
Frauen sind anders. Männer auch!

Das Projekt „Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben“ in China geht erfolgreich zu Ende

Es ist noch gar nicht lange her, daß in China den Frauen die Hälfte des Himmels zugeschrieben wurde und es für sie zum guten Ton gehörte, sich nicht nur genauso zu kleiden wie die Männer, sondern auch in typischen Männerberufen harte körperliche Arbeit zu verrichten. Auch heute noch sieht man auf Chinas Straßen Frauen große Omnibusse durch den wachsenden Verkehr lenken. Ansonsten erinnert das heutige Erscheinungsbild der Städte wie auch der Menschen kaum noch an die Lebensbedingungen vor 20 Jahren.

Mit der Transformation von Gesellschaft und Wirtschaft sind die Lebensmodelle pluralistischer und offener geworden. Dies hat jedoch auch dazu geführt, daß Frauen auf dem Arbeitsmarkt an Boden verlieren zu drohen. Die Hälfte des Himmels, sollte sie tatsächlich mal den Frauen gehört haben, muss verteidigt werden. Was bisher als selbstverständlich erachtet wurde, wird nun zumindest partiell in Frage gestellt. Als in den neunziger Jahren die ersten Entlassungswellen die großen Staatsbetriebe erfaßten, wurden Frauen schneller entlassen und hatten größere Probleme, neue Arbeit finden.

Die Reformen der chinesischen Wirtschafts- und Sozialstrukturen mit dem Ziel der besseren Einbindung in die Weltwirtschaft haben zu enormen Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt geführt. Etwa 20 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung sind arbeitslos, das sind 130 Millionen Menschen. Die Arbeitsmarktlage ist zwar in den Küstenregionen des Ostens und in einigen Metropolen vergleichsweise günstiger, im ärmeren Westen des Landes sowie den alten Industrieregionen des Nordostens ist die Arbeitslosigkeit dafür um so erheblicher. 10 Millionen Menschen ziehen daher jährlich von dort weg in die Städte. Dort werden Arbeitskräfte gebraucht, aber weder die aus den ländlichen Regionen zuziehenden Menschen noch die in den Städten selbst arbeitslos gewordenen Einwohner verfügen über die geforderten Qualifikationen, um Stellen im schnell wachsenden Dienstleistungssektor besetzen zu können, der zunehmend an Bedeutung gewinnt. Von den ca. 40 Millionen Menschen, die seit der Mitte der 90er Jahre

aus Staatsfirmen freigesetzt wurden, konnten nur etwa zwei Drittel wiederbeschäftigt werden. Die Wiederbeschäftigungsquote der Frauen war dabei deutlich geringer, als die der Männer.

Die sich schon Mitte der 90er Jahre abzeichnende Verdrängung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt war Anlass für das erste deutsch-chinesische Arbeitsmarktprojekt, welches sich gezielt an Frauen wendete. Die chinesische Regierung hatte bereits zu dieser Zeit der wachsenden Arbeitslosigkeit viel Aufmerksamkeit gewidmet. Die Strategie und Politik zur Wiederbeschäftigung umfaßte eine Vielzahl von Akteuren. Es war nicht nur Sache der Arbeitsämter, für Wiederbeschäftigung zu sorgen, auch die freisetzenen Firmen sowie eine Vielzahl weiterer Institutionen (z.B. Frauenverband, Gewerkschaften etc.) bekamen diesbezüglich wichtige Aufgaben zugewiesen. Der Ansatz des Projektes sollte insofern nicht sein, ein neues Politikfeld zu initiieren, sondern effiziente Methoden, Instrumente und Modelle der Wiederbeschäftigungspolitik zu entwickeln und zu verbreiten. Es zielte mithin direkt auf das Capacity Development der verantwortlichen Institutionen und ihrer Mitarbeiter.

Das Projekt „Wiedereingliederung arbeitsloser Frauen in das Erwerbsleben“ wurde 1997 zwischen beiden Regierungen vereinbart und 1999 wurde es begonnen. Es bestand aus zwei Phasen, die seit August 2006 nun beendet sind.

In der Planungsphase des Projektes wurden unter fünf möglichen Standorten zwei Städte ausgewählt: Für die erste Projektphase sollte es ausschließlich Nanjing, Hauptstadt der Provinz Jiangsu sein, in der zweiten Phase ab 2003 sollte dann Benxi in der Provinz Liaoning hinzukommen. Die zwei sehr weit auseinanderliegenden Projektstandorte waren zum Teil zwar eine logistische Herausforderung für das Projekt, die Auswahl hatte jedoch auch einen grossen Vorteil: Durch die unterschiedlichen wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen in Nanjing und Benxi konnte herausgefunden werden, welche Instrumente

unter welchen Bedingungen gut oder weniger gut funktionieren.

Das Ziel des Projektes war, arbeitslose und freigesetzte Frauen bei ihrer Wiederbeschäftigung zu sowie bei Gruendungen von Kleinunternehmen zu unterstützen. Ein Ziel ist zum einen richtungsgebend, zum anderen soll es genug Platz und Flexibilität lassen, um die konkrete Durchführung des Projektes an die sich unter Umständen wandelnde Problemlage anzupassen. Neben unserem offiziellen Ziel, welches sehr auf die konkrete Zielgruppe bezogen ist, gab es weitere implizite Ziele, die ebenfalls von großer Bedeutung waren. Durch die Verfolgung weiterer Ziele kann sogar gesagt werden, daß das Projekt weit mehr erreicht hat, als das offizielle Ziel verlangt. Folgende Aspekte spielten auch noch eine wesentliche Rolle:

- Schaffung eines funktionierenden arbeitsmarktpolitischen Netzwerkes und einer sinnvollen institutionellen Arbeitsteilung in den Pilotstädten
- Verbindung der Arbeitsmarktpolitik mit benachbarten Politikbereichen
- Capacity Development in den beteiligten Institutionen, Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik
- Kundenorientierung und Ausdifferenzierung des Angebotes
- Bewußtseinsbildung zur Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt
- Entwicklung von übertragbaren Modellen und deren Export in andere Regionen

Als das Projekt geplant und begonnen wurde, stand ganz klar die Zielgruppe der Frauen ab 35 bis 50 im Vordergrund, freigesetzt aus Staatsbetrieben und in der Regel sehr einfach bzw. einseitig qualifiziert. Dies war zu dieser Zeit auch ein ganz wesentlicher Teil der von Arbeitslosigkeit und Freisetzung Betroffenen. Von dieser eher homogenen Zielgruppe bewegten wir uns schrittweise zu einer stärkeren Heterogenisierung der Zielgruppe, parallel zur Heterogenisierung der Arbeitslosigkeit. Zunehmend machten wir Aktivitäten auch für Frauen unter 30 sowie fuer Frauen vom Lande. Mit diesem Schritt wurde auch die

früher recht strikt bestehende Grenze zwischen Land- und Stadtbevölkerung aufgeweicht, da früher das städtische Arbeitsamt für diese Personen nicht zuständig war. Eine weitere Gruppe, die vom Frauenprojekt profitierte, ist vielleicht die erstaunlichste: Es sind die Männer selbst. Viele Aktivitäten, Methoden und Instrumente richteten sich entweder von vornherein auch an Männer (vor allem bei der Existenzgründungsförderung und der Zeitarbeit) oder die entwickelten Modelle geben den zuständigen Institutionen Instrumente an die Hand, die ohne weiteres auf Männer anwendbar sind.

Partner des Projektes war auf der nationalen Ebene das Ministerium fuer Arbeit und Soziale Sicherheit, in den Pilotstaedten waren es die Aemter fuer Arbeit und Soziale Sicherheit. Neben diesen offiziellen Partnern gab es überdies eine Vielzahl von beteiligten Akteuren. Als wichtigste zu nennen sind in den Projektstandorten und zum Teil auf nationaler Ebene andere Ämter wie z.B. das Amt für Wirtschaft und das Steueramt, der Frauenverband, die Gewerkschaften, Unternehmerverbände, chinesische und ausländische Unternehmen, private und öffentliche Trainingsinstitutionen sowie private und öffentliche Anbieter von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern. Darüber hinaus war das Projekt in ein internationales und nationales Fach-Netzwerk eingebunden. Dies umfaßte die inhaltlichen verwandten Projekte der deutsch-chinesischen TZ sowie Projekte oder Aktivitäten der politischen Stiftungen und anderer EZ-Institutionen Deutschlands. Ebenso kooperierten wir mit ähnlichen Projekte anderer Geber. Sehr enge Kontakte bestanden insbesondere mit dem von ILO durchgeführte Projekt „SYB“, mit dem von DFID durchgeführten Projekt zur „Reform der Sozialversicherung“ und dem „Frauenbeschäftigungsprojekt“ von CIDA. Eine genauso enge Kooperation gab es mit chinesischen Fach- und Forschungsinstitutionen. Wir hatten nicht nur das Ziel, unsere Erfahrungen so im Netzwerk besser verbreiten zu können. Genauso wichtig war, den Diskussionsstand und die Modelle, die andere entwickelt haben, in unserem Projekt zu berücksichtigen.

Das Projekt bestand in beiden Standorten aus vier Arbeitsschwerpunkten und drei Querschnittsthemen.

Berufsberatung

Als das Projekt 1999 begann, war das Konzept der Berufsberatung, zumal der individuellen Berufsberatung, in Chinas noch weitgehend unbekannt. Als eine der ersten Maßnahmen bildeten wir Berufsberater aus, die schrittweise durch das MoLSS zertifiziert wurden, entwickelten gemeinsam verschiedene Beratungsmodelle und eröffneten ein Serviceangebot für Berufsberatung. Neben individueller Berufsberatung gab es auch Gruppenberatung, insbesondere zu Themen, die für eine größere Zahl von Interessenten relevant sind. Kennzeichnend für den entwickelten Beratungsansatz war die Nähe zu Unternehmen, um die Bedarfe der Wirtschaft exakt berücksichtigen zu können. In den letzten zwei Jahren stand überdies die Erarbeitung der chinesischen Version der Berufsorientierungssoftware JobLab im Vordergrund. Mit dieser innovativen und interaktiven Software koennen Arbeitssuchende nicht nur ihre Staerken und Wuensche herausarbeiten, sondern sie koennen diese mit einer Vielzahl von Fakten ueber Berufsbilder in Beziehung setzen.

Training

Training von Arbeitslosen wurde im Rahmen des Projektes als Qualitätskreislauf entwickelt. Kerngedanke war, daß das Training bedarfsorientiert sein soll und die Anforderungen der Arbeitgeber bestens erfüllen sollte. Zu diesem Zweck wurden Methoden der Trainingsbedarfsanalyse entwickelt und angewendet. Basierend auf den Ergebnissen wurden Curricula neu geschaffen oder angepaßt. Wichtig war, daß diese durch einen hohen Praxisanteil sehr handlungsorientiert aufgebaut werden sollten. Durch interaktive Methoden wurden die Trainings nicht nur lebendiger, sondern konnten auch besser verwertbare Ergebnisse hervorbringen. Auswahlverfahren zu Beginn der Kurse stellten sicher, daß nur interessierte und aussichtsreiche Teilnehmer zum Zuge kamen. Durch Maßnahmen der Trainer- und Teilnehmerbefragung auch während der Trainings wurde hohe Qualität sichergestellt. Und Arbeitgeberbefragungen bezüglich der Absolventen stellten sicher, daß der Bedarf getroffen worden war bzw. daß das Curriculum noch angepaßt werden mußte.

Gleichzeitig wurde die „Trainingslandschaft“ diversifiziert. Zunehmend private und halbstaatliche Institutionen führen nun die Trainings durch, was das Arbeitsamt vor die neue Aufgabe der Ausschreibung und des Controllings stellte. Insgesamt wurden 12 Pilottrainingskurse in ganz unterschiedlichen Berufsbildern durchgeführt, systematisch ausgewertet und in die allgemeine Praxis ueberfuehrt.

Zeitarbeit

Der gesamte Bereich Zeitarbeit gehört zu den innovativsten Modellen, die das Projekt entwickelt hat. Ursprünglich aus den Niederlanden kommend adoptierten wir das Konzept der arbeitsmarktorientierten Zeitarbeit. Hiermit wird ein Dreiecksverhältnis zwischen der Zeitarbeitsfirma, der Entleihfirma und dem Beschäftigten beschrieben, welches zum einen für die Unternehmen die nötige Flexibilität bietet, zum anderen den Beschäftigten die nötige Sicherheit. Das besondere ist, daß man sich vornehmlich an Zielgruppen wendet, die üblicherweise schwervermittelbar sind. Ausgehend von den ersten zwei Zeitarbeitsfirmen in Nanjing ist eine Vielzahl von Zeitarbeitsfirmen entstanden, heute sollen es schon über 200 sein. Dies machte die Gründung eines Zeitarbeitsverbandes nötig, um unfairen Wettbewerb und schlechte Praktiken einzudämmen, die sich bei einigen „schwarzen Schafen“ entwickelt hatten. Ueber 30 Firmen sind heute hier Mitglied. Inzwischen ist die Zeitarbeit in Nanjing wie in Benxi prosperierend, tausende von Arbeitskraeften werden allein in diesen beiden Staedten ueber dieses Modell beschaeftigt. Und anders, als vielleicht vermutet, produziert sie sehr stabile Beschäftigung. Bei einer entsprechenden Befragung über alle Projektbereiche zeigte sich, daß die Zeitarbeit mit 93% Beschäftigungsverhältnissen, die nach einem halben Jahr noch existieren, die Stabilität am höchsten ist. Dieses Modell hat Aufmerksamkeit in ganz China erlangt und wird nun vielerorts nachgeahmt.

Existenzgründungsförderung

Nicht jeder Arbeitslose oder Freigesetzte ist ein potenzieller Existenzgründer. Es ist schwer zu schätzen, für wieviel Personen aus dieser Gruppe die Existenzgründung wirklich ein gangbarer und erfolgversprechender Weg ist. Doch selbst wenn es nur 10% bis 20% sein sollten, lohnt es sich, dieser Gruppe aus der Perpektive der Arbeitsmarktpolitik

Aufmerksamkeit zu schenken. Denn Gründer schaffen oft nicht nur für sich selbst ein Einkommen, sondern auch Arbeitsplätze für zusätzliche Personen. Existenzgründungsförderung umfaßt viele Einzelkomponenten, von denen die wichtigsten durch das Projekt initiiert wurden. Insbesondere von Bedeutung sind Fortbildung, Beratung und finanzielle Unterstützung. Die Trainingskurse für Existenzgründer basierten auf neuen Curricula und wurden von eigens ausgebildeten Trainern durchgeführt. Darüber hinaus hat das Projekt Lehrmaterial entwickelt, was kostenlos den Gründern zur Verfügung gestellt wurde. Ergänzend wurde ein Beratungsteam aufgebaut, welches fast ausschließlich aus ehrenamtlichen Beratern besteht. Diese kommen aus den verschiedensten Bereichen und bringen somit allgemeine und spezielle Expertise ein. Die Beratung kann vor, während und auch noch nach der Gründung in Anspruch genommen werden, was in besonderer Weise die Lebensfähigkeit der jungen Unternehmen stärken soll. Das Projekt entwickelte darüber hinaus diversifizierte Angebotsstrukturen für Gründer. Auch private Serviceanbieter hatten darin ihren sehr wichtigen Platz.

Drei Querschnittsthemen

Querschnittsthema heißt in diesem Zusammenhang, daß wir zum einen ein besonderes Bewußtsein für diese Themen schaffen wollten und zum anderen, daß sie sich wie ein roter Faden durch alle Aktivitäten ziehen. Das erste Querschnittsthema betraf die Notwendigkeit, Arbeitsmarktpolitik wirtschaftsorientiert durchzuführen. Daß heißt, alle Aktivitäten des Projektes waren auf die Bedarfe der Unternehmen ausgerichtet und entwickelten vielfältige Möglichkeiten, die Wirtschaft in die Arbeitsmarktpolitik einzubeziehen. Insgesamt 153 Unternehmen, chinesische wie internationale, konnten in die Projektaktivitäten einbezogen werden und steigerten damit ihre Nachhaltigkeit.

Das zweite Querschnittsthema betrifft die Relevanz von Arbeitsmarktstatistiken, also quantitativen und qualitativen Daten. Nur mit guten Daten ausgestattet können Entscheidungsträger auf die Instrumente und Strukturen, auf die Regionen und Zielgruppen fokussieren, die als besonders erfolversprechend erscheinen bzw. einen relativ

größeren Bedarf haben. Dieses Thema blieb jedoch bei allen Bemühungen das Sorgenkind. So politisch ist die Arbeitsmarktstatistik, dass die Regierung grosse Bedenken hat, sich und die Bevölkerung mit dem wahren Ausmass des Problems zu konfrontieren. Zwischen der offiziellen Arbeitslosenquote von landesdurchschnittlich ca. 4,5% und der realen Unterbeschäftigung von ca. 20 – 40% (regional höchst unterschiedlich) liegen ganze Welten.

Das dritte Querschnittsthema betraf die Frauen selbst, bzw. die Haltung, welche die Gesellschaft gegenüber Frauen hat. Wir wollten mit all unseren Maßnahmen Frauen als starke und wertvolle und nicht als schwache Arbeitskräfte „vermarkten“ und ihnen dabei selbst ein entsprechendes Selbstvertrauen vermitteln.

Wirkung und Nachhaltigkeit

In den sieben Jahren konnten in Benxi und in Nanjing ca. 20.000 vom Projektangeboten profitierenden Frauen in neue Arbeit vermittelt werden. Ueber 80% von ihnen behielten ihre Arbeit länger als 6 Monate. Doch was bleibt darüber hinaus uebrig, einige Monate nach der offiziellen Schlussveranstaltung?

- Es wurden nachhaltige Strukturen geschaffen, die schon seit längerem voll aus den laufenden Mitteln der Arbeitsämter finanziert werden.
- Das Projekt und seine Erfahrungen gelten als Best Practice in China und darüber hinaus. Nicht nur während des Projektes, auch danach gibt es ein reges Interesse arbeitsmarktpolitischer Akteure aus anderen Regionen an den sehr greifbaren Resultaten.
- Das nationale Arbeitsministerium ist aktiv in die Rolle hineingewachsen, Innovationen im Land zu verbreiten.
- Die zahlreichen Materialien (Filme, Werbespots, Broschüren, Handbücher, Software etc.) sind ungebrochen gefragt und finden besten Absatz
- Die verantwortlichen Institutionen sind nicht nur in der Lage, die entwickelten Tools und Konzepte anzuwenden, vielmehr verstehen sie auch, diese

an die sich staendig aendernden Bedingungen anzupassen.

- Arbeitsmarktpolitik ist heute qualitaetsorientierter. Im Zielkonflikt mit der Quantitaet (und in China sind die Dimensionen in jeder Frage enorm) hat die Qualitaet ihre Stimme bekommen.
- Arbeitsmarktpolitik ist kundenorientiert. Arbeitssuchende sowie Unternehmen werden als gleichberechtigte Kunden behandelt, denen man als Arbeitsamt zu dienen hat.
- Arbeitsmarktpolitik geht vom Individuum aus. Die Heterogenitaet der verschiedenen Kunden wird analysiert und in verschiedene Services „gegossen“.
- Arbeitsmarktpolitik ist genderorientiert. Dies bedeutet nicht, dass separate Instrumente fuer Frauen geschaffen wurden, sondern dass ihr Einbezug in alle Bereiche gewaehrleistet wird.
- Arbeitsmarktpolitik muss regionale Wirtschaftspolitik flankieren und moeglichst praeventiv ansetzen. Sonst ist sie kaum mehr als ein Reparaturbetrieb.
- Ein vertrauensvolles Verhaeltnis zu den Partnern der Arbeitsverwaltung und eine weiterhin lebendige Kooperation im Rahmen aehnlicher Projekte in China.

Beijing, 9.11.2006