

## »» Arbeitslosigkeit in Nordafrika – es geht nicht nur um arbeitslose Männer

Nr. 224, 24. September 2018

Autor: Dr. Tim Heinemann, Telefon 069 7431-4784, tim.heinemann@kfw.de

Die Arbeitslosigkeit in Nordafrika ist in den Medien und in der Politik ein viel diskutiertes Thema. Im Mittelpunkt stehen junge arbeitslose Männer. Beim genaueren Hinschauen zeigt sich aber, dass besonders die Frauen unter Erwerbslosigkeit leiden, Männer hingegen stärker von den Folgen der Informalisierung der Arbeitsverhältnisse betroffen sind. Informalität und Arbeitslosigkeit gepaart mit einer Überqualifizierung der Arbeitskräfte bietet das Potenzial für neuen sozialen Sprengstoff in der Region. Dieser Fokus setzt sich mit den ökonomischen Faktoren dieser Entwicklungen auseinander und weist darüber hinaus auf die notwendigen Veränderungen bei der Wirtschaftspolitik hin.

Die hohe Arbeitslosigkeit in Nordafrika ist ein viel diskutiertes Thema in der Politik, der Entwicklungszusammenarbeit und den Medien. In den Debatten werden geschlechterspezifische Aspekte der Arbeitslosigkeit oft nicht ausreichend beleuchtet. Diese Lücke versucht dieser Fokus zu füllen, in dem er sich mit den ökonomischen Entwicklungen auseinandersetzt, welche diese geschlechterspezifischen Merkmale der Arbeitslosigkeit in Nordafrika hervorgebracht haben bzw. diese nach wie vor begünstigen. Frauen leiden besonders unter Erwerbslosigkeit, Männer hingegen unter informellen und prekären Beschäftigungsverhältnissen. Die Analyse des hier skizzierten Phänomens konzentriert auf die vier Länder Algerien, Ägypten, Tunesien und Marokko. Diese Länder sind nicht nur die ökonomischen Zentren, sondern auch die bevölkerungsreichsten Länder der Region.

### Trotz Bildungsexpansion bleibt die Arbeitslosigkeit hoch

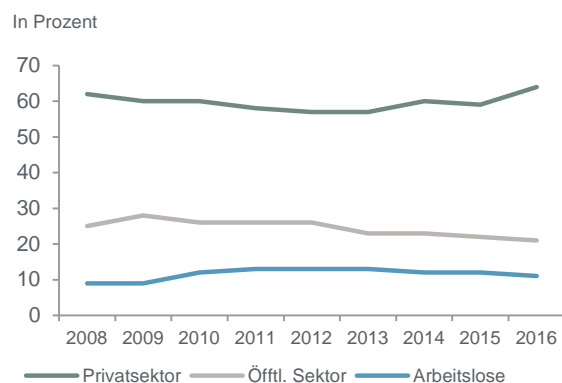
Die vier nordafrikanischen Länder konnten zwischen 1980 und 2010 im Vergleich zu den anderen Schwellenländern am deutlichsten die Beschulungsrate ihrer Bevölkerung ausweiten (Assaad 2013)<sup>1</sup>. Dieser Erfolg führte nach dem Jahr 2010 zu einem Anstieg bei den Universitätsabsolventen. 1990 waren nur knapp 15 % eines Jahrgangs eingeschrieben, aktuell sind es rund 40 % (World Bank – WDI 2018). Mit Ausnahme von Marokko sind heute in Nordafrika mehr Frauen an einer Universität eingeschrieben als Männer: In Algerien sind 64 %, in Ägypten 54 %, in Marokko 47 % und in Tunesien 65 % der Graduierten weiblich (UNESCO 2018)<sup>2</sup>. Der allgemein höhere Bildungsgrad der Bevölkerung, besonders der Frauen, erhöht allerdings nicht deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Was sind die Gründe?

Die Diskrepanz zwischen dem Bildungserfolg und der hohen Arbeitslosigkeit liegt in den Veränderungen der Volkswirtschaften und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Der

niedrige Ölpreis setzte vor allem die Energie exportierenden Volkswirtschaften von Algerien und Ägypten unter Druck. Nach dem arabischen Frühling und der daraus resultierenden politischen Unsicherheiten kamen weniger Touristen nach Ägypten, Marokko und Tunesien. Unter dieser Entwicklung litten die Einnahmen aus dem Exportsektor. Um die Staatsausgaben an die fallenden Einnahmen aus dem Exportsektor anzupassen, wurde die Anzahl der Staatsbeschäftigten reduziert bzw. nicht mehr ausgeweitet. Staatliche Unternehmen und der öffentliche Dienst waren bis dato ein wichtiger Nachfrager für Arbeitskräfte; vor allem für Akademiker und Frauen. Durch die Struktur Anpassung im Zuge der ökonomischen Veränderungen wurden jedoch vonseiten des Staates immer weniger Arbeitskräfte nachgefragt. Im Privatsektor konnten neue Beschäftigungsverhältnisse nicht nur, nicht schnell genug aufgebaut werden; viele entstanden zudem im unteren Lohnbereich. Dies hat zur Folge, dass viele Arbeitskräfte im Privatsektor überqualifiziert sind oder erst gar keine Anstellung finden. Das führt zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, besonders bei Jungen, gut ausgebildeten (Akademikern) – Frauen sind besonders stark betroffen.

Die Veränderungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt werden nachstehend grafisch am Beispiel Ägyptens noch einmal verdeutlicht (Grafik 1).

### Grafik 1: Ägypten – Erwerbsbeteiligung nach Sektor



Quellen: World Bank, Thompson Reuters, eigene Berechnungen

Der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sinkt seit 2009 und besonders deutlich nach 2012. Der Beschäftigungsanteil des Privatsektors ging bis 2013 ebenfalls deutlich zurück; jedoch stieg er danach wieder an – besonders stark in den Jahren 2015 und 2016. Durch die schwache Arbeitskräftenachfrage im Privatsektor gepaart mit dem Rückzug des Staates stieg die Arbeitslosigkeit nach 2009 (Stichwort: globale Wirtschafts- und Finanzkrise) an. Aktuell sinkt

sie wieder, bleibt aber dennoch auf einem hohen Niveau. Jenseits der konjunkturellen Schwierigkeiten wurde das Problem der Erwerbslosigkeit durch das starke Bevölkerungswachstum verstärkt. Seit 2008 stieg das Arbeitskräfteangebot in der Region um ca. 15 %.

Neben dem Rückzug des Staates und einem schwachen Wachstum bei der Nachfrage nach Arbeitskräften, leiden die Arbeitsmärkte in der Region besonders unter der Informalisierung. In allen Ländern ist der Anteil der informellen Beschäftigten angestiegen und das, obwohl der Anteil der Selbstständigen und die Beschäftigung in der Landwirtschaft zurückgegangen sind. Entsprechend sind die klassischen Indikatoren, wie die Zahl der Selbstständigen oder der Anteil der Arbeiter in der Landwirtschaft nicht mehr hilfreich für die Schätzung der Größe des informellen Sektors. Heute zählen zum informellen Sektor auch größere Unternehmen und teilweise sogar staatliche Firmen. Deren informeller Charakter definiert sich über die unzureichende Registrierung des Unternehmens, die sporadische Entrichtung von Steuern, fehlende Beiträge zur Sozial- und Rentenversicherung oder die lückenhafte soziale Absicherung des Arbeitsverhältnisses. Nach Schätzungen der ILO (2014) liegt der Anteil der informell Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung jenseits des Agrarsektors in der Region Nordafrika und Naher Osten zwischen 31 und 57 %; wobei Schätzungen für die einzelnen Länder stark variieren. In Ägypten zahlten 2009 nur ca. 30 % der Beschäftigten in die Rentenversicherung ein, in Marokko lag die Quote 2011 bei ca. 16 % und in Tunesien waren es 2011 rund 40 % (ILO Country Profiles 2018). Für Algerien gibt es keine Erhebungen über die Beiträge zur Rentenversicherung. Arbeitsmarktexperten schätzen, dass der Anteil der informellen Beschäftigung in Algerien bei ca. 45 % liegt (Souag and Assaad 2017)<sup>3</sup>.

**Indikator Arbeitslosigkeit erfasst das Problem nicht vollständig**

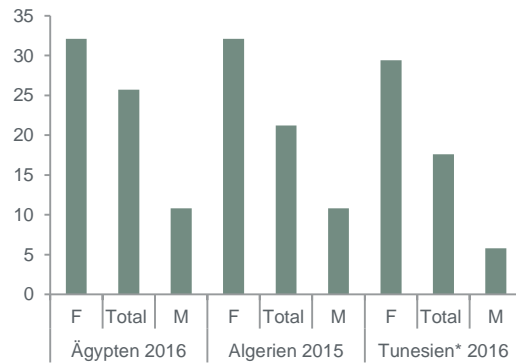
Jenseits der statistischen Angaben gehen nahezu alle Arbeitsmarktexperten davon aus, dass das Problem der Erwerbslosigkeit weitaus größer ist. Die Arbeitslosenzahlen erfassen nur einen Teil der Bevölkerung, und zwar den, der dem Arbeitsmarkt auch zur Verfügung steht. Ein Teil der Erwerbsbevölkerung tut dies jedoch nicht mehr, weil sie ihre Chancen Arbeit zu finden als zu gering einschätzen oder weil sie aktuell keiner Beschäftigung nachgehen können, da sie sich z. B. in Ausbildung befinden. Mit dem Verweis auf diese Erkenntnis versuchten Arbeitsmarktexperten das Ausmaß des Problems Arbeitslosigkeit mittels spezifischer Indikatoren noch besser zu erfassen.

Über den so genannten NEET-Indikator – NEET steht für Not in Education, Employment or Training – erhält man zum Beispiel mehr Aufschluss über das Ausmaß des Problems der Erwerbslosigkeit. Die aktuellen Zahlen für Ägypten, Algerien und Tunesien zeigen sehr deutlich, dass der Anteil der jungen Menschen, die sich nicht in Ausbildung befinden oder erwerbstätig sind, sehr hoch ist (Grafik 2). Der Wert liegt für diese Länder über bzw. für Tunesien leicht unter der allgemeinen Arbeitslosenquote. Gleichzeitig fällt aber auf, dass

die Werte für Frauen in den drei Ländern besonders hoch sind. Für Marokko existieren keine Angaben zum Anteil der Jugendlichen, die nicht in Ausbildung, Schule oder Hochschule sind. Aus diesem Grund konnte auch keine NEET-Quote ermittelt werden.

**Grafik 2: Anteil der Jugendlichen (15–29) nicht in Bildung, Ausbildung (inkl. Universität) oder Beruf**

Werte in Prozent



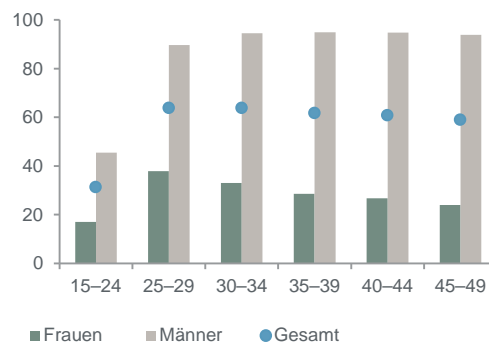
Quellen: Weltbank, UNESCO, Thomson Reuters (\*eigene Berechnungen)

**Erwerbsbeteiligung von Frauen besonders gering**

Die Diskrepanz zwischen der Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern verdeutlicht sich mit dem Blick auf Grafik 3. Hier ist zu sehen, dass das Problem der Erwerbslosigkeit die Frauen nahezu aller Jahrgänge betrifft und nicht nur die Jungen. Die Erwerbsbeteiligung von Männern hingegen steigt nach der Beendigung des Studiums oder einer Ausbildung auf ein normales Niveau an. Die hohe Erwerbslosenquote wird ausnahmslos durch die extrem niedrigen Werte für Frauen bestimmt. Das Problem der geringen Erwerbsbeteiligung von Frauen wird mit Blick auf die Statistik immer deutlicher. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Erwerbslosigkeit bei jungen Männern temporärer Natur ist. Das bestätigen auch Studien der ILO (2017<sup>4</sup>, 2016<sup>5</sup>).

**Grafik 3: Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht und Alter 2017 (Formell und Informell)**

Werte in Prozent



Quelle: ILO

Die zeitlich befristete Erwerbslosigkeit hängt mit dem Übergang zwischen dem Abschluss der Ausbildung oder des Studiums und der Aufnahme einer Beschäftigung zusammen. Das liegt u. a. auch an dem sehr ausgeprägten Wunsch vieler Absolventen im öffentlichen Sektor arbeiten zu wollen.

Um dies zu erreichen, nehmen viele Akademiker und Akademikerinnen eine Wartezeit in Kauf, in der sie entweder erwerbslos sind – sofern sie es sich leisten können – oder nur temporär und schlecht bezahlt werden. Die Wartezeit auf einen besseren Job (sie kann bis zu zwei Jahren betragen) ist für viele Jugendliche frustrierend, denn die (temporäre) Beschäftigung im Privatsektor beinhaltet nicht nur Kompromisse beim Verdienst sondern auch bei der Art und Qualität der Beschäftigung (ILO 2016). Die Aufnahme einer Beschäftigung im Privatsektor geht oft mit einer Dequalifizierung und einer Verschlechterung bei der Stabilität und Qualität des Arbeitsverhältnisses einher.

Viele junge Menschen sind wegen der zu Anfang beschriebenen Bildungsexpansion gut ausgebildet. Die an der Universität erworbenen Kenntnisse werden allerdings nicht gebührend entlohnt oder können oft nicht angewandt werden, da die Beschäftigung in niedrig bis mittel qualifizierten Sektoren erfolgt. Die Frage ist, ob sich die Wartezeit im Zuge des anhaltenden Rückzugs des Staates nicht verlängert und sich dadurch auch die Erwerbslosenquote gerade im Hinblick auf das starke Arbeitskräftewachstum, auch unter den Männern, erhöht. Ein weiterer Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist aktuell in Ägypten und Tunesien im Gang. Algerien konnte aufgrund seiner Einnahmen aus den Gasvorkommen einen weiteren Stellenabbau im öffentlichen Dienst vermeiden; aber auch die Gasvorkommen sind begrenzt.

## Informalisierung fördert Erwerbslosigkeit von Frauen

Im Gegensatz zu den Männern finden viele Frauen nach dem Studium nicht den Weg in den Arbeitsmarkt oder scheiden kurz nach der Aufnahme des ersten Berufs wieder aus dem Erwerbsleben aus. Dies fällt meist mit der Geburt des ersten Kindes zusammen. Die Schwierigkeiten von Frauen Familie und Beruf zu vereinen sind weltweit verbreitet und kein exklusives Merkmal der muslimischen Welt. Trotzdem haben die Frauen in Nordafrika mit den besonderen strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen. Eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor garantierte bis dato familienfreundlichere Arbeitszeiten (Teilzeit), eine Kinderbetreuung und Regelungen wie Mutterschutz eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Allerdings werden wegen der oben skizzierten Umbrüche immer weniger solcher qualitativ hochwertigeren Arbeitsverhältnisse angeboten. Zwar gibt es in allen nordafrikanischen Ländern klare und eindeutige Regelungen für den Umgang mit weiblichen Arbeitskräften (Tabelle), doch aufgrund der mangelnden Kontrollen und dem großen Anteil der informellen Beschäftigung werden vielen Frauen ihre Rechte verwehrt.

Eine andere Studie der ILO (2016), die sich mit dem Übergang von jungen Menschen in das Erwerbsleben in ausgewählten Ländern des Nahen Osten und Nordafrika beschäftigt, stellt ebenfalls die mangelnde Abdeckung von Sozialleistungen fest: So haben nur ca. 12,1 % der erwerbstätigen Frauen in Tunesien die Möglichkeit, in Mutterschutz und/oder Elternzeit zu gehen. Die Möglichkeit einer Kinderbetreuung haben nur ca. 4,7 % der Beschäftigten in Ägypten und ca. 4,4 % in Tunesien. Für die anderen Länder gibt es

keine Zahlen. Die gegenwärtige Entwicklung in Nordafrika – der Rückzug des öffentlichen Dienstes und die Informalisierung des Erwerbslebens – geht vor allem zulasten der Beschäftigung von Frauen, besonders derer mit Kindern. Im Vergleich zu den Männern kämpfen somit Frauen nicht nur mit einem geringeren Verdienst, temporären Arbeitsverhältnissen oder einer Dequalifizierung. Die Mehrheit der Frauen wird völlig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

**Tabelle: Übersicht gesetzliche Regelungen und Reichweite**

Land	Mutterschutz / Elternzeit	Kostenübernahme	Abdeckungsgrad im Jahr 2000	Regelung betr. Kinderbetreuung
Algerien	15 Wochen	Sozialsystem	k. A.	Keine
Ägypten	13 Wochen	Anteilig	33–65 %	Ab 100 Mitarbeiter
Tunesien	12 Wochen	Anteilig	33–65 %	Keine
Marokko	15 Wochen	Sozialsystem	10–32 %	Ab 50 Mitarbeiter

Quelle: ILO (2015) Maternity and paternity at work. Law and practice across the world. Geneva

## Fazit

Unter der hohen Arbeitslosigkeit in Nordafrika leiden vor allem die Frauen, unabhängig vom Alter. Die jungen Männer in der Region hingegen leiden, entgegen der weit verbreiteten Annahme, besonders unter der informellen Beschäftigung. Der im Zuge der Strukturanpassungen erfolgte Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsleben hinterlässt eine Lücke auf dem Arbeitsmarkt, die der Privatsektor nicht in der gleichen Qualität füllt. Während eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor eine gute Bezahlung und stabile Arbeitsverhältnisse garantiert, sind die Jobs im Privatsektor schlechter bezahlt und oft informell. Die Informalisierung des Arbeitsmarkts trifft insbesondere Frauen und trägt zu deren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bei. Mit Blick auf die Diskussionen um die Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit in Nordafrika, sollte diesen geschlechterspezifischen Ungleichheiten mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Um das Problem der Erwerbs- bzw. Arbeitslosigkeit für Männer und Frauen in den Griff zu bekommen, müssen die Wachstumsraten des Privatsektors massiv gesteigert werden. Hierzu müssten die Regierungen u. a. ihren Fokus auf die Großunternehmen ablegen. Großunternehmen sind zwar produktiv und auch international wettbewerbsfähig, doch gehen die größten Arbeitsmarkteffekte von den kleineren und mittleren Unternehmen aus. Entsprechend müsste die Politik dafür sorgen, dass die Wachstumshemmnisse für kleinere und mittlere Unternehmen beseitigt werden. Das Beseitigen von Barrieren sollte allerdings mit einer Formalisierung der Arbeitsverhältnisse einhergehen. Der Staat und seine Institutionen sollten die KMUs bei der Schaffung von ordentlichen Arbeitsverhältnissen unterstützen. Dies würde sich auch positiv auf die Anstellung von Frauen niederschlagen, wobei die Frauenerwerbsquote durch zusätzliche Maßnahmen unterstützt werden müsste. Eine gute Arbeitsmarkt- und Investitionspolitik könnte dabei helfen, den sozialen Sprengstoff, zu dem diese geschlechterspezifische Ungleichheit beiträgt, zu entschärfen. ■

<sup>1</sup> Assaad (2013) Making Sense of Arab Labor Markets: The Enduring Legacy of Dualism. IZA Discussion Paper No. 7573

<sup>2</sup> UNESCO (2018) Institute of Statistics – Education, Graduates of Tertiary Education. Verfügbar über: <http://data.uis.unesco.org/> Zuletzt zugegriffen am: 4. Mai 2018

<sup>3</sup> Souag, A. and R. Assaad (2017) The Impact of the Action Plan for Promoting Employment and Combating Unemployment on Employment Informality in Algeria. IZA - Institute of Labour Economics, Nr. 10966.

<sup>4</sup> ILO (2017) Youth and Employment in North Africa: A Regional Overview, Genf.

<sup>5</sup> ILO (2016) Labour market transitions of young women and men in the Middle East and North Africa. Genf.