

A stylized map of Tunisia composed of a grid of dots. The dots are mostly light gray, with several red dots highlighting specific locations on the map, including the coast and inland areas.

Ansatzpunkte einer nationalen Beschäftigungsstrategie für Tunesien

HANS-HEINRICH BASS, ROBERT KAPPEL UND KARL WOHLMUTH

November 2016

- Wirtschaftliche Probleme und soziale Ungerechtigkeiten lösten im Jahr 2011 die Revolution in Tunesien aus. Seither hat sich viel in Tunesien getan; die demokratische Entwicklung des Landes wird international gelobt. Doch wirtschaftliche Reformen wurden bislang kaum unternommen. Insbesondere junge Tunesier_innen und Bewohner_innen des Landesinneren warten noch immer auf eine wirtschaftliche und soziale »Dividende« der Revolution. Ohne neue Impulse in der Beschäftigungspolitik gerät der politische Prozess in Tunesien in Gefahr.
- Die beste Form, um langfristige soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliche Stabilität zu erreichen, ist durch gute, würdige und fair entlohnte Arbeit. In Tunesien herrscht jedoch schon seit langem Unterbeschäftigung und der Anteil prekärer Jobs nimmt rasch zu. Viele Hochschul- und Berufschulabsolvent_innen finden keine adäquaten Jobs, wohingegen viele andere im stetig wachsenden informellen Sektor tätig sind. Aus diesem Grund braucht Tunesien dringend eine neue Industriepolitik und eine umfassende Beschäftigungsstrategie.
- Auswege aus der Beschäftigungskrise Tunesiens sind möglich. Eine effektive Beschäftigungspolitik setzt jedoch die Stärkung des Unternehmenssektors voraus, insbesondere durch die Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen. Darüber hinaus sind neue Formen der Integration der tunesischen Wirtschaft in regionale und globale Wertschöpfungsketten durchzusetzen. Nur durch eine breit angelegte Reindustrialisierung können die nötigen Jobs geschaffen und nachhaltig gesichert werden.



Inhalt

Kohärente, inklusive und nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik	3
Privatsektor-Entwicklung und inklusives Wachstum	4
Dynamik in urbanen Zentren und inklusives Wachstum	6
Neue Industriepolitik, inklusives Wachstum und Beschäftigung	7
Integration in globale und regionale Wertschöpfungsketten	8
Industriepolitische Voraussetzungen für erfolgreiche globale Integration	9
Gibt es Auswege aus der Beschäftigungskrise?	10
Nationale Beschäftigungsstrategie und fehlende Dynamik der Arbeitsmärkte	10
Management der De-Industrialisierung und Beschäftigungskrise	11
Beschäftigungsschaffung durch vier Pfade der Reindustrialisierung	12
Ausrichtung und Umsetzung der Beschäftigungsstrategie	14
Literatur	17

Kohärente, inklusive und nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik

Der globale Wettbewerb fordert nicht nur die tunesischen Unternehmen heraus, sondern auch die nationale/staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik. Im globalen Standortwettbewerb müssen tunesische Unternehmen einerseits eine technologische Anpassung und ein *Upgrading*¹ vornehmen, sodass sie im internationalen Konkurrenzkampf bestehen können; andererseits ist auch eine Politik zur Förderung des Privatsektors (*Private Sector Development*, PSD) erforderlich, um die Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu verbessern. Eine besondere Herausforderung besteht darin, angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Tunesien ein inklusives Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

Welche Maßnahmen müssen in Tunesien in Gang gesetzt werden, um im Wachstumsprozess Arbeitsplätze zu schaffen? Wie kann eine Politik des PSD aussehen, um sowohl höheres Wachstum als auch mehr Beschäftigung zu generieren? Wie gelingt es, Privatsektor-Entwicklung und Armutsbekämpfung zu verbinden? Bei all diesen Fragen gilt es, die Unterschiede im tunesischen Privatsektor einzubeziehen, denn die Situation des Unternehmertums ist ausgesprochen unterschiedlich zu bewerten. Eine Differenzierung ist erforderlich, beispielsweise nach Mikrounternehmen des informellen Sektors, Klein- und Mittelunternehmen (KMU), großen und internationalen Unternehmen, Frauenunternehmen, öffentlichen und sozialen Unternehmen (*«tiers secteur»*), die als Betrieb oder Beschäftigungsträger Arbeit, Beschäftigung und Qualifikation für benachteiligte, behinderte und andere Zielgruppen anstreben.² Darüber hinaus bestehen unterschiedliche Interaktionen zwischen großen und kleinen Unternehmen sowie Firmen, die in industri-

ellen Clustern agieren. Die Mehrheit der tunesischen Unternehmen sind KMU (und vor allem kleine Firmen), die oft nur eine geringe Produktivität und geringe Wachstumschancen aufweisen.

Je nach Betonung der jeweiligen Charakteristika existieren unterschiedliche Ansätze zur Förderung. Organisationen, die den informellen Sektor und die Mikrounternehmen fördern, neigen zu verstärkten direkten Förderinstrumenten, während jene, die sich mit der Einbindung von tunesischen Unternehmen in globale Lieferketten befassen, vor allem auf die Innovations- und *Upgrading*-Potenziale hinweisen. Hierbei handelt es sich um gravierende Unterschiede, die zu sehr unterschiedlichen Förderstrategien führen; diese reichen von der Technologie- und Innovationspolitik bis hin zu Förderinstrumenten für den informellen Sektor.

Ebenso nimmt der Staat in der Entwicklung des Privatsektors eine wichtige Rolle ein: Eine reine Marktliberalisierung reicht nicht aus, um den Privatsektor zu Investitionen und zu Wachstum zu animieren. Empowerment-Strategien im Sinne der Verbesserung der Humankapitalbildung, d.h. Zugang zu Bildung, Training, Gesundheit und sauberem Wasser, sind notwendig. Ferner kommt es auf eine Verbesserung der Anreizsysteme für Unternehmen an, d.h. die Verbesserung des Investitionsklimas, bessere Förderinstitutionen, Stärkung der Finanzsysteme, Public-Private-Partnership-Instrumente sowie auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen, die Stärkung von *Business Development Services*, als wichtige Instrumente für Unternehmensentwicklung, und auf die Entwicklung der Rechtssysteme. Zudem sind weitergehende Interventionen durch gezielte Förderstrategien in Betracht zu ziehen, beispielsweise durch eine gezielte Unterstützung von KMU, exportorientierten Unternehmen, Mikrounternehmen, Unternehmen des informellen Sektors, kommunalen und sozialen Unternehmen sowie Frauenunternehmen. Tunesien hat ein großes Förderinstrumentarium, doch gerade die kleinen Unternehmen beklagen deren geringe Wirksamkeit.

Die Diskussion um eine inklusive Wachstums- und Sozialpolitik steht vor der Aufgabe, die komplexen Zusammenhänge von Makro- und Mikrobeziehungen zu berücksichtigen: 1. Es kommt auf adäquate Anreizsysteme an, welche die Unternehmen dazu ermutigen, Investitionen zu tätigen und Arbeitsplätze zu schaffen. 2. Die Beseitigung struktureller Probleme und Hindernisse für

1. Beim *Upgrading* werden vier Formen unterschieden: 1. ein Prozess-»Upgrading«; 2. ein Produkt-»Upgrading«; 3. ein funktionales »Upgrading«; und 4. ein »Upgrading« durch die Teilnahme an anderen Wertschöpfungsketten (auch mit anderen Produkten). Letzteres kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass ein Unternehmen neu in die Textilproduktion einsteigt und dabei das Wissen und die Fertigkeiten nutzt, die es in der Wertschöpfungskette für Bekleidung erworben hat. Beim Prozess-»Upgrading« wird durch die Reorganisation von Produktionsprozessen oder die Einführung neuer Technologien eine höhere Effizienz erreicht, die einen Wettbewerbsvorteil darstellt. Produkt-»Upgrading« bedeutet, dass neue Produkte eingeführt oder alte schneller qualitativ verbessert werden als durch die Konkurrenz. So können Firmen zu höherwertigen Produktlinien aufsteigen. Das funktionale »Upgrading« beinhaltet die Übernahme neuer Funktionen wie Design oder Marketing innerhalb einer bestehenden Wertschöpfungskette.

2. Vgl. Hein, Wolfgang / Kappel, Robert (2016): A Background Paper on the Performance and Impact of Social Entrepreneurs, München: Siemens-Stiftung; https://www.samforse.org/pdf/samforse_background_en.pdf.

Unternehmen sollte im Mittelpunkt einer solchen Strategie stehen. 3. Neben entsprechenden Anreizsystemen bedarf es auch staatlicher und privater Institutionen, die Wissenstransfers und Innovationen befördern. In Tunesien existiert eine Vielzahl dieser Einrichtungen; beklagt wird aber, dass die kleinen Unternehmen nicht erreicht werden.

Als zentrale Frage stellt sich, wie Tunesien als Mitteleinkommensland im globalen Wettbewerb seine Wettbewerbsfähigkeit und seine relativ privilegierte geografische Position in der Nähe der Europäischen Union verbessern kann. Die Modernisierung des Privatsektors – durch *Upgrading*, höhere Qualitätsstandards, effektive Technologietransfers und wirksame Wissens-Spillover³ – ist eine der zentralen Herausforderungen für die Entwicklung und das Wachstum der Unternehmen. Eine besondere Aufmerksamkeit verdient neben den KMU auch der informelle Sektor (einschließlich des Kleinhandels), der Arbeitslose und Unterbeschäftigte in großer Zahl beschäftigt. Der informelle Sektor weist nur geringes Wachstum auf, ist aber zugleich die Überlebensökonomie für viele Menschen.

Bei einem erwarteten Wachstum von 3,2 Prozent (2016) lässt sich unter den gegenwärtigen Umständen die grassierende Arbeitslosigkeit von ca. 15 Prozent – die Jugendarbeitslosigkeit liegt sogar bei über 30 Prozent – nicht nachhaltig reduzieren. Deswegen steht eine komplette Umgestaltung des tunesischen Wirtschaftsmodells an. Dazu zählen die Schaffung eines breiteren und gerechteren Steuersystems, der Abbau von Subventionen, die entschlossene Bekämpfung der Korruption, Maßnahmen zur Entbürokratisierung, die Entwicklung der benachteiligten Regionen im Landesinneren, die Sanierung der staatlichen Banken und Betriebe und die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Privatsektors.

Privatsektor-Entwicklung und inklusives Wachstum

Höheres armutsreduzierendes Wachstum ist nur zu erreichen, wenn der Privatsektor wächst. Vor allem KMU bedürfen der Stärkung, da hier eher Arbeitsplätze ge-

schaffen werden als in Großunternehmen.⁴ Im Mittelpunkt zukünftiger Strategien sollten daher erstens Upgrading-Potenziale stehen, um den informellen Sektor sowie Klein- und Mikrounternehmen mitzuziehen, in denen die Mehrheit der Armen, Nicht-Beschäftigten und Unterbeschäftigten außerhalb der Landwirtschaft lebt. Ferner sollte die Entwicklung von Potenzialen durch Cluster-Bildung und eine Verflechtung (*Linkage*) zwischen Groß-, Mittel- und Kleinunternehmen verbessert werden. Ziel muss es dabei sein, die Wertschöpfung im Land zu erhöhen. Zweitens ist eine Reform der großen staatlichen und privaten Unternehmen von Bedeutung, die kaum einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und eher Arbeitsplätze abbauen, als neue zu schaffen.

Im Folgenden werden drei Ansätze dargestellt, die Optionen für Wachstum und Beschäftigung verdeutlichen (Firmengröße, Umverteilung, industrielle Cluster).

a) Der *Firmengrößenansatz* vertritt als zentrales Argument, die Hindernisse für KMU zu reduzieren. Dazu gehören der Ausbau von Finanz- und Rechtssystemen, die Reduktion von Eintrittskosten für Unternehmen in den Markt, u. a. durch eine Verbesserung des *Ease of Doing Business*. In den Vergleichen mit anderen Ländern schneidet Tunesien als bereits recht weit entwickeltes Land nicht besonders gut ab. Beispielsweise belegt es beim Durchschnittsindex des *Ease of Doing Business* von 200 Ländern lediglich Rang 74, bei der Existenzgründung von Unternehmen sogar nur Rang 103 und beim Zugang zu Krediten lediglich Rang 126. Ebenso wenig scheint der grenzüberschreitende Handel erleichtert worden zu sein (Rang 91); ähnlich schwach fällt auch die Eigentumsregistrierung aus (Rang 86). Der Zugang zu Elektrizität ist hingegen leichter möglich als anderswo (Rang 38). Da kleinere Unternehmen mit höheren Hürden konfrontiert sind, sollte der Fokus einer staatlichen Politik auf der Beseitigung der relevanten Hindernisse liegen, um die Entstehung und das Wachstum von KMU zu fördern. Die Unternehmen im KMU-Sektor sehen aber eine andere Entwicklung, die in Richtung einer zunehmenden Diskriminierung weist.⁵

3. Spillover-Effekte sind Ausstrahlungseffekte, d. h. über den eigentlichen Zielbereich einer Entscheidung hinausgehende Wirkungen, die sachlich, räumlich oder zeitlich von den Entscheider_innen nicht geplant waren. Sie können sowohl positive als auch negative Wirkungen hervorrufen.

4. Vgl. Kappel, Robert (2016): Von informellen Unternehmen zum African Mittelstand? Differenzierungen im afrikanischen Unternehmertum. In: Daniel, Antje / Müller, Sebastian / Stoll, Florian / Oehlschläger, Rainer (Hrsg.): Afrikanische Gesellschaften im Wandel – Mittelschichten, Mittelklassen oder Milieus? Nomos: Baden-Baden, S. 87–110.

5. Abdelkader Boudriga / Hassen, Majdi (2013): L'entreprise et le financement: Nouvelles approches. Accès au financement des PME tunisiennes. Obstacles et disparités. Tunis. IACE; <http://www.iace.tn/wp-content/uploads/2014/09/acces-au-financement-des-pme-tunisiennes.pdf>.

b) Der *Umverteilungsansatz*: Der Schlüssel zur Armutsreduzierung im Umverteilungsansatz ist die Schaffung produktiver Arbeitsplätze dort, wo überwiegend arme Bevölkerungsgruppen leben, d.h. die Reichweite von Strategien und Maßnahmen des PSD muss auf diese Gebiete ausgeweitet werden. Ebenso sind diese Regionen in das Verbreitungsgebiet von »*best practices*« und (institutioneller) Leistungsfähigkeit einzubeziehen. Dies sind in Tunesien in erster Linie die südlichen und küstenfernen Regionen.

Um *best practices* zu verbreiten, müssen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und neue Technologien fließen. Zwar existieren leistungsfähige Unternehmen auch in den küstenfernen und südlichen Regionen Tunesiens, aber damit diese Unternehmen nachhaltig produktive Arbeitsplätze sichern können, sollten staatliche dezentralisierte Politiken sich auf zentrale Bereiche konzentrieren: auf die Schaffung von Infrastruktur und Konnektivität, die Verbesserung des technischen Bildungsstandards, den verbesserten Zugang zu Krediten sowie auf Maßnahmen zur Erhöhung des Technologietransfers. Forschungseinrichtungen und Berufsbildungseinrichtungen können die erforderliche Hebung der Kompetenzen hervorrufen, sind aber an Unternehmen vor Ort anzuschließen. Allerdings sehen die Unternehmen in diesen Regionen einen Großteil der staatlichen Beihilfen wirkungslos verpuffen, sodass die Arbeitslosigkeit dort eher zunimmt.⁶

Neue Arbeitsplätze sollten im Wesentlichen von wettbewerbsfähigen Unternehmen und in der Exportindustrie geschaffen werden. Konkurrenzfähige Unternehmen sind auch in der Lage, die lokale Nachfrage nach Konsumgütern zu bedienen. Ein Mix verschiedener staatlicher Maßnahmen zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit kann als wichtig angesehen werden, z.B. günstige Vorleistungsquoten für Exporte, makroökonomische Stabilität, technische Kompetenz zur Erhöhung der Unternehmenseffizienz, Investitionen in die Logistik, Handelspräferenzen, Wissen über Exportmärkte etc. Hier stehen die Diskussionen in Tunesien erst am Anfang, da das bisherige Wirtschaftsmodell diese Entwicklungen nicht gefördert hat. Die Entwicklungen zeigen, dass die nationale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik diese Zusammenhänge weitgehend ignoriert bzw. Maßnahmen genutzt hat, die nicht wirken konnten.

6. Boudriga / Hassen (2013); IACE (2016): Rapport de compétitivité 2016, Tunis; http://www.iace.tn/wp-content/uploads/2016/04/rapport_annuel_IACE-2016.pdf.

c. Der Ansatz von *Produktivität und Effizienz durch industrielle Cluster*: Eine seit vielen Jahren beobachtete Entwicklung stellen Cluster, Netzwerke und Verknüpfungen von Unternehmen dar. In industriellen Clustern sind die Bedingungen für das Wachstum und die Entwicklung von KMU in der Regel besser. Für den Erfolg ist nicht nur die Produktivität der einzelnen Unternehmen von Bedeutung, sondern auch die Interaktion von vielen Unternehmen, die vertikal und horizontal verbunden sind. Erfolgreiche Unternehmen sind in ein Kooperations- und Innovationsmilieu eingebunden. Lernprozesse werden so begünstigt und erhöhen die kollektive Effizienz von Betrieben. In Clustern besteht demnach die Möglichkeit, schneller zu wachsen sowie produktiver und innovativer zu werden.

Die Förderung von Clustern gründet sich auf die Erwartung, dass sich durch ein zunehmendes Wachstum bzw. die Bildung von Clustern ein Mittelstand entwickelt. Im Mittelpunkt stehen dabei u.a. die verstärkte Zusammenarbeit von Unternehmen, gemeinsame Investitionen oder wissensbasierte Spillover-Effekte zwischen verschiedenen clusterinternen Akteuren, wie Unternehmen, privaten und staatlichen Institutionen, Forschungseinrichtungen etc. Die Entwicklung und Verbreitung von Wissen innerhalb von Clustern, vor allem durch Netzwerke öffentlicher und privater Akteure, unterstützt das *Upgrading* von Unternehmen bzw. einer Gruppe von Unternehmen, die demnach nicht mehr nur eine Konsequenz zufälliger industrieller Synergien ist, sondern durch die Bedeutung der Region als Knotenpunkt für Innovationen und Lerneffekte sowie die Bedeutung der lokalen Politik zu einem wichtigen Einflussfaktor auf lokale Innovationssysteme wird. Ein erfolgreiches *Upgrading* erfolgt überwiegend auf der lokalen Ebene. Die Erwartungen an solche Clustereffekte waren in Tunesien sehr groß, doch sind viele Ansätze, insbesondere der Aufbau von Technologie- und Industrieparks, wenig erfolgversprechend verlaufen – sowohl hinsichtlich der Beschäftigung als auch hinsichtlich der Technologieentwicklung.

Gerade im Zusammenhang mit der Steigerung der Beschäftigung in Unternehmen, die in Netzwerke und Cluster eingebunden sind, scheint dieses Modell des Wachstums von Produktivität und Effizienz einen Beitrag zur Armutsreduzierung leisten zu können. Leistungsfähige Institutionen, die den Privatsektor fördern, wie z.B. durch die Verringerung von Markteintrittsbarrieren von KMU oder durch verstärkten Technologietransfer, können wirtschaftliches Wachstum hervorrufen und damit

Beschäftigung und Einkommen steigern. Umso größer ist die Enttäuschung in Tunesien, dass diese Effekte sich bisher nicht zeigten. Leistungsfähige Institutionen dieser Art sind in Tunesien leider nicht entstanden.

Die Wirtschaftspolitik Tunesiens hat die Frage der Entwicklung industrieller Cluster bislang nicht systematisch in den Fokus gestellt. Dabei zeigt sich, dass in vergleichbaren Mitteleinkommensländern erfolgreich Maßnahmen ergriffen wurden, um die »systemische Wettbewerbsfähigkeit« durch Kooperationen und Verflechtungen von Unternehmen, Unteraufträge von großen an kleinere Unternehmen, aber auch durch die Kooperation von Unternehmen mit staatlichen Auftraggebern, Forschungseinrichtungen, *Business Development Services* usw. zu erhöhen. Gerade in den Agglomerationsräumen Tunesiens ließen sich durch Kooperationen und Netzwerke Produktivitätsgewinne realisieren und damit auch die Exportpotenziale ausschöpfen. Die Abschottung des Offshore-Sektors der Industrie vom Onshore-Industriebereich hat diese Kooperationen jedoch verhindert.

Die Errichtung von Technologieparks stellt indes auch keine adäquate Strategie dar, da diese im Wesentlichen dem Konzept der verlängerten Werkbank entsprechen und nur geringe horizontale und vertikale Verknüpfungen zur lokalen Industrie aufweisen; die Potenziale für hochwertige Arbeitsplätze können so nicht ausgeschöpft werden. Aber auch das bescheidene Ziel einer »verlängerten Werkbank« konnte mit den Technologieparks nicht erreicht werden. Die Beschäftigungsentwicklung verlief enttäuschend.

Dynamik in urbanen Zentren und inklusives Wachstum

Von größter Bedeutung zur Entwicklung von Unternehmens-Dynamiken in den urbanen Zentren erweisen sich folgende Zusammenhänge:

1. *Labour Market Pooling*: Durch die Zuwanderung von Arbeitskräften vom Land in die Stadt bzw. nach Grand-Tunis entsteht ein zusätzlicher Nutzen für die Industrie. In industriellen Zentren stehen Ingenieur_innen und Facharbeiter_innen zur Verfügung, die für industrielle Neuerungsprozesse besonders wichtig sind. Der Prozess der Urbanisierung in Tunesien weist auf eine Bevorzugung von Grand-Tunis hin.
2. *Intermediäre Inputs*: Ein wichtiger Ansatzpunkt für Agglomerationseffekte (*agglomeration economies*)⁷ besteht in der Produktion von Vorprodukten. Grundlegend lässt sich festhalten, dass sich in industriellen Zentren nicht per se mehr verarbeitende Betriebe niederlassen, sondern vor allem Produzenten von Vor- und Zwischenprodukten sowie Zulieferbetriebe, die einen entsprechenden Markt vorfinden. Es entstehen Verknüpfungseffekte zu großen Unternehmen. Die Nachfrage nach Zulieferbetrieben steigt und wirkt sich auf die Bildung von Zentren positiv aus. Folglich siedeln sich durch Urbanisierung und wachsende Mittelschichten mehr Industriebetriebe und deren Zulieferer an, die Arbeitskräfte einstellen. Allerdings trifft dieser Idealtypus aufgrund der bisherigen Ausrichtung nicht auf die »Werkbankproduktion« zu.
3. *Technologische Spillover-Effekte und Kompetenzerweiterung*: Besonders wichtig ist die Rolle technologischer externer Effekte, d. h. die Ansiedlung von Industriezweigen und die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften wirken auch als Wissenstransfer in alle anderen Sektoren hinein. Durch intensive Kooperation und Kommunikation der Firmen untereinander verbreiten sich neue technologische Entwicklungen sehr schnell und sind für viele Betriebe zugänglich. Dadurch treten Lerneffekte auf, sodass alle beteiligten Unternehmen profitieren können, sofern entsprechend kompetente Institutionen – Berufsbildung, Forschung, Unternehmensberatung, Kammern etc. – agieren.

Grundlegend besteht ein Zusammenhang zwischen der wachsenden Mittelschicht in großen tunesischen Städten sowie industriellen Zentren und der Differenzierung der Unternehmen, die beispielsweise Beratungsleistungen für andere Unternehmen anbieten. Moderne tunesische KMU sind in der Metallverarbeitung, in der pharmazeutischen und chemischen Industrie, in der Kfz- und Elektroindustrie, in der Gesundheitsindustrie, im IKT-Sektor, in der Bauindustrie, der Textil- und Lederindustrie, der Nahrungsmittelproduktion, in der Produktion von Konsumgütern und im Transportsektor tätig und bedienen auch die Freizeitaktivitäten der Mittelschichten. Die Tourismusindustrie ist eine der wichtigsten Branchen Tunesiens.

7. Positive Agglomerationseffekte können durch die räumliche Ballung von Sachkapital, Unternehmen, Konsumenten und Arbeitskräften entstehen. Hervorgerufen werden diese insbesondere dadurch, dass die Transportkosten sinken, ein großer Markt vorhanden ist, Ingenieur_innen und Facharbeiter_innen zur Verfügung stehen sowie Wissen leichter verfügbar ist und von den Unternehmen genutzt werden kann.

Gerade in Tunesien, das bereits eine bedeutende Mittelschicht aufweist, nimmt der Anteil der wachsenden modernen KMU zu. Die Entwicklung eines »*African Mittelstandes*« ist hier ausgeprägter als in Sub-Sahara-Afrika. Doch der erschwerte Zugang zu Bankkrediten, die ausufernde Korruption, Loyalitäten, fehlender Wettbewerb in wichtigen Wirtschaftssektoren, hohe Steuern und Abgaben sowie viele staatliche Regulierungen mit hohen administrativen Kosten führen dazu, dass die KMU Tunesiens ihre wirtschaftlichen Kompetenzen nur unzureichend in Wert setzen können. So bleiben die Unternehmen weitgehend klein und können den Anforderungen des Wettbewerbs somit nur selten gerecht werden.

Das regulatorische Umfeld schränkt die Möglichkeiten des Größen- und Beschäftigungswachstums für die lokalen KMU, aber auch für ausländische Investoren stark ein. Ausländische Direktinvestitionen fokussieren auf Niedriglohnsektoren mit geringen Anforderungen an die Kompetenz der Beschäftigten und nutzen die gegebenen Steuererleichterungen. So werden die Potenziale des *Labour Market Pooling*, der intermediären Inputs und der technologischen Spillover-Effekte nicht ausgeschöpft. Dazu kommt, dass in den letzten Jahren die Konsumkraft der Mittelschichten durch Einkommensverluste, Arbeitslosigkeit und Reallohnsenkungen nachgelassen hat.

Neue Industriepolitik, inklusives Wachstum und Beschäftigung

Grundsätzlich kann eine *neue Industriepolitik* nur durch die Schaffung neuer und vor allem besserer Arbeitsplätze eine armutsreduzierende Wirkung erzielen. Erforderlich ist eine neue industriepolitische Agenda: eine Investitions-, Handels- und PSD-Politik, die auch die Modernisierung des Agrarsektors einbeziehen muss. Eine neue Industriepolitik setzt jedoch voraus, dass in den Bereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Wettbewerbspolitik, der Bildungspolitik und der Investitionsförderung neue Wege gegangen werden. In all diesen Bereichen ist jedoch ein Stillstand bei den Reformen zu erkennen.⁸ Zwar existieren Entwürfe für Reformen, aber

8. Vgl. dazu: Wohlmuth, Karl (2015): Gelingen die Wirtschaftsreformen in Tunesien? Der Handlungsbedarf betrifft alle Bereiche der Wirtschaftspolitik, S. 24–31, in: »Berichte«, Oktober–Dezember 2015, 25. Jg., Nr. 209, Berlin: Forschungsinstitut der IWVWW e. V.; sowie: Wohlmuth, Karl (2016): Die strategische Rolle der Universitäten in Tunesien, Impulse – Der Wissenschaftsblog, Universität Bremen; <https://blogs.uni-bremen.de/impulse/2016/04/die-strategische-rolle-der-universitaeten-in-tunesien/>.

keine Umsetzung. Der Reformstau führt zu neuen Beschäftigungsrisiken.

Grundlegend muss durch geeignete und vor allem widerspruchsfreie ökonomische Anreizsysteme ein Strukturwandel herbeigeführt werden. Dieser beinhaltet die Beseitigung der Hindernisse für das Wachstum von Firmen – beispielsweise durch den Zugang zu Finanzdienstleistungen, zu Märkten, zu Genehmigungen, bei der Kompetenzanhebung, beim Wissens- und Technologietransfer etc. Eine proaktive Industriepolitik kann zur Entwicklung des lokalen Unternehmertums führen und den Unternehmen das Wachstum ermöglichen.

Für den Staat und die Institutionen des Privatsektors bestehen viele Möglichkeiten, zugunsten der KMU aktiv zu werden: KMU können durch neue Anreizsysteme auf die Chancen von Clustern aufmerksam werden; Verflechtungen zwischen dem formellen Sektor und großen privaten und staatlichen Unternehmen einerseits sowie KMU, Firmen des informellen Sektors und Business-Start-ups andererseits können aktiviert werden, um den Strukturwandel aus der Zone der Informalität herauszuholen. Dadurch kann ein Beitrag zum breitenwirksamen Wachstum erbracht werden. Größere Anstrengungen in den Bereichen Kompetenzerweiterung, Lernen und Wissen, *Skills Development* und Aufbau von Humankapital sind notwendig, um die erforderlichen Produktivitätsgewinne zu ermöglichen.

Es bedarf weiterhin einer verlässlichen Makropolitik mit transparenten Budgetansätzen, klaren Besteuerungs- und Verausgabungsregeln und realistischen Wechselkursen sowie einer proaktiven Handelspolitik, um den Export nachhaltig zu fördern, die europäischen Märkte zu halten sowie die Märkte der aufstrebenden *emerging economies* bzw. die Märkte in Afrika zu gewinnen. Zwar gibt es Exportsubventionen, *duty drawback schemes*⁹ etc., doch sind diese Instrumente längst nicht so wirksam wie in den erfolgreichen Ländern Ostasiens.

Mithilfe derartiger Maßnahmen kann höheres und breitenwirksames Wachstum besser realisiert werden, was dringend notwendig ist, da die Wettbewerbsfähigkeit der tunesischen Industrie in den Jahren seit 2010 deutlich nachgelassen hat und nun sogar hinter zahlreichen afrikanischen Niedrigeinkommensländern liegt.

9. Erstattung von Einfuhrabgaben für Importe, die für die lokale Produktion benötigt werden, bspw. Einfuhr von hochwertigen Inputs für die verarbeitende Industrie.

Integration in globale und regionale Wertschöpfungsketten¹⁰

Staatliche Beschäftigungspolitik in Tunesien scheint in einer ausweglosen Alternative gefangen: Auf der einen Seite hat es nach dem politischen Umbruch von 2011 eine Privatisierung staatlicher Unternehmen gegeben – auch in der Annahme, dass mehr Wettbewerb nicht nur für mehr Wirtschaftswachstum, sondern auch für mehr Beschäftigung sorgen würde. Diese Hoffnung hat sich bislang jedoch nicht erfüllt. Auf der anderen Seite steht die Schaffung neuer Stellen im öffentlichen Dienst: 160.000 Stellen wurden zwischen 2011 und 2015 geschaffen – etwas mehr als die Hälfte aller überhaupt neu geschaffenen Jobs. Im ersten Quartal 2016 kamen weitere 16.000 Staatsdienenstellen hinzu. Ein Beitrag dieser Jobs zur Dynamisierung der Wirtschaft und zum erforderlichen Strukturwandel ist kaum erkennbar. Einen Ausweg aus dieser beschäftigungspolitischen Sackgasse könnte ein »dritter Ansatz« bieten – eine meso-ökonomische, also an den Branchen (und Institutionen) ansetzende Wirtschaftspolitik.

Die Industriepolitik in Tunesien wird zu einem wesentlichen Teil auf die Außenwirtschaft – vor allem auf die EU – zielen müssen. Tunesien könnte ein »*industrial hub*« in Nordafrika werden. Für kleine Volkswirtschaften spielt die Integration in den Welthandel aufgrund der Beschränkungen des Binnenmarktes ohnehin eine wichtige Rolle. Hervorzuheben ist zudem, dass die tunesischen Unternehmen bereits eine im Vergleich mit Ländern ähnlichen Einkommensniveaus hohe Diversifikation der Exportprodukte aufweisen. Auch werden verhältnismäßig anspruchsvolle Exportgüter hergestellt. Mit anderen Worten: Tunesiens Exportportfolio hat schon eine recht hohe »Komplexität« erreicht. Die Voraussetzungen für eine außenwirtschaftsorientierte Entwicklung sind in Tunesien also verhältnismäßig gut – auch wenn die Dynamik der Exportkomplexität im Vergleich zu anderen Schwellenländern seit Jahren nachgelassen hat. Bereits heute ist zudem erkennbar, dass in Tunesien eine für den Entwicklungsstand zu frühe De-Industrialisierung droht.

10. Daten und Quellen zu den hier vorgestellten Überlegungen finden sich in: Bass, H. H. (i. E.): Obstacles to and opportunities for the integration of an emerging market economy into Global Value Chains: The Case of Tunisia, in: Journal of International Business and Global Economy, Vol. 35, November 2016; sowie in: ders.: Tunisia's Progress in Integration into Global Value Chains: Achievements and Obstacles, S. 279–291, in: African Development Perspectives Yearbook 2017, Vol. 19, Africa's Progress In Regional And Global Economic Integration – Towards New Trade And Investment Policies, Wien/Zürich: LIT Verlag.

So sank die Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe von 20 Prozent im Jahr 2008 auf 17 Prozent in 2014.¹¹

In erster Linie muss die tunesische Wirtschaftspolitik danach streben, heimische Unternehmen stärker als bisher in grenzüberschreitende Lieferketten zu integrieren und die Positionen innerhalb dieser Ketten zu verbessern, d. h. wertschöpfungsstärkere Fertigungsabschnitte zu übernehmen. Unter grenzüberschreitenden Lieferketten (GLK)¹² versteht man die Fertigung von Produktelementen bzw. die Erstellung der vorangehenden und nachfolgenden Dienstleistungen an verschiedenen Standorten in der Welt mit dem Ziel, spezifische Standortvorteile auszunutzen – beispielsweise niedrige Lohnstückkosten in der einen Phase oder eine hohe Innovationskraft des Standortes in einer anderen Phase – sowie die Zusammenführung der fragmentierten Produktionsschritte durch grenzüberschreitenden Handel sowie die Koordination durch die standardsetzenden Firmen.

Gegenwärtig sind in Tunesien angesiedelte Unternehmen vor allem in zwei internationale Lieferketten eingebunden, nämlich in die Elektromaschinenindustrie und in die Textilindustrie (einschließlich Lederwaren und Schuhe). Gemessen am tunesischen Gesamtexport betrug der Anteil der importierten ausländischen Wertschöpfung – die sogenannte »rückwärtige Integration« in internationale Lieferketten – sieben Prozent in der Elektromaschinenindustrie und sechs Prozent in der Textilindustrie.¹³ Der Gesamtanteil der importierten und in Tunesien weiterverarbeiteten Wertschöpfung an den Exporten beträgt 30 Prozent. Damit entfällt mehr als ein Drittel der Beteiligung an internationalen Lieferketten auf nur zwei Branchen.

Was ist daran aus beschäftigungspolitischer Sicht problematisch? Zum einen gibt es auch in Tunesien einen positiven Zusammenhang zwischen einer zunehmenden Integration in internationale Lieferketten und einer zunehmenden Aufwertung der Arbeitsschritte. Branchen, die sich immer stärker in eine internationale Lieferkette integrieren und immer höhere Anteile an der

11. Daten der Weltbank.

12. Hier wird der Begriff der grenzüberschreitenden Lieferketten als Zusammenfassung der beiden international üblichen Termini »*global value chains*« und »*(geo-)regional value chains*« verwendet.

13. Daten für das Jahr 2011; eigene Berechnung mit OECD-Daten; neuere Zahlen nicht verfügbar.

Produktion ihrer Exporte aus dem Ausland beziehen und im Inland weiterverarbeiten, können auch immer höhere heimische Wertschöpfungsanteile verzeichnen. Das gilt zum Beispiel für die tunesischen Automobilzulieferer. Umgekehrt nimmt in der Textilindustrie, in der Nahrungsmittelverarbeitenden Industrie und in der Chemieindustrie die Weiterverarbeitung von Importprodukten für den Export nur unterdurchschnittlich stark zu. Die Unternehmen in diesen Branchen sind zudem nicht in der Lage, in höherwertigere Segmente der Produktion vorzustoßen.

Zum anderen sind es gerade die besonders beschäftigungsstarken Branchen – eben die Nahrungsmittelverarbeitung und die Textilindustrie –, in denen es nicht gelingt, importierte Vorprodukte in nennenswertem Umfang für den Export weiterzuverarbeiten. Besonders in diesen Branchen besteht also die Gefahr, weiterhin lediglich einfache Fertigungsschritte als Zulieferer auszuführen. Die Lohnsätze in diesen Branchen würden dann stagnieren. Zudem bestünde die Gefahr, dass Arbeitsplätze in andere Länder verlagert werden, die niedrigere Lohnstückkosten aufweisen.

Eine breitere und tiefere Integration in GLK bietet demgegenüber eine Reihe von potenziellen Vorteilen: Die Teileproduktion für globale Lieferketten kann den wirtschaftlichen Strukturwandel beschleunigen und damit nachhaltig Arbeitsplätze sichern. Durch die Berücksichtigung von bislang nur für den heimischen Markt produzierenden KMU als Zulieferer für internationale Wertschöpfungsketten wird technischer und betriebsorganisatorischer Fortschritt auf breiterer Front gefördert – eine andere Voraussetzung für stabile Beschäftigung.

Industriepolitische Voraussetzungen für erfolgreiche globale Integration

Eine Industriepolitik, die auf die Vorteile einer Integration in grenzüberschreitende Lieferketten zielt, muss allerdings einige allgemeine Voraussetzungen schaffen: Offenheit für ausländische Investoren, niedrige Energie- und Transportkosten sowie die Integration von heimischen kleinen und mittelgroßen Unternehmen in die Lieferketten durch leichten Zugang zu Kapital, zu angemessen qualifizierten Arbeitskräften sowie faire Wettbewerbsregeln. Dies alles ist in Tunesien

gegenwärtig nur unzureichend vorhanden. Tunesische KMU haben beispielsweise viel zu hohe zinssatzunabhängige Kreditkosten, weshalb kaum produktivitäts- und qualitätssteigernde Investitionen getätigt werden. Folglich reichen die Produktqualität und die Liefertreue für internationale Lieferketten kaum aus, sodass etwa in Tunesien tätige deutsche Unternehmen, abgesehen von einfachsten Produkten (wie Standardverpackungen), kaum bei tunesischen KMU bestellen.

Um die Integration in grenzüberschreitende Lieferketten zu fördern, sollte die tunesische Wirtschaftspolitik sowohl »funktionale« als auch »selektive« Instrumente anwenden. Funktionale Industriepolitik zielt auf eine Verbesserung der Funktionsweise der Institutionen und Märkte. Hier wäre beispielsweise die generelle Erleichterung des Zugangs von KMU zu Bankkrediten zu nennen. Selektive Instrumente fördern spezifische Industrien. Hier wäre eine breitere GLK-Integration anzustreben, zum Beispiel in der Textilindustrie die Unterstützung der Fertigung von Zukunftsprodukten wie technische Textilien, sowie eine tiefere GLK-Integration durch die Absorption von höherwertigen internationalen technischen Standards in den Betrieben, beispielsweise die Einrichtung von industriespezifischen Technologie-Transferzentren und maßgeschneiderten beruflichen Aus- und Fortbildungsprogrammen.

Selbstverständlich hat jede Industriepolitik auch Risiken und Zielkonflikte in Rechnung zu stellen: Die Auswahl der zu fördernden Branchen führt zu einer relativen Benachteiligung der nicht geförderten Branchen. Die staatliche Intervention kann die private Initiative einschränken. Infrastrukturprojekte können zu Kostenfallen werden. Der staatlich unterstützte technologische Fortschritt kann arbeitsintensive Produktion verdrängen und gesamtwirtschaftlich einen negativen Netto-Beschäftigungseffekt bewirken.

Die drohenden Gefahren ließen sich beliebig fortsetzen. Sie lassen sich minimieren, wenn es gelingt, eine unparteiische Wirtschaftsförderung zu etablieren und ihr die Instrumente an die Hand zu geben, um Vorteile und Kosten wirtschaftspolitischer Interventionen wissenschaftlich zu analysieren und rationale Politik zu gestalten. Die Befunde zum aktuellen Zustand der Wirtschaftsförderung in Tunesien und diverser Förderprogramme geben aber keinen Anlass zu Optimismus.

Gibt es Auswege aus der Beschäftigungskrise?

Drei Thesen zu den Ursachen der Beschäftigungskrise in Tunesien werden diskutiert. Erstens, die Beschäftigungsstrategie für die Jahre 2013–2017 hat die Erwartungen bisher nicht erfüllt; die Ursachen der Beschäftigungsprobleme werden nicht deutlich benannt. Zweitens hat die tunesische Regierung weder vor 2011 noch danach den Trend der De-Industrialisierung, also die Abnahme des Anteils der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe an der gesamten Beschäftigung, proaktiv gestaltet. Drittens wurden die vier möglichen Pfade der Reindustrialisierung in Tunesien, um neue und nachhaltige Arbeitsplätze zu schaffen, im Rahmen der Reformdiskussion seit 2011 auch ansatzweise nicht aufgegriffen.¹⁴

Nationale Beschäftigungsstrategie und fehlende Dynamik der Arbeitsmärkte

Die im Dezember 2012 vereinbarte Nationale Beschäftigungsstrategie 2013–2017 hat ihre Ziele bisher nicht erreicht. Eine Abstimmung mit anderen wichtigen nationalen Akteuren ist nicht erfolgt. Als Strategie des Ministeriums für Berufsbildung und Beschäftigung greift die Strategie zu kurz, denn alle wichtigen Fach- und Sektor-Ministerien sowie die Institutionen der Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen sind für die Ausarbeitung und Umsetzung einer wirksamen nationalen Beschäftigungsstrategie von Bedeutung. Bis Ende 2013 sollten kleine Unternehmen gefördert und die Berufsausbildung verbessert werden, um kritische Engpässe bei Fachkräften zu beseitigen. Bis Ende 2015 sollte die Rate der Arbeitslosigkeit deutlich gesenkt werden, vor allem durch einen Einstieg in eine Wissensgesellschaft. Bis 2017 sollte ein umfassendes neues Beschäftigungsmodell etabliert sein, das den Unternehmen ein Wachstum auf Basis der Beschäftigung von qualifizierten Arbeitskräften ermöglicht. Der Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen – etwa 95 Prozent aller Unternehmen in Tunesien – ist in der Strategie deutlich ausgeprägt; diese Unternehmen sind entscheidend für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Ziele der Beschäftigungsstrategie konnten jedoch bisher nicht ansatzweise erreicht werden.

14. Eine ausführliche Darstellung mit allen Datenquellen und Belegen ist zu finden in: Wohlmuth, Karl (2016): Ansatzpunkte einer nationalen Beschäftigungsstrategie für Tunesien – Management von De-Industrialisierung und Initiierung von Politiken der Reindustrialisierung, IWIM, Universität Bremen.

Eine nationale Beschäftigungsstrategie wird auch in den nächsten Jahren im Zentrum der politischen Diskussion in Tunesien stehen. Dies hat mehrere Gründe: Erstens zwingen die räumliche Konzentration der Beschäftigung und die komplexe Struktur der Arbeitslosigkeit zu ganzheitlichen Politikentwürfen. Die Beschäftigung ist stark konzentriert auf die Regionen Grand-Tunis (mit 25 Prozent der Gesamtbeschäftigung), Zentrum-Ost (mit 25,2 %) und Nord-Ost (mit 16,6 %); die Region Süd-West hat hingegen nur einen Beschäftigtenanteil von 4,8 Prozent. Die Rate der Arbeitslosigkeit ist nach der Revolution von 2011 stark angestiegen und erreichte im Mai 2011 bereits 18,3 Prozent.

Frauen sind von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen; deren Rate der Arbeitslosigkeit ist wesentlich höher als jene der Männer. Eine leichte Abnahme der Arbeitslosigkeit ist insbesondere bei Frauen auf eine offensive Einstellungspolitik im öffentlichen Dienst seit 2012 zurückzuführen. Diese Einstellungspolitik wird bis heute fortgesetzt und bläht den öffentlichen Sektor weiter auf; Impulse für eine zusätzliche Beschäftigung in der Privatwirtschaft gibt es hingegen nicht. Die Arbeitslosigkeit von Universitätsabsolvent_innen schwankt seit 2010 zwischen 23 und 33 Prozent, bei Männern zwischen 16 und 24 Prozent und bei Frauen zwischen 33 und 45 Prozent. Auch die regionalen Unterschiede bei den Raten der Arbeitslosigkeit sind groß – 12,4 Prozent in der Region Zentrum-Ost und 26,1 Prozent in der Region Süd-Ost.

Zweitens zwingt die dramatische Verschlechterung der Qualität der Arbeitsplätze zu politischen Reaktionen. Die Stabilität der Beschäftigung, hinsichtlich der Zahl der Beschäftigungstage im Jahr, variiert erheblich zwischen den drei Sektoren – sie ist niedrig in der Landwirtschaft, etwas höher in der Industrie und hoch im Dienstleistungssektor. Im informellen Sektor sind die Löhne niedrig und die Arbeitsbedingungen schlecht, vor allem für die Frauen. Der Anteil des informellen Sektors am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird mit 39,2 Prozent angegeben, der Anteil der Beschäftigten ohne Ansprüche aus der Sozialversicherung beträgt hingegen 49,9 Prozent. Auch die Bestimmungen für den Mindestlohn gelten nicht für die informell Beschäftigten. 22,2 Prozent der Beschäftigten sind im öffentlichen Sektor und 78,8 Prozent im privaten Sektor tätig; im privaten Sektor gibt es jedoch keinen Beschäftigungszuwachs.

Drittens gilt das klassische Arbeitsvertragsmodell der unbefristeten Verträge längst nicht mehr und zwingt zu politischen Korrekturen und schnellen Reformen. Nur noch 38,9 Prozent der Beschäftigten haben unbefristete Arbeitsverträge; auch der Anteil der Vollzeitjobs sinkt zunehmend. Diese Strukturverschiebungen wirken sich negativ auf die Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften aus sowie auf die Ausbildung in den Unternehmen. Darüber hinaus führen sie zu Lücken bei der Einkommenssicherung. Ganzheitliche Systemreformen für den Arbeitsmarkt und die soziale Sicherung kommen jedoch nicht voran, und das Vertrauen der Arbeitskräfte in deren Institutionen ist sehr gering.

Management der De-Industrialisierung und Beschäftigungskrise

Tunesien hat den Prozess der De-Industrialisierung nicht erfolgreich gemanagt. Die De-Industrialisierung wird im engeren Sinne definiert als die Abnahme des Anteils der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe an der Gesamtbeschäftigung des Landes, oder aber im weiteren Sinne als die kontinuierliche Abnahme des Anteils des verarbeitenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. an der Beschäftigung. Da das verarbeitende Gewerbe aber viele positive Impulse an die Gesamtwirtschaft weitergibt – breite, sektorenübergreifende und kumulative Produktivitätsentwicklung, technologisches Lernen, Vernetzung mit allen anderen Sektoren der Wirtschaft –, ist das Management der De-Industrialisierung für die Beschäftigung von zentraler Bedeutung.

Für die De-Industrialisierung gibt es mehrere gewichtige Ursachen: Mit steigendem Einkommen pro Kopf nimmt die Nachfrage nach Dienstleistungen zu; die Produktivität im verarbeitenden Gewerbe steigt schneller als in anderen Sektoren; immer mehr Dienstleistungen, die für die verarbeitende Industrie benötigt werden, finden sich im tertiären Sektor; die Einkommenselastizität der Nachfrage nach industriell gefertigten Gütern sinkt; und die internationale Arbeitsteilung und der globale technologische Wettbewerb wirken sich gerade in diesem Sektor immer stärker aus. Durch ein aktives Management der De-Industrialisierung wird es ermöglicht, jene Subsektoren der Wirtschaft zu fördern, die ein Wachstum zeigen und zu mehr Beschäftigung führen. Tunesien war bei diesem Management wenig erfolgreich. Zwischen 2008 und 2015 ist der Anteil des verarbeitenden Gewerbes

am BIP von 19,5 auf 16,8 Prozent gesunken. Der Anteil des Sektors an der Beschäftigung sank zwischen 1984 und 2010 jedoch nur von 20,1 auf 18,4 Prozent; seither hat sich der Anteil kaum verändert. Der Beschäftigungsanteil konnte gegenüber dem BIP-Anteil auf höherem Niveau gehalten werden; dies vor allem bedingt durch beschäftigungsprotektionistische Maßnahmen auf Kosten des Anstiegs der Arbeitsproduktivität.

Sowohl im öffentlichen Dienst als auch in den öffentlichen Unternehmen wurden Stellen geschaffen bzw. gehalten, die aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht nicht notwendig waren. Kampagnen zur Einstellung von Arbeitslosen finden regelmäßig statt, können aber eine aktive Beschäftigungspolitik nicht ersetzen. Der Strukturwandel stagniert seit den 1990er-Jahren. Strukturwandel findet statt, wenn Arbeitskräfte aus Sektoren mit niedriger Produktivität in Sektoren mit höherer Produktivität abwandern, etwa von der Landwirtschaft in die Industrie und/oder in den Dienstleistungssektor. Dieser Prozess stockt in Tunesien. Produktivitätssteigerungen gibt es daher nur innerhalb von Sektoren, beispielsweise wenn im Dienstleistungssektor neue IT-Firmen für industriennahe Software-Anwendungen entstehen oder im Sektor der verarbeitenden Industrie Unternehmen für moderne IT- und Telefonie-Geräte gegründet werden.

Fünf zentrale Faktoren sind für das unzureichende Management der De-Industrialisierung in Tunesien maßgeblich verantwortlich:

Erstens entstehen durch die diversen Beihilfen und Steuervorteile und insbesondere durch die Export-, Investitions- und Industrieförderung Renteneinkommen, die in der Regel nicht produktiv investiert wurden, weil Leistungskriterien bei der Inanspruchnahme der Mittel nicht wirksam wurden oder gar nicht vorgesehen waren. Die tunesische Industriepolitik hat eine Vielzahl von Programmen initiiert – Exportförderung, Modernisierung der Industrie, Regionalbeihilfen, Investitionsförderung –, die aber nicht zu Strukturwandel und Beschäftigung beigetragen haben.

Zweitens ist das nationale Innovationssystem von Tunesien nicht wesentlich gestärkt bzw. grundlegend reformiert worden. Der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) der privaten und öffentlichen Unternehmen ist sehr gering – weniger als 0,2 Prozent des

BIP.¹⁵ Die diversen F&E-Förderprogramme des Staates werden zudem unzureichend koordiniert und nicht systematisch evaluiert. Das F&E-System weist eine Vielzahl von öffentlichen Forschungseinrichtungen auf – mehr als 600 Institutionen mit 15.000 Forscher_innen –, systematische Verflechtungen mit den Unternehmen, um Technologietransfers und Innovationen zu ermöglichen, bestehen jedoch nicht. Insbesondere die vielen kleinen und mittleren Unternehmen profitieren nicht von den staatlichen F&E-Fördermaßnahmen.

Drittens bestehen keine Anreize für die Reallokation von qualifizierten Arbeitskräften zwischen den Sektoren; die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den Sektoren und zwischen den Unternehmen ist in Tunesien sehr gering. Dadurch werden die Modernisierung der Industrie und das Wachstum der Unternehmen behindert. Der dualistische Arbeitsmarkt, mit einem immer kleineren Anteil unbefristet Beschäftigter, gibt weder Anreize für die Mobilität dieser Arbeitskräfte zwischen den Sektoren und Unternehmen noch Anreize für die Aus- und Weiterbildung in den Unternehmen selbst.

Viertens ist die Beschäftigungsaufnahme von beruflich und akademisch Ausgebildeten in der Wirtschaft absolut zu niedrig. Die Wirtschaft fragt unqualifizierte und wenig qualifizierte Arbeitskräfte nach, sodass die Arbeitslosigkeit dieser Personengruppen relativ niedrig ist. Die Arbeitslosigkeit von akademisch und beruflich Ausgebildeten ist hingegen wesentlich höher. Die akademisch Ausgebildeten sind überwiegend in Sektoren mit niedriger Wertschöpfung und im öffentlichen Dienst beschäftigt.

Fünftens ist es nicht gelungen, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Sozialversicherungssysteme und die sozialen Sicherungsnetze produktiv so zu verändern und aufeinander abzustimmen, dass eine größere Mobilität von Arbeitskräften mit einer Basis-Einkommenssicherung für Beschäftigte und Arbeitslose hätte vereinbart werden können. Die hohen Kosten für Nahrungsmittel- und Treibstoffsubventionen, von denen auch obere Mittelschichten und Reiche profitieren, könnten stärker zugunsten des Ausbaus der rudimentären sozialen Sicherungsnetze reduziert werden.

15. Zum Vergleich: In Südafrika sind die Ausgaben der Unternehmen für Forschung und Entwicklung mit 0,54 Prozent des BIP und mit 59 Prozent der gesamten Aufwendungen für F&E wesentlich höher; vgl. dazu die OECD-Daten unter: <https://www.oecd.org/sti/outlook/e-outlook/sticountryprofiles/southafrica.htm>.

Beschäftigungsschaffung durch vier Pfade der Reindustrialisierung

Die Reindustrialisierung ist ein populäres Konzept in entwickelten Volkswirtschaften, um die industrielle Basis zu stärken, die als Motor für Technologieentwicklung und Produktivitätssteigerungen gilt. Auch in Afrika wird das Konzept der Reindustrialisierung intensiv diskutiert. Es geht darum, an die positiven Elemente der Importsubstitution anzuknüpfen und diese mit Elementen der Exportdiversifizierung und der wissens- und ressourcenbasierten Industrialisierung zu verbinden.

Für Tunesien ergeben sich vier mögliche Pfade für eine Reindustrialisierung. Das Beschäftigungspotenzial dieser vier Pfade ist erheblich; das Produktionsmodell von Tunesien würde bei einer Implementierung deutlich verändert werden. Die vier Pfade sind nicht alternativ zu sehen; es handelt sich um weithin komplementäre Strategien. Für Tunesien bietet die Reindustrialisierung die Chance, mehrere Entwicklungsziele gleichzeitig zu realisieren: Armutsbekämpfung; Reduzierung der Arbeitslosigkeit; Fortsetzung des Strukturwandels; intensivere Nutzung des Humankapitals in Sektoren mit hoher Wertschöpfung; technologische Modernisierung der Industriestruktur; Verringerung der regionalen sozialen und ökonomischen Ungleichgewichte; Wachstum von kleinen und mittleren Unternehmen; und eine tiefere Integration in globale Wertschöpfungsketten.

Der Pfad 1 der Reindustrialisierung (Aufbau integrierter Wertschöpfungsketten mit hohem Beschäftigungspotenzial in Sektoren außerhalb des verarbeitenden Gewerbes) geht davon aus, dass in der Landwirtschaft, im Bergbau, in der Bauwirtschaft und in einigen Dienstleistungssektoren integrierte Wertschöpfungsketten mit großen Beschäftigungspotenzialen aufgebaut werden können. Dies kann aber nur gelingen, wenn die grundlegenden Sektor-Politiken stimmig sind, also kohärente Entwicklungskonzepte implementiert werden. In all diesen Bereichen besteht ein großer Reformbedarf, um durch integrierte Wertschöpfungsketten die großen Beschäftigungspotenziale zu nutzen. Besonders gravierend sind die Schwächen bei der Landwirtschaftspolitik; direkte Beihilfen und protektionistische Maßnahmen stützen eher große landwirtschaftliche Betriebe, die wenig wettbewerbsfähige Produkte erzeugen. Nachgelagerte Industrien, »grüne Industrien« und regionale Industrien können hingegen die Beschäftigungschancen nicht nutzen.

Der *Pfad 2 der Reindustrialisierung* (Aufbau industrieller Wertschöpfungsketten und Infrastrukturentwicklung im Landesinneren) geht davon aus, dass neue Ansätze der Regionalentwicklung notwendig sind. Die Schaffung von Produktionsnetzwerken zwischen den Küsten- und den Hinterland-Regionen ist eine herausragende beschäftigungspolitische Aufgabe. Die strikte Trennung von Offshore- und Onshore-Sektoren hat in Tunesien interregionale Verflechtungen von Wertschöpfungsketten von vornherein unmöglich gemacht. Zudem sind die bürokratischen Hürden für Onshore-Sektor-Unternehmen (im Export, aber auch auf dem heimischen Markt) in den Hinterland-Regionen noch größer als in den Küstenregionen. Eine neue Industriepolitik für die Anschließung der Hinterland-Regionen baut auf drei Pfeilern auf: erstens, Aufbau von industriellen Entwicklungszonen in jenen Hinterland-Regionen, in denen ökonomische Verbindungen zu Unternehmen in den Küstenregionen erfolgreich ausgebaut werden können; zweitens, Etablierung einer Investitionsförderung, die von den spezifischen Ressourcen und komparativen Vorteilen der Hinterland-Regionen bestimmt wird; und drittens, Errichtung von Ausbildungs-, Beratungs-, Gründer- und Technologiezentren in Entwicklungsregionen mit Potenzial, um die Ausbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen, *Entrepreneurship Development* sowie die Technologietransfers zu den lokalen Unternehmen zu unterstützen. Drei industrielle Entwicklungsregionen wurden vorgeschlagen, um Hinterland-Regionen anzubinden; die Bindung an regionale Wachstumspole ist dabei von großer Bedeutung.

Der *Pfad 3 der Reindustrialisierung* (Vertiefung der vertikalen und horizontalen Integration in globale Wertschöpfungsketten) geht davon aus, dass das beachtliche F&E-Potenzial des Landes für eine tiefere Integration der tunesischen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung genutzt werden kann. Tunesien ist in einige wenige globale Wertschöpfungsketten vertikal integriert, jedoch fehlt eine tiefe vertikale Einbindung durch die Produktion von Schlüsselkomponenten, also komplexen Zwischengütern, sowie von komplexen Endprodukten für den Weltmarkt. Die vertikale Integration führt bisher vorwiegend zur Beschäftigung von wenig qualifizierter Arbeitskraft in Bereichen wie Textilien und Bekleidung, Nahrungsmittel und Getränke sowie Elektrik und Elektronik. Zudem ist eine Präsenz gleichzeitig in mehreren neuen Sektoren – vor allem in wissensintensiven Bereichen – notwendig und möglich, um durch horizontale Integration in globale Wertschöpfungsketten die Beschäftigung von qualifizier-

ten Arbeitskräften massiv zu erhöhen. So gibt es in Tunesien Potenziale einer »Fusion« von Technologien im Bereich der Medizintechnik – an der Schnittstelle zwischen den Bereichen Gesundheitswirtschaft, elektronische und elektrische Industrien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien. Den tunesischen Unternehmen steht für diese Integration – in vertikaler und horizontaler Hinsicht – prinzipiell ein umfassendes staatliches System zur Förderung von Innovation und Technologietransfers zur Verfügung. Es wird aber für die vertiefte Integration in globale Wertschöpfungsketten bisher nicht genutzt.

Der *Pfad 4 der Reindustrialisierung* (breite Nutzung und Weiterentwicklung der schon vorhandenen Potenziale des »grünen Wachstums« und »grüner Industrien«) geht davon aus, dass in Zeiten des Klimawandels und der dringlich zu lösenden Umweltprobleme auch in Tunesien immer mehr qualifizierte und junge Arbeitskräfte benötigt werden, um in sozialen Unternehmensmodellen, in sozialen Gemeinschaftsprojekten, in Genossenschaften¹⁶ und auch in konventionellen profitorientierten Unternehmen Perspektiven für »grünes Wachstum« umzusetzen. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit, vor allem in den Hinterland-Regionen, und die hohen Raten der Arbeitslosigkeit von beruflich und akademisch Ausgebildeten könnten dadurch mittel- bis längerfristig reduziert werden – vor allem dann, wenn die Ausbildungsprofile und -inhalte auf allen schulischen Ebenen entsprechend angepasst würden. Eine Strategie der Reindustrialisierung über »grüne Industrien« bietet vielfältige Chancen für eine nachhaltige Entwicklung und mittel- bis langfristig auch für die Beschäftigungsschaffung in allen Regionen. Dies gilt insbesondere für die folgenden Bereiche: erneuerbare Energien und Energieeffizienz; Tourismus und Öko-Tourismus; Abfallwirtschaft, Recycling und Re-Manufacturing; organische Landwirtschaft; Bauwirtschaft; und Umweltschutz im Bergbau. Eine Bündelung aller Aktivitäten in den Bereichen Start-up-Unternehmen und *Entrepreneurship Development* kann mit dem Ziel vorgenommen werden, Clean-Tech-Unternehmen zu fördern. Neu konzipierte Programme der Industrie- und Exportförderung, Umwelt- und Nachhaltigkeitsprogramme, konventionelle, kommunale und soziale Entrepreneurship-Programme sowie diverse Sozialhilfe- und Qualifizierungsprogramme können diesen Prozess gezielt unterstützen.

16. So ist das COOP-Modell der ILO für Tunesien ein Versuch, junge Unternehmer_innen und Handwerker_innen in El-Kef, Gafsa und Tunis mit dem Genossenschaftsmodell vertraut zu machen; vgl. COOP News No. 1, 2012, S. 10; <http://www.diktio-kapa.dos.gr/keimena/CoopNewsILO1.pdf>.

Ausrichtung und Umsetzung der Beschäftigungsstrategie

Eine gleichzeitige Implementierung dieser vier Pfade der Reindustrialisierung hat beschäftigungspolitisch große Vorteile. Es ergeben sich Synergien und es kann sichergestellt werden, dass keine zentralen Politikfaktoren unbeachtet bleiben. Allerdings handelt es sich dabei um eine Aufgabe, die nur gelingen kann, wenn alle wesentlichen politischen und ökonomischen Akteure beteiligt werden. Die Beschäftigungsstrategie für 2013–2017 wurde unter Federführung des Ministeriums für Beschäftigung und Berufsbildung erarbeitet; jetzt geht es um eine umfassende nationale politische Aufgabe in Tunesien. Alle wichtigen Entscheidungsträger_innen sind an einer langfristigen, sektorübergreifenden und verbindlichen Beschäftigungsstrategie zu beteiligen: alle Fachministerien, die mit Wirtschaft, Landwirtschaft, Infrastruktur, Handel, Wissenschaft, Ausbildung, Investitionen und Unternehmen zu tun haben; die Wirtschaftsberater_innen der Regierung und der Parteien; die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände mit unterschiedlicher politischer Ausrichtung; wichtige Akteure aus Wissenschaft, Technologiezentren und von Universitäten; Vertreter_innen von Unternehmen unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Kapitaleigentumsverhältnisse; Wirtschaftsvertreter_innen der Inlandsregionen; Vertreter_innen von sozialen und kommunalen Unternehmen und Genossenschaften etc.

Die aktuelle Diskussion über das Kooperationsabkommen zwischen der EU und Tunesien ALECA (*Accord de Libre-Echange Complet et Approfondi*) zeigt, dass die Zivilgesellschaft und die Ökonom_innen in Tunesien sehr genau und überaus kritisch verfolgen, wie die Verhandlungen verlaufen. Allerdings ist die Faktenlage über die zu erwartenden Wirkungen recht dünn. Der aus dem Jahr 2013 stammende und immer wieder zitierte ECORYS-Bericht¹⁷ kommt zu eher zwiespältigen Ergebnissen hinsichtlich der Wirkungen von ALECA auf das Wachstum, die Beschäftigung, den Handel und die Umwelt. Während die Landwirtschaft (Gemüse und Früchte) und einige Industrieprodukte gewinnen könnten, gibt es eher Nachteile bei Textilien, Bekleidung und Leder sowie bei nicht-mineralischen und petrochemischen Produkten. Auch die

17. ECORYS (2013): Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Tunisia, Final Report and Annexes-Final Report, 25. November 2013, Rotterdam; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151923.pdf and <http://www.trade-sia.com/tunisia/wp-content/uploads/sites/3/2014/06/FR-Tunisia-annexes.pdf>.

Auswirkungen auf den Dienstleistungssektor zeigen widersprüchliche Ergebnisse. Darüber hinaus belastet die zunehmende Wasserknappheit die Expansion der Landwirtschaft. Auch die IACE-Studie kommt in Simulationen zu recht durchwachsenen Ergebnissen für die Landwirtschaft und für den Sektor der Dienstleistungen; damit ALECA ein Erfolg wird, müssten sehr hohe Expansionsraten (Produktion, Exporte, Produktivität) erzielt werden.¹⁸

Die ITCEQ-Studie sieht hingegen Vorteile für die Beschäftigung im Dienstleistungssektor, da qualifizierte Arbeitskräfte nach einer Liberalisierung dieser Sektoren stärker nachgefragt würden.¹⁹ Allerdings können diese positiven Effekte nur realisiert werden, wenn ein umfassender Reformschub in Tunesien erfolgen würde. Das Protokoll der ersten Verhandlungsrunde (18.–21. April 2016) zwischen der EU und Tunesien zeigt, dass die Verhandlungen erst ganz am Anfang stehen und zwei bis drei Jahre andauern könnten.²⁰ Erst dann würde sich der komplexe Ratifizierungsprozess in der EU anschließen. Strukturverändernde Wirkungen könnten also nicht vor 2020 eintreten; und bis dahin wäre bereits der nächste Entwicklungsplan relevant.

Insgesamt herrscht in der informierten tunesischen Zivilgesellschaft die wohl realistische Meinung vor, dass nur bei sehr guten Verhandlungsergebnissen für Tunesien die positiven Wirkungen die negativen Folgen des Abkommens übertreffen werden. Um dies zu erreichen, wird es notwendig sein, dass Tunesien möglichst schnell eine kohärente Industriepolitik entwickelt. Der Entwicklungsplan für 2016–2020 enthält kein solches Konzept. Daher ist es wichtig, dass bei einer Beschäftigungskonferenz die Diskussionen über De-Industrialisierung und Re-Industrialisierung konsequent geführt werden und zu Aktionsplänen führen.

Zur Debatte steht mit der Industriepolitik auch die grundlegende Ausrichtung der Handels- und Integrationspolitik. In einer kürzlich erschienenen Stellungnahme von

18. Vgl. zur IACE-Studie: <http://www.iace.tn/articles/la-4eme-edition-du-tunis-forum-2>.

19. ITCEQ (2016): Evaluation de l'impact de la libéralisation des services dans le cadre de l'Accord de Libre Echange Complet et Approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'U.E., Etude no. 04/2016, République Tunisienne, Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale, Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitative.

20. ALECA (2016): Rapport conjoint du premier round de négociation sur un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'Union Européenne, Tunis, 18–21 avril 2016; http://www.aleca.tn/wp-content/uploads/2016/04/220416-Tunisia-ALECA-1st-round-report_final.pdf.

Carlos Lopes, dem Exekutivdirektor der UNECA, wird deutlich, dass Tunesiens ökonomische Zukunft eher in Afrika liegt; dies zeigen neue Studienergebnisse zu Tunesiens Optionen im Handel mit EU-Ländern sowie mit arabischen und afrikanischen Ländern überaus deutlich.²¹

Die regionale Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern, etwa im Rahmen der anvisierten CFTA (*Continental Free Trade Area*) bietet Chancen für tunesische Unternehmen im Bereich der Konsumgüter, des Handels, der Bauleistungen und diverser Dienstleistungen. Regionale Wertschöpfungsketten und Kooperationen in den Bereichen mineralische Rohstoffe, Öl und Gas bieten Chancen in Bezug auf arabische Länder, z. B. in Abkommen wie GAFTA (*Greater Arab Free Trade Area*) und AMU (*Arab Maghreb Union*). Tunesien kann dennoch weiterhin von einer Zusammenarbeit mit den EU-Ländern in manchen globalen industriellen Wertschöpfungsketten sowie in den Bereichen der landwirtschaftlichen Produkte und des Tourismus profitieren.

Aus beschäftigungspolitischen Gründen sind neben einer Kooperation mit Europa (ALECA) auch Kooperationen mit Afrika (CFTA) und arabischen Ländern (GAFTA und AMU) notwendig; globale Wertschöpfungsketten würden dann durch regionale Wertschöpfungsketten ergänzt und neben vertikalen Wertschöpfungsketten käme es zu horizontalen ökonomischen Verflechtungen.²² Die Abkommen mit der EU wurden tendenziell stark überschätzt und haben zu den Verwerfungen geführt, die im zweiten Teil dieser Studie erwähnt sind: Konzentration auf nur zwei Wertschöpfungsketten ohne einen klaren Trend zur Weiterentwicklung in der Tiefe und Breite sowie sehr begrenzte Beschäftigungseffekte hinsichtlich Quantität und Qualität der Arbeitsplätze.

Das ALECA-Programm enthält überaus hohe Ansprüche und weckt große Erwartungen, doch zeigen die bisherigen Erfahrungen der Kooperation von Tunesien mit der EU, dass diese so nicht erfüllt werden können.²³ Tunesi-

en quasi als »Teil des Europäischen Binnenmarktes« zu definieren, mag manche Kreise in Tunesien faszinieren, doch wie realistisch sind diese Perspektiven? Insofern ist eine Neubestimmung der globalen und regionalen Ausrichtung von großer Bedeutung für die Beschäftigungsstrategie von Tunesien.

Wichtig ist ebenso, dass der private Sektor in Tunesien sich in diese Diskussionen sehr viel stärker als bisher einbringt und in Bezug auf notwendige Reformen gegenüber dem Staat und seinen Verwaltungsebenen deutlicher Position bezieht. In der Beschäftigungspolitik und bei Abkommen wie ALECA geht es nicht nur um Initiativen der Regierung und Verhandlungen zwischen Regierungen: Alle Initiativen und Verhandlungsschritte müssen mit dem tunesischen Privatsektor – mit den Unternehmen und allen Verbänden und Kammern – abgestimmt und rückgekoppelt werden. Dies setzt aber fundamentale Änderungen in der Wirtschaftsverfassung voraus. Das Wirtschaftsmodell in Tunesien basiert nach wie vor auf einer engen Verflechtung der großen staatlichen, privaten und privatisierten Unternehmen mit dem Staat – durch Korruption, Ausschaltung des Wettbewerbs, Gängelung, Über-Regulierung, willkürliche Besteuerung, politische Nähe und Intransparenz –, während die kleinen Unternehmen traditionell nicht gefördert, sondern exzessiv belastet und besteuert werden – durch hohe administrative Kosten, durch Korruption sowie vielfältige Abgaben und Auflagen.

Wesentliche Teile der privaten Erträge werden dem Unternehmenssektor entzogen und können daher nicht beschäftigungswirksam investiert werden. Dies wurde in den ersten Jahren nach dem »Arabischen Frühling« auch von der tunesischen Regierung als wesentliche Ursache der Wirtschaftsprobleme betont.²⁴ Reformen blieben jedoch stecken und die symbolischen Maßnahmen konnten keine Wende einleiten. Der öffentliche Dienst und die staatlichen Unternehmen, aber auch große private Unternehmen werden von den »Beschäftigungskampagnen« der Regierung deutlich negativ erfasst, also »in die Pflicht genommen«, worauf in diesem Text bereits weiter oben hingewiesen wurde. Dies

21. Lopes, Carlos (2015): Tunisia's economic future is in Africa, 16. November 2015; <http://www.uneca.org/es-blog/tunisia%E2%80%99s-economic-future-africa>.

22. UNECA (2016): Promoting Regional Value Chains in North Africa, Addis Ababa: ECA/Economic Commission for Africa; http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/sro-na_promoting_regional_valuechain_en.pdf.

23. EIB/European Investment Bank (2015): Structural Transformation and Industrial Policy: A Comparative Analysis of Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey and Case Studies (Case Study Tunisia, S. 39–68), FEMISE/FEMIP; http://www.eib.org/attachments/country/femip_study_structural_transformation_and_industrial_policy_en.pdf.

24. The African Development Bank (AfDB) / The Government of Tunisia (GoT) / The Government of the United States (GoUS) (2013): Towards a New Economic Model for Tunisia, Identifying Tunisia's Binding Constraints to Broad-Based Growth; http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Towards_a_New_Economic_Model_for_Tunisia_-_Identifying_Tunisia_s_Binding_Constraints_to_Broad-Based_Growth.PDF.

ist aber nicht der Weg zu wettbewerbsfähiger Produktion und zu Investitionen, die für mehr Beschäftigung sorgen.

Die Akteure des privaten Sektors müssen im Rahmen der Arbeit an einer umfassenden Beschäftigungsstrategie für Tunesien und bei der Beschäftigungskonferenz zur Planung dieser Strategie eine eigenständige Rolle spielen. Die Einbeziehung alternativer Arbeitgeberverbände zur UTICA²⁵ – wie CONECT²⁶ und IACE²⁷ – und von Verbänden privater KMU sowie von Handwerksverbänden, Assoziationen von informellen Unternehmen, Start-ups, Genossenschaften, kommunalen und sozialen Unternehmen ist besonders wichtig, wie auch die Teilhabe von privaten KMU und anderen Unternehmensakteuren an der Entscheidungsfindung über Fördermaßnahmen. All diese Organisationen sind an der vorgeschlagenen Beschäftigungskonferenz angemessen zu beteiligen. Eine stärkere Autonomie all dieser Verbände und Organisationen gegenüber dem tunesischen Staat ist wichtig und gleichzeitig Voraussetzung für den Erfolg von Beschäftigungspolitiken. Auf der Seite der Gewerkschaften sind ebenso unabhängige Arbeitnehmervertretungen neben der UGTT²⁸ zu beteiligen. NGOs und CSOs sind auch in Beschäftigungsfragen in Tunesien sehr aktiv und könnten einer Beschäftigungskonferenz wichtige Impulse geben.

Aus diesem Grund müsste zunächst eine nationale Beschäftigungskonferenz etabliert werden, die an den Grundlinien einer nationalen Strategie für mehr Beschäftigung arbeitet, um dann den Rahmen für eine umfassende Beschäftigungsstrategie vorzugeben. Die eigentliche Umsetzung der Entwürfe einer neuen Beschäftigungsstrategie beginnt dann, wenn die Kernelemente der Strategie in Gesetzesform gebracht werden müssen. Das Beispiel der Reform des Investitionsgesetzes zeigt, dass es viele Jahre dauern kann, bis eine Entscheidung in den Ministerien und im Ministerrat fällt, dann die Beschlüsse in den Ausschüssen und im Plenum des Parlaments erreicht werden, um schließlich die notwendigen Dekrete in den Ministerien zur Ausführung der Gesetze zu erlassen und die Verwaltungsabläufe der zuständigen

Behörden so zu organisieren, dass aus der Beschäftigungsstrategie letztlich ein effizientes Verwaltungshandeln resultiert und die Umsetzung der Reformen in der Wirtschaftspraxis erreicht wird. Der Implementierungszyklus von Reformvorhaben muss daher deutlich und ganz entscheidend verkürzt werden. Auch darüber muss bei einer nationalen Beschäftigungskonferenz diskutiert und entschieden werden.

25. Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA); <http://www.utica.org.tn/Fr/>.

26. Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie (CONNECT); <http://www.conect.org.tn/>.

27. Institut Arabe des Chefs d'Entreprises (IACE); <http://www.iace.tn/>.

28. Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT); <http://www.ugtt.org.tn/>.

Bass, Hans-Heinrich (2016): Obstacles to and opportunities for the integration of an emerging market economy into Global Value Chains: The Case of Tunisia, in: *Journal of International Business and Global Economy*, Vol. 35 (forthcoming, November 2016).

Bass, Hans-Heinrich (2016): Tunisia's Progress in Integration into Global Value Chains: Achievements and Obstacles, S. 279–291, in: *African Development Perspectives Yearbook 2017*, Vol. 19, Africa's Progress in Regional and Global Economic Integration – Towards New Trade And Investment Policies, Wien/Zürich: LIT Verlag.

Kappel, Robert (2016): Von informellen Unternehmen zum African Mittelstand? Differenzierungen im afrikanischen Unternehmertum, S. 87–110, in: Daniel, Antje / Müller, Sebastian / Stoll, Florian / Oehlschläger, Rainer (Hrsg.): *Afrikanische Gesellschaften im Wandel – Mittelschichten, Mittelklassen oder Milieus?* Nomos: Baden-Baden.

Wohlmuth, Karl (2016): *Ansatzpunkte einer nationalen Beschäftigungsstrategie für Tunesien – Management von De-Industrialisierung und Initiierung von Politiken der Reindustrialisierung*, IWIM, Universität Bremen.

Wohlmuth, Karl (2015): Gelingen die Wirtschaftsreformen in Tunesien? Der Handlungsbedarf betrifft alle Bereiche der Wirtschaftspolitik, S. 24–31, in: »Berichte«, Oktober–Dezember 2015, 25. Jg., Nr. 209, Berlin: Forschungsinstitut der IWW e.V.

Wohlmuth, Karl (2016): Die strategische Rolle der Universitäten in Tunesien, in: *Impulse – Der Wissenschaftsblog*, Universität Bremen.

29. In der Literaturliste finden sich nur wichtige Basistexte der Autoren mit all den Quellen für Daten, die im Text verwendet wurden, während in den Fußnoten zusätzliche spezifische Hinweise gegeben werden.



Über die Autoren

Dr. Hans H. Bass ist Professor für Internationale Wirtschaft in Bremen (*City University*) und leitet das *Institute for Transport and Development*. Er war Gastprofessor unter anderem in China, Japan, Nigeria und Russland und hat NGOs und internationale Organisationen zu entwicklungsökonomischen Fragen beraten. Bass arbeitet in der *Research Group on African Development Perspectives* mit und ist zudem Mitglied des bundesweiten Auswahlausschusses der Studienförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Robert Kappel ist emeritierter Professor, President Emeritus und Senior Research Fellow am *GIGA German Institute of Global and Area Studies* in Hamburg. Er lehrte an den Universitäten Bremen, Leipzig und Hamburg und war von 2004 bis 2011 Präsident des GIGA. In Leipzig gründete und leitetet er den Masterstudiengang »*small enterprise promotion and training*« (sept). Schwerpunkte seiner Forschung sind »Wirtschaft in Afrika«, »Klein- und Mittelunternehmen« sowie »Globale Machtverschiebungen«.

Karl Wohlmuth ist emeritierter Professor für den »Vergleich ökonomischer Systeme« an der Universität Bremen. Seine beiden zentralen Forschungsgebiete sind »Ökonomische Systeme im Wandel der Weltwirtschaft« und »Afrikanische Entwicklungsperspektiven«. Er ist wissenschaftlicher Leiter der *Research Group on African Development Perspectives* an der Universität Bremen, die seit 1989 das *African Development Perspectives Yearbook* herausgibt.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ralf Hexel, Leiter, Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika

Tel.: +49-30-269-35-7420 | Fax: +49-30-269-35-9233
<http://www.fes.de/nahost>

Bestellungen/Kontakt:
info.nahost@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-95861-599-1