Sektor garantiert. Infolgedessen wurden die Lehrpläne auf die Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes ausgerichtet und die für die Privatwirtschaft notwendigen Qualifikationen vernachlässigt. Unternehmen in Ägypten geben an, dass nur 29 Prozent der neu eingestellten Universitätsabgänger über angemessene Qualifikationen verfügen, bei den Absolventen von Berufsschulen seien es sogar nur 16 Prozent. Obwohl die Zahl der Einstellungen im öffentlichen Dienst seit den 1980er Jahren reduziert wurde, bevorzugen Akademiker nach wie vor eine Beschäftigung bei der öffentlichen Hand. Hinzu kommt eine Präferenz der jungen Ägypter für geistes- und sozialwissenschaftliche Studiengänge, für deren Absolventen es nur eine geringe Nachfrage auf dem Markt gibt.

#### Schwache Nachfrage

Drittens beruht die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika auf einer zu schwachen Arbeitskräftenachfrage. Das bisherige Wirtschaftswachstum hat nicht den benö-

tigten Zuwachs an Beschäftigung generiert. Die verschiedenen Regionen in den einzelnen Ländern entwickelten sich ungleich. Der geringe Industrialisierungsgrad – fast ein Drittel der Beschäftigten sind immer noch in der Landwirtschaft tätig – und die unzureichende Diversifizierung der nordafrikanischen Volkswirtschaften haben neue Arbeitsplätze vor allem im niedrig entlohnten Dienstleistungssektor entstehen lassen, häufig in der informellen Ökonomie. So ist in den vergangenen Jahrzehnten der Anteil der informellen Beschäftigungsverhältnisse deutlich gestiegen, jener Arbeitsverhältnisse also, die nicht durch soziale Sicherungssysteme abgedeckt sind. Nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) betrug der Anteil dieser Beschäftigungsverhältnisse (im nichtlandwirtschaftlichen Sektor) an der gesamten Beschäftigung in Ägypten und Algerien über 40 Prozent, in Marokko sogar nahezu 70 Prozent.

Schließlich haben Korruption und Bereicherungsstreben der Eliten in allen Ländern die wirtschaftliche Entwicklung behindert und das Interesse ausländischer Investoren gebremst. Im Korruptionsindex von Transparency International belegte Sudan 2011 Rang 177 (von 182 Staaten), Libyen Rang 168. Bei den jüngsten politischen Unruhen in Nordafrika war die Bekämpfung von Korruption eine wesentliche Forderung der Demonstranten.

### **Folgen der Jugendarbeitslosigkeit**

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika birgt längerfristige und kurzfristige Risiken. Auf längere Sicht bedeutet sie eine Verschwendung von Humankapital, beeinträchtigt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Staaten und erschwert die Versorgung der Älteren, die auch in diesen Gesellschaften zahlenmäßig zunehmen. Kurzfristig gefährdet sie die politische und gesellschaftliche Transformation und die Stabilisierung der Gesellschaften, weil sie die Unzufriedenheit vergrößert und

zu mehr irregulärer Migration führen kann.

Offenkundig ist, dass arbeitslose und unterbeschäftigte junge Menschen ein Potential ungenutzter Arbeitskraft bilden, das für diese Länder einen erheblichen volkswirtschaftlichen Verlust darstellt. Besonders gravierend sind die Verluste im Falle einer längerfristigen Arbeitslosigkeit höher qualifizierter junger Menschen. In Marokko beispielsweise dauert der Übergang von Ausbildung oder Studium in das Berufsleben durchschnittlich länger als drei Jahre. Dabei besteht die Gefahr, dass erworbene theoretische und praktische Kenntnisse wieder verlorengehen.

Große Herausforderungen birgt auch die Alterung der nordafrikanischen Staaten. Die künftige Wirtschaftsentwicklung der Region und die Fähigkeit zur Versorgung der Älteren wird maßgeblich davon bestimmt, ob es den Ländern gelingt, die jetzt noch bestehende »demographische Dividende« zu nutzen, also Kapital aus dem vergleichsweise großen Anteil Jugendlicher und junger Erwachsener zu schlagen. Die wachsende Zahl von Älteren wird künftig von einer schrumpfenden Zahl an Jüngeren versorgt werden müssen, was angesichts der unzureichenden Alterssicherungssysteme in Nordafrika der jüngeren Generation eine zusätzliche Last aufbürden wird. Zudem werden viele der jetzt arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch in Zukunft keine angemessene Arbeit finden, falls sich die wirtschaftlichen Bedingungen nicht ändern. Eine erheblich geringere Zahl von Jüngeren muss künftig die aus Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung der Älteren erwachsende Bürde schultern.

Gefahren durch die hohe Jugendarbeitslosigkeit drohen aber auch kurzfristig. Neuere Untersuchungen der Ursachen sozialer Konflikte – wie der »Social Unrest Index« der ILO – zeigen, dass in erster Linie Arbeitslosigkeit und zunehmende Einkommensungleichheit Nährboden für soziale Proteste sind. Dies trifft für Nordafrika in besonderer Weise zu. Jugendliche, die

erkennen, dass sie auch längerfristig keine angemessene Beschäftigung finden und keine Perspektive haben, dürften eher dazu neigen, ihrem Unmut auf der Straße Ausdruck zu verleihen. Alternativ könnten sie versuchen, der Perspektivlosigkeit durch Auswanderung zu entinnen – selbst wenn es dafür keine legalen Möglichkeiten gibt.

Wie eng die Wechselwirkungen zwischen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen sind, haben die Unruhen von 2011 gezeigt. Sie waren einerseits Folge wachsender Einkommensdisparitäten und hoher Jugendarbeitslosigkeit: Vom früheren Wirtschaftswachstum hatten nur wenige profitiert, die Mehrheit war mit stagnierenden Reallöhnen und Preissteigerungen konfrontiert. Andererseits haben die Unruhen die Jugendarbeitslosigkeit steigen lassen. Der Rückgang der Tourismuseinnahmen, Verluste durch Zerstörung von Produktionsstätten (vor allem in Libyen), Kapitalflucht, Streiks und die Minderung von Rücküberweisungen aus dem Ausland als Folge der Heimkehr von Arbeitsmigranten haben die wirtschaftliche Lage verschärft.

### **Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit**

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika hat strukturelle Ursachen und muss daher mit langfristigen Strukturmaßnahmen bekämpft werden. Kurzfristig können diese Strukturmaßnahmen die aktuelle Jugendarbeitslosigkeit allerdings nicht lindern. Dazu benötigen die nordafrikanischen Länder zusätzliche kurzfristige Hilfen.

Bei allen Maßnahmen gilt es, sowohl die besser als auch die schlechter qualifizierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Blick zu nehmen und zwei Aspekten besondere Aufmerksamkeit zu widmen: der insgesamt zu schwachen Arbeitskräfte-nachfrage in den nordafrikanischen Ländern und der unzureichenden berufsbezogenen Qualifizierung der jungen Akademiker und Auszubildenden. Deutschland

kann zur Überwindung beider Defizite Beiträge leisten. Die Wirksamkeit der Maßnahmen hängt nicht zuletzt davon ab, welchen Umfang die Hilfen der verschiedenen Ressorts haben, für welchen Zeitraum Mittel zur Verfügung stehen und wie gut die Hilfen abgestimmt und koordiniert werden.

Das Auswärtige Amt verwaltet die Mittel für die Transformationspartnerschaften mit den Umbruchstaaten. Für die Jahre 2012 und 2013 stehen insgesamt 100 Millionen Euro zur Verfügung. Damit sollen neben demokratischen Strukturen auch Investitionen, Berufsbildung und Beschäftigung gefördert werden. »Transformationsdialoge« wurden zunächst mit Tunesien und Ägypten eingerichtet. Diese bilden den Rahmen für die bilateralen Verhandlungen über Umfang und Art der Unterstützung und sollen sicherstellen, dass die Prioritäten und Wünsche der Partnerländer angemessen berücksichtigt werden. Eine zentrale Frage wird sein, welche Mittel für welche Aufgaben über das Jahr 2013 hinaus im Rahmen der Transformationspartnerschaften zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus ist im Interesse der Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit wichtig, wie viele Mittel jeweils für die Bildungs- und Hochschulkooperation und für die Beschäftigungsförderung aufgewendet werden sollen.

In diesem Zusammenhang ist auch der Beitrag von Bedeutung, den Deutschland zu den europäischen Bemühungen beisteuert, den Umbruch in Nordafrika zu unterstützen. Die EU hat im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik im März 2011 den nordafrikanischen Staaten eine »Partnership für Democracy and Shared Prosperity« angeboten und mit Marokko, Tunesien und Algerien erste Aktionspläne vereinbart. Eine vorläufige Bilanz der Europäischen Kommission vom Mai 2012 gibt einen Eindruck davon, wie umfangreich und vielfältig die europäischen Hilfsmittel sind. Es lässt sich aber auch erkennen, dass der Schwerpunkt der EU-Hilfen auf der Stärkung von Finanz-

institutionen und der Verbesserung der Kreditvergabe liegt, nicht auf kurzfristiger Beschäftigungsförderung.

### **Strukturmaßnahmen**

Auch bei den bilateralen deutschen Hilfen für die Umbruchstaaten muss das Ziel im Mittelpunkt stehen, deren wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu verbessern. Ohne Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen, ohne ein höheres Maß an Rechtssicherheit und ein stabileres politisches Umfeld werden die Länder ausländische Direktinvestitionen nicht in einem Umfang anziehen können, der zur Schaffung von Arbeitsplätzen nötig ist. Dazu muss aber auch bei den deutschen Hilfen der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, Bildung und Beschäftigung stärker in den Blick genommen werden.

Grundsätzlich sollten Umfeldbedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen verbessert werden, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stimulieren. Strukturelle Verbesserungen lassen sich nur dann erreichen, wenn sich die betroffenen Länder selbst um Reformen bemühen, insbesondere um die Bekämpfung der Korruption. Es gibt viele Möglichkeiten, sie dabei mit entwicklungspolitischen Instrumenten zu unterstützen. Hierzu gehören Hilfen zur Demokratisierung (z.B. Unterstützung demokratischer Wahlen und Förderung der Zivilgesellschaft), zum Verwaltungsaufbau und zur Reform des Bildungswesens ebenso wie Strukturhilfen (z.B. Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft) und Vorkehrungen, die den Zugang zu anderen Märkten erleichtern. Die deutsche Hilfe für Nordafrika sieht viele dieser Maßnahmen bereits vor, etwa die Einrichtung sogenannter Transformationsteams, die Ägypten und Tunesien bei der Schaffung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen unterstützen und sie in makroökonomischen Belangen beraten. Diese Ansätze sollten auf weitere nordafrikanische Länder ausgeweitet werden.

Ein Schwerpunkt der strukturfördernden Maßnahmen sollte auf Hilfen zum Ausbau der Arbeitsverwaltungen liegen. Die mangelnde Transparenz der Arbeitsmärkte erschwert die Vermittlung von Stellen an geeignete junge Arbeitskräfte. Unzureichende Kontakte zwischen Arbeitgebern und potentiellen Arbeitnehmern sind eine Quelle für Fehlinformationen und Ursache für Fehlanreize bei der Wahl von Ausbildungs- und Studiengängen. Hier könnte eine intensivere Kooperation zwischen der deutschen Arbeitsverwaltung und den Partnerländern Abhilfe schaffen. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, eine größere Zahl von Fachkräften, die aus Mitteln der deutschen Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden, in den Arbeitsverwaltungen der Partnerländer einzusetzen.

### **Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsprogramme**

Bei den kurzfristigen Maßnahmen, die zur Erhöhung der Beschäftigungsquote und zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit notwendig sind, muss zwischen unterschiedlichen Qualifikationsniveaus differenziert werden.

Für weniger Qualifizierte sollten arbeitsintensive Beschäftigungsprogramme unterstützt werden, die sich explizit an Jugendliche als Zielgruppe richten und an Weiterqualifizierungsmaßnahmen geknüpft sind. Solche Programme wären beispielsweise sinnvoll, um ländliche Infrastrukturen auszubauen. So könnten öffentliche Projekte zum Bau und zur Sanierung öffentlicher Gebäude, von Straßen sowie von Ver- und Entsorgungsstrukturen gefördert werden. Solche Maßnahmen, die sich insbesondere für benachteiligte und abgelegene Gebiete empfehlen, erfordern allerdings einen erheblichen finanziellen Aufwand. Dies müsste bei den anstehenden Überlegungen, wie und in welchem Umfang die Transformationshilfen über 2013 hinaus fortgesetzt werden sollen, berücksichtigt werden.

Für höher Qualifizierte sind andere Maßnahmen erforderlich. Auch in ihrem Fall



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

können bestehende Ansätze ausgeweitet werden. So werden tunesische Unternehmen beispielsweise bereits bei der Entwicklung von Traineeprogrammen für Akademiker, bei der Suche nach Marktnischen oder bei Personalmanagement und Personalentwicklung unterstützt. In Ägypten werden Programme zur Ausbildung für »green jobs« gefördert und Frauen zur Selbstständigkeit ermutigt. Außerdem wird versucht, das Ansehen von Berufen mit geringer Reputation, aber guten Beschäftigungsaussichten zu heben. Vielversprechende Ansatzpunkte bietet auch die berufliche Aus- und Weiterbildung. Bestehende Programme sollten ausgeweitet werden, darunter die Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern, der Aufbau von Ausbildungszentren in Handwerk und Bauwesen und die Weiterbildung im Tourismussektor.

### **Migrationsprogramme**

Zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit könnten nicht zuletzt Migrationsprogramme beitragen. Im Rahmen solcher Programme könnte nordafrikanischen Fachkräften und Akademikern die Möglichkeit geboten werden, in Deutschland oder anderen EU-Staaten zu arbeiten. Dies würde die Arbeitsmarktlage in den Partnerländern unmittelbar entspannen und den Migrantinnen und Migranten die Chance eröffnen, Einkommen zu erzielen und ihre Qualifikationen ebenso zu verbessern wie ihre Beschäftigungsaussichten auf dem heimischen Arbeitsmarkt im Falle einer späteren Rückkehr.

Grundsätzlich ergeben sich solche positiven Entwicklungswirkungen von Migration aber nicht automatisch. Um die entsprechenden Potentiale zu nutzen, muss die Migration gestaltet, politisch gesteuert und begleitet werden. Die Bundesregierung könnte geeignete Programme zwar auch bilateral einrichten, wirkungsvoller wäre es aber, sie im Kontext von EU-Mobilitätspartnerschaften anzubieten. Dabei handelt es sich um ein von der Europäischen

Kommission vorgeschlagenes Rahmenprogramm, an dem sich einzelne EU-Mitgliedstaaten bei Interesse beteiligen können. So steht es ihnen offen, in diese Partnerschaften Pilotprojekte zur Mobilitätsförderung einzubringen.

Zwei Typen von Programmen wären naheliegend: Zum einen könnten Projekte zur Förderung junger Akademiker konzipiert werden, die mangels Berufserfahrung keinen Zugang zum Arbeitsmarkt in ihrem Heimatland finden. Zum anderen könnte qualifizierten Fachkräften aus diesen Ländern temporäre Beschäftigung ermöglicht werden. Solche Programme wären in Deutschland rein rechtlich schon jetzt möglich. Sie müssten eine überschaubare, aber dennoch hinreichende Größe aufweisen, um Wirkung zu entfalten und zu gewährleisten, dass die jeweiligen Programme sichtbar sind und sich wahrnehmen lassen. Eine wichtige Voraussetzung wäre allerdings, dass es in deutschen Unternehmen grundsätzlich Interesse gibt, nordafrikanische Arbeitskräfte zu beschäftigen. Dies muss im Vorfeld geprüft werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass schon jetzt eine breite Palette von Ansätzen und Maßnahmen existiert, die auf die Weiterqualifizierung Jugendlicher verschiedener Bildungsniveaus abzielen. Aktiv sind dabei sowohl die nordafrikanischen Länder selbst als auch die EU-Staaten und entwicklungspolitischen Organisationen. Die Chancen dafür, dass die Jugendarbeitslosigkeit erfolgreich bekämpft wird, steigen nicht unbedingt, indem man die Zahl der Projekte erhöht, sondern eher indem man die beteiligten Akteure besser koordiniert. Selbst die beste Qualifizierung der jungen Menschen wird aber ins Leere laufen, wenn die Arbeitskräftenachfrage in den nordafrikanischen Ländern nicht steigt. Migrationsprogramme können nur in geringem Umfang zur Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes beitragen. Daher sollte die langfristige Schaffung von Arbeitsplätzen bei allen entwicklungspolitischen Überlegungen oberste Priorität haben.