



# Bessere Kompetenzen Bessere Arbeitsplätze Ein besseres Leben

Schwerpunkte der OECD Skills Strategy





OECD/Michael Dean

## Vorwort

*“Mit der weltweiten  
Wirtschaftskrise  
und der mit ihr  
einhergehenden  
hohen Arbeitslosigkeit  
– vor allem unter  
jungen Menschen  
– ist es noch  
dringender notwendig  
geworden, für bessere  
Kompetenzen in  
der Bevölkerung zu  
sorgen.”*

Kompetenzen sind die globale Währung des 21. Jahrhunderts. Wird nicht richtig in Kompetenzen und Qualifikationen investiert, müssen Menschen ein unbefriedigendes Leben am Rande der Gesellschaft fristen, kann sich technischer Fortschritt nicht in Wirtschaftswachstum niederschlagen und können Länder in einer weltweit zunehmend wissensbasierten Gesellschaft nicht mehr im Wettbewerb mithalten. Die „Währung Kompetenzen“ verliert jedoch mit der Zeit an Wert, sei es weil sich die Arbeitsmarktanforderungen verändern oder weil nicht genutzte Kompetenzen verkümmern. Außerdem führen Kompetenzen und Qualifikationen nicht automatisch zu mehr Arbeitsplätzen und Wachstum.

Mit der weltweiten Wirtschaftskrise und der mit ihr einhergehenden hohen Arbeitslosigkeit – vor allem unter jungen Menschen – ist es noch dringender notwendig geworden, für bessere Kompetenzen in der Bevölkerung zu sorgen. Gleichzeitig muss gegen die wachsende Einkommensungleichheit vorgegangen werden, die zu einem großen Teil auf Verdienstunterschiede zwischen gering- und hochqualifizierten Arbeitskräften zurückzuführen ist. Die vielversprechendste Lösung für diese Probleme sind wirkungsvolle Investitionen in Kompetenzen und Qualifikationen während des gesamten Lebens, von der frühkindlichen Bildung über die Pflichtschulzeit bis ins Erwerbsleben.

Um die richtigen Kompetenzen zu entwickeln und sie produktiv zu nutzen, bedarf es eines strategischen Ansatzes. Die Skills Strategy der OECD, für die wir unter der Leitung einer Beratergruppe, in der Vertreter aus fünf OECD-Ausschüssen mitwirken, Fachwissen aus der gesamten Organisation zusammengetragen haben, bietet ein integriertes, ressortübergreifendes Rahmenkonzept, das den Ländern dabei helfen soll, besser zu verstehen, wie in Qualifikationen in solcher Weise investiert werden kann, dass sie Leben verändern und Volkswirtschaften Antrieb geben können. Sie soll die Grundlage schaffen, auf der die Länder aufbauen können, um mit einer „besseren Kompetenzpolitik“ Arbeitsplätze und Wachstum für ein „besseres Leben“ zu schaffen.

**Angel Gurría**  
Generalsekretär der OECD



# Inhaltsverzeichnis

## **Die OECD Skills Strategy**

*Die richtigen Kompetenzen für bessere Arbeitsplätze und ein besseres Leben entwickeln* 2

## **Wie kann ein Land die Qualität und Quantität der vorhandenen Kompetenzen erhöhen?**

*...durch die Schaffung von Anreizen zum Lernen* 6

*...durch die Förderung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte* 12

*...durch die Förderung einer grenzüberschreitenden Qualifikationspolitik* 12

## **Wie kann ein Land Kompetenzen für den Arbeitsmarkt aktivieren?**

*...durch die Aktivierung von Arbeitskräften* 13

*...durch die Bindung qualifizierter Arbeitskräfte* 18

## **Wie kann ein Land sein Humankapitalpotenzial optimal nutzen?**

*...durch die Sicherung eines effektiven Einsatzes der vorhandenen Kompetenzen* 19

*...durch die Erhöhung der Nachfrage nach anspruchsvollen Kompetenzen* 22

**Die nächsten Schritte** 25

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren nicht den völkerrechtlichen Status und die Souveränität über Territorien, den Verlauf der internationalen Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten und Gebieten.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Originaltitel: Better Skills. Better Jobs. Better Lives – Highlights of the OECD Skills Strategy

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

© OECD 2012



Die OECD erlaubt die uneingeschränkte Verwendung dieser Veröffentlichung für private, nicht kommerzielle Zwecke. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für sonstige öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).



# Die OECD Skills Strategy

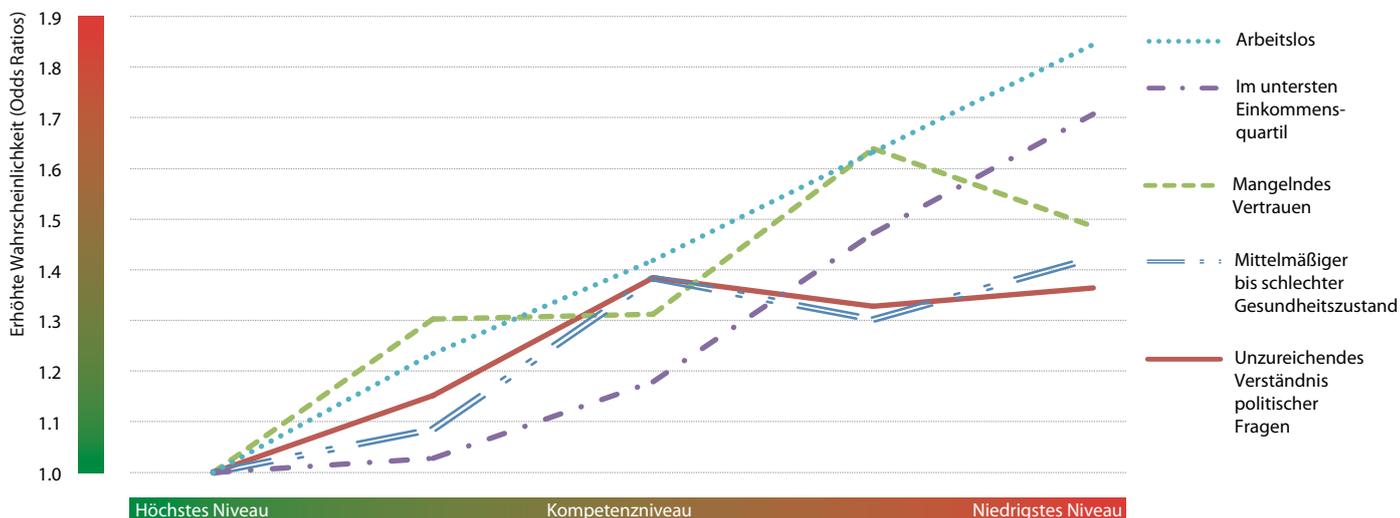
*Die richtigen Kompetenzen für bessere Arbeitsplätze und ein besseres Leben entwickeln*

**Qualifikationen können Leben verändern und Volkswirtschaften Antrieb geben.** Wird nicht ausreichend in Kompetenzen und Qualifikationen investiert, führt dies dazu, dass Menschen ein unbefriedigendes Leben am Rande der Gesellschaft fristen müssen, dass technischer Fortschritt sich nicht in Wirtschaftswachstum niederschlagen kann und dass Länder in einer weltweit zunehmend

wissensbasierten Gesellschaft nicht mehr im Wettbewerb mithalten können. Für Personen mit niedrigem Kompetenzniveau besteht ein weitaus größeres Risiko wirtschaftlicher Benachteiligungen sowie eine höhere Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit und der Transferabhängigkeit (Abb. 1). Eine Anhebung der Schülerleistungen im OECD-Raum um das Äquivalent von nur einem halben

## ABBILDUNG 1. GRUNDKOMPETENZEN UND SOZIOÖKONOMISCHE BENACHTEILIGUNG

Erhöhte Wahrscheinlichkeit<sup>1</sup> sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligungen nach Kompetenzniveau, Erwachsene im Alter von 16-65 Jahren



Bei den **grundlegenden Fähigkeiten und Fertigkeiten** bzw. **Grundkompetenzen** handelt es sich laut Definition um: **Problemlösekompetenz in technologieintensiven Umgebungen** (d.h. die Fähigkeit, Technologien zur Lösung von Problemen und zur Erledigung komplexer Aufgaben einzusetzen), **Lesekompetenz** (die Fähigkeit, geschriebene Texte in einer Vielzahl von Kontextsituationen zu verstehen und darin enthaltene Informationen zu nutzen, um gesetzte Ziele zu erreichen und das eigene Wissen weiterzuentwickeln) und **Mathematikkompetenz** (die Fähigkeit, mathematische Informationen und Ideen zu nutzen, anzuwenden, zu interpretieren und zu kommunizieren).

1. Bereinigt um Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Bildungsniveau der Eltern und Migrationsstatus.

Anmerkung: Die Abbildung verwendet vorläufige Daten aus der Erhebung der OECD zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (die aus der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener – PIAAC – hervorgegangen ist). Diese Daten beruhen zwar nicht auf repräsentativen Stichproben, können aber zur Verdeutlichung von Trends herangezogen werden.

Quelle: PIAAC field trial data, 2010.

Schuljahr würde einer Schätzung zufolge über das gesamte Arbeitsleben der dieses Jahr geborenen Altersgruppe gerechnet in einem Anstieg der Wirtschaftsleistung des OECD-Raums um 115 Bill. US-\$ resultieren. Qualifikationen wirken sich zudem in einer Art und Weise auf das Leben der Menschen und das Wohlergehen der Nationen aus, die weit über das hinausgeht, was anhand der Arbeitsverdienste und des Wirtschaftswachstums gemessen werden kann (Abb. 1). Kompetenzen und Qualifikationen stehen beispielsweise mit dem bürgergesellschaftlichen und dem sozialen Verhalten in Zusammenhang und können sich im demokratischen Engagement ebenso niederschlagen wie in geschäftlichen Beziehungen.

**Kurz gesagt sind Kompetenzen zur globalen Währung der Volkswirtschaften des 21. Jahrhunderts geworden.** Diese „Währung“ kann jedoch mit der Zeit an Wert verlieren, sei es weil sich die Arbeitsmarktanforderungen verändern oder weil nicht genutzte Kompetenzen verkümmern. Damit Qualifikationen ihren Wert behalten, müssen sie das ganze Leben über weiterentwickelt werden. Voraussetzung, um größtmöglichen Nutzen aus Investitionen in Kompetenzen und Qualifikationen zu ziehen, ist die Fähigkeit, die Qualität und Quantität der in der Bevölkerung vorhandenen Kompetenzen zu beurteilen, die Qualifikationsnachfrage des Arbeitsmarkts zu identifizieren sowie zu antizipieren und die Kompetenzen in besseren Arbeitsplätzen effektiv zu nutzen, damit sich die Lebensbedingungen insgesamt verbessern. Dies zu erreichen, erfordert die Mitwirkung aller. Regierungen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Eltern, Schüler und Studierende müssen für wirkungsvolle und gerechte Regelungen sorgen, die darüber entscheiden, wer wann für was und wie bezahlt.

## ZUR INTERPRETATION DIESER ABBILDUNG

Abbildung 1 zeigt beispielsweise, dass Personen mit dem niedrigsten Grundkompetenzniveau im Vergleich zu Personen mit dem höchsten Grundkompetenzniveau mit 1,8-mal größerer Wahrscheinlichkeit arbeitslos sind, mit 1,4-mal größerer Wahrscheinlichkeit laut eigenen Angaben unter gesundheitlichen Problemen leiden und mit 1,5-mal größerer Wahrscheinlichkeit anderen nur wenig Vertrauen entgegenbringen. Odds Ratios entsprechen der relativen Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Ereignisses für eine bestimmte Personengruppe im Vergleich zu einer anderen Personengruppe. Eine Odds Ratio von 1 bedeutet, dass ein Ereignis in einer bestimmten Gruppe mit gleich großer Wahrscheinlichkeit eintreten kann wie in der Vergleichsgruppe. Odds Ratios unter 1 deuten darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintretens des fraglichen Ereignisses geringer ist; Odds Ratios über 1 bedeuten, dass sie größer ist.

**Es gibt reichlich Evidenz dafür, dass die Länder mehr tun können, um die zur Verfügung stehenden Kompetenzen zu entwickeln und besser zu nutzen.** Ein großer Anteil der jungen Menschen erwirbt bis zum Ende der Pflichtschulzeit nicht einmal ein Mindestniveau an Grundkompetenzen, und auch eine erhebliche Zahl von Erwachsenen verfügt nicht über die grundlegenden Fähigkeiten und Fertigkeiten, die als notwendig erachtet werden, um heute in Gesellschaft und Wirtschaft erfolgreich zu sein. Selbst auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise im Jahr 2010 gaben über 40% der Arbeitgeber in Australien, Japan, Mexiko und der Schweiz an, Schwierigkeiten dabei zu haben, Arbeitskräfte mit geeigneten Qualifikationen zu finden (Abb. 2). Dennoch bewegen sich die Arbeitslosenquoten in einer Reihe von Ländern immer noch auf Rekordniveau. In einigen Ländern verfügt bis zu ein Drittel der Beschäftigten nach eigenen Angaben über die nötigen Fähigkeiten, um anspruchsvollere Aufgaben zu bewältigen als an ihrem Arbeitsplatz verlangt werden, während umgekehrt 13% angeben, nicht die nötigen Qualifikationen zu besitzen, um den Anforderungen ihres Arbeitsplatzes gerecht zu werden. Das bedeutet, dass viele Menschen entweder nicht über die erforderlichen Qualifikationen verfügen oder ihre Qualifikationen in der Wirtschaft nicht produktiv nutzen können.

### Welche Arten von Kompetenzen werden in den verschiedenen Volkswirtschaften gebraucht?

Wie können sich die Schüler, Studierenden und Arbeitskräfte von heute auf einen Arbeitsmarkt vorbereiten, der sich rasch verändert? Und wie können die Länder sicherstellen, dass die vorhandenen Kompetenzen produktiv genutzt werden? Um diese Fragen zu beantworten, müssen die Länder verschiedene Aspekte der Qualifikations- und Kompetenzproblematik zusammen betrachten. Gestützt auf ihren ressortübergreifenden Ansatz im Bereich der Politikgestaltung und ihre einzigartige Datenbasis, hat die OECD eine globale Kompetenzstrategie ausgearbeitet, die den Ländern dabei helfen soll, die Stärken und Schwächen ihrer Qualifikationssysteme zu identifizieren, sie im internationalen Vergleich zu betrachten und Maßnahmen auszuarbeiten, mit denen erreicht werden kann, dass Kompetenzen und Qualifikationen zu besseren Arbeitsplätzen, einem höheren Wirtschaftswachstum und mehr sozialer Inklusion führen. Die Skills Strategy bzw. Kompetenzstrategie der OECD hilft den Ländern dabei, ein systematisches und umfassendes Konzept für die Kompetenzpolitik anzuwenden, das folgenden Anforderungen gerecht wird:

- **Angesichts knapper Mittel eine Priorisierung der Investitionen ermöglichen:** Da die Weiterentwicklung der Kompetenzen der Bevölkerung kostspielig ist, muss die Qualifikationspolitik so gestaltet werden, dass der soziale und wirtschaftliche Nutzen der fraglichen Investitionen maximiert werden kann.
- **Kurz- und langfristige Überlegungen verbinden:** Eine wirksame Qualifikationspolitik

*Je nach Land fehlt es einem bis zwei Dritteln der Erwachsenenbevölkerung an den erforderlichen Mindestkompetenzen, um an Weiterbildung teilzunehmen und in modernen Volkswirtschaften erfolgreich zu sein.*



muss auf strukturelle und konjunkturelle Herausforderungen antworten, z.B. auf steigende Arbeitslosenzahlen in Rezessionsphasen oder auf akuten Fachkräftemangel in expandierenden Sektoren, und zugleich eine längerfristige strategische Planung in Bezug auf die Kompetenzen gewährleisten, die nötig sind, um einen Wettbewerbsvorsprung zu erlangen und die erforderlichen Strukturveränderungen zu unterstützen.

- **Lebenslanges Lernen unterstützen:** Bei einem strategischen Konzept werden Kompetenzen als ein Werkzeug gesehen, das während des ganzen Lebens „geschliffen“ werden muss, was es den Ländern gestattet, den Effekt verschiedener Formen des Lernens – von der frühkindlichen Bildung über die formale schulische, berufliche oder universitäre Ausbildung bis hin zur formellen und informellen Weiterbildung in

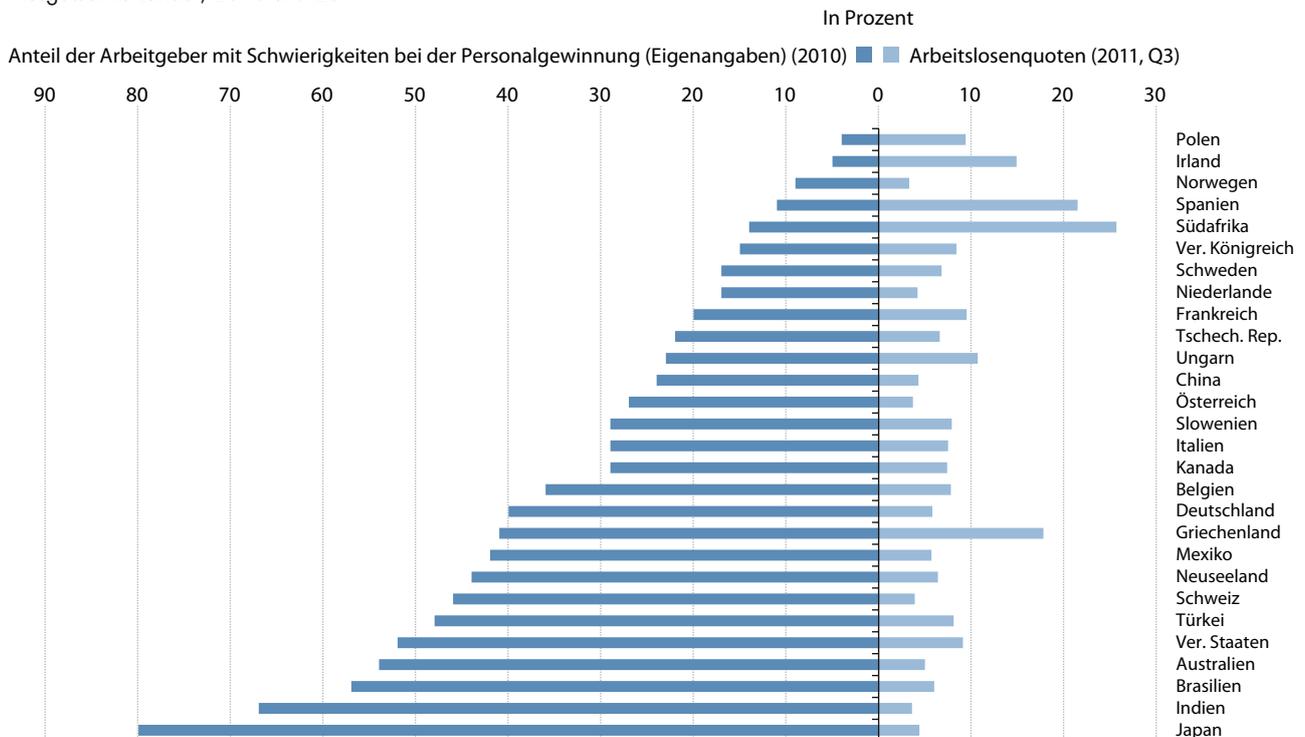
späteren Lebensabschnitten – zu beurteilen, um so die Ressourcenallokation im Hinblick auf die Erzielung bestmöglicher wirtschaftlicher und sozialer Ergebnisse richtig abzustimmen.

- **Einen ressortübergreifenden Ansatz fördern:** Wenn Kompetenzen während des ganzen Lebens weiterentwickelt werden sollen, bedeutet dies, dass Maßnahmen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen ergriffen werden müssen, d.h. außer im Bildungsbereich u.a. auch in den Bereichen Wissenschaft und Technik, Beschäftigung, Wirtschaftsentwicklung, Migration und öffentliche Finanzen. Wenn diese verschiedenen Politikbereiche aufeinander abgestimmt werden, hilft dies den Politikverantwortlichen dabei, eventuelle Zielkonflikte zu identifizieren, die gelöst werden müssen, Doppelarbeit zu vermeiden und Effizienz zu gewährleisten.

**Die Teilnahme an Weiterbildungsaktivitäten ist in kleinen und mittleren Unternehmen um 50% geringer als in Großunternehmen.**

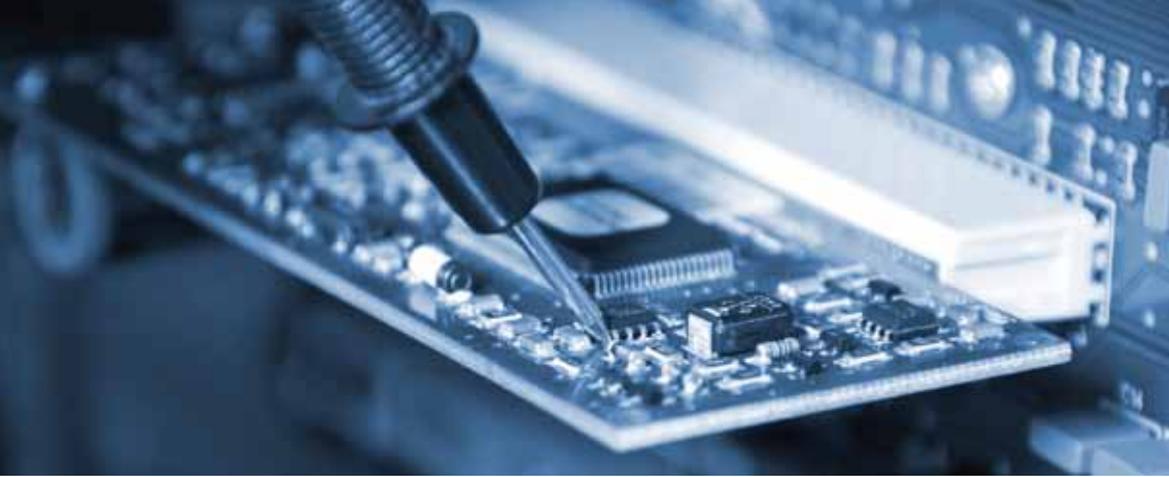
**ABBILDUNG 2. ANTEIL DER ARBEITGEBER MIT SCHWIERIGKEITEN BEI DER PERSONALGEWINNUNG (EIGENANGABEN) UND ARBEITSLOSENQUOTEN**

Ausgewählte Länder, 2010 und 2011



Anmerkung: Brasilien: Nur städtische Räume; China: Registrierte Arbeitslosenquote in ländlichen Räumen im Jahr 2009; Indien: 2009/2010; Indonesien: 1. Quartal 2011.

Quelle: Eigene Darstellung nach OECD (2011), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing und *2011 Talent Shortage Survey*.



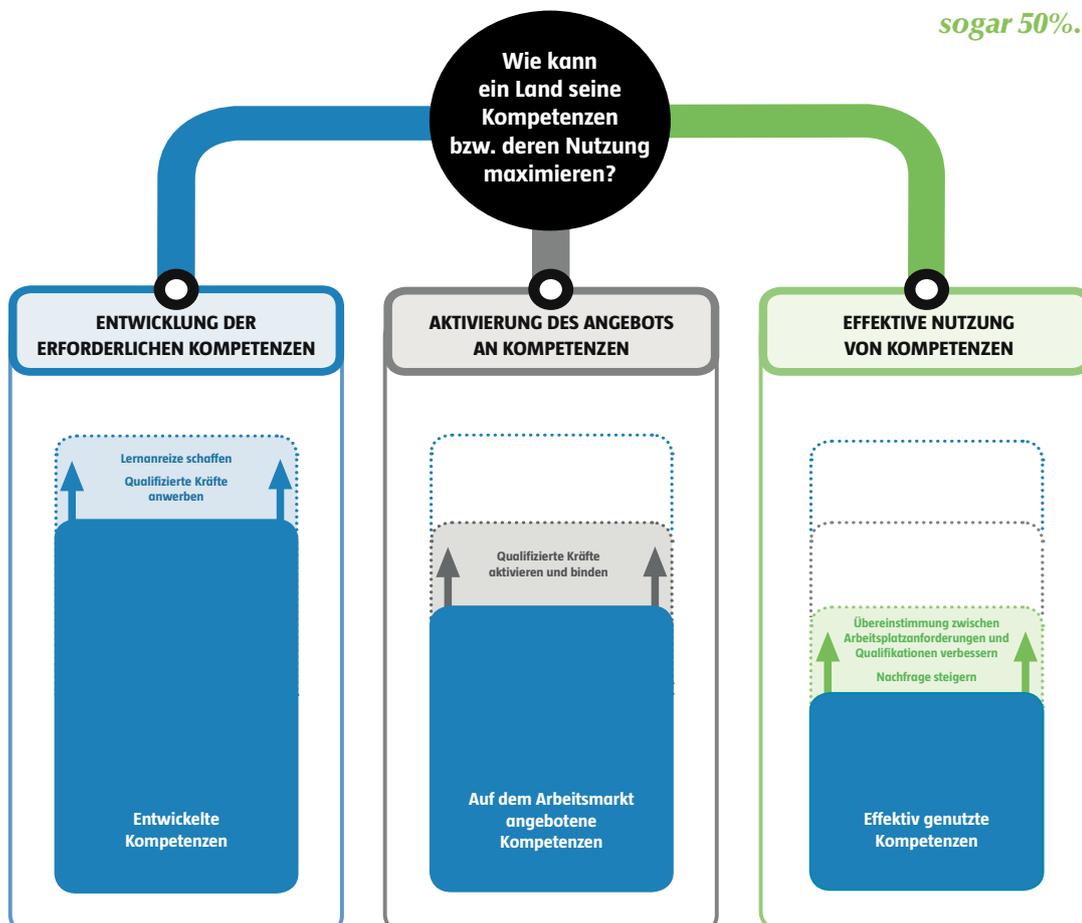
- Die Politik verschiedener Verwaltungsebenen abstimmen:** In Anbetracht der erheblichen geografischen Unterschiede, die bei Qualifikationsangebot und -nachfrage innerhalb der einzelnen Länder festzustellen sind, spricht vieles für die Ausarbeitung qualifikationspolitischer Maßnahmen auf lokaler Ebene. Das würde den Ländern dabei helfen, nationale Ziele mit lokalen Erfordernissen in Einklang zu bringen.
- Alle betroffenen Akteure einbeziehen:** Die Gestaltung einer wirkungsvollen Qualifikationspolitik setzt mehr voraus als die Koordinierung verschiedener Ressorts und verschiedener Verwaltungsebenen; darüber hinaus müssen zahlreiche nichtstaatliche Akteure – Arbeitgeber, Berufs- und Wirtschaftsverbände,

Handelskammern, Gewerkschaften sowie Institutionen der allgemeinen und beruflichen Bildung – und natürlich auch die Bürger selbst einbezogen werden.

Um eine Erwerbsbevölkerung mit hohen Kompetenzen heranzubilden und das Reservoir der zur Verfügung stehenden Qualifikationen optimal zu nutzen, muss ein Land drei wesentliche Politikansätze verfolgen: Maßnahmen zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der zur Verfügung stehenden Kompetenzen, Maßnahmen zur Aktivierung des Angebots dieser Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt und Maßnahmen zur Sicherung eines wirkungsvollen Einsatzes der Kompetenzen (Abb. 3).

***Etwa 25% der Unternehmen im OECD-Raum äußern sich besorgt über das Angebot an ausreichend qualifizierten Arbeitskräften. In Subsahara-Afrika teilen 40% der Unternehmen diese Besorgnis und in Ostasien und im Pazifikraum sogar 50%.***

ABBILDUNG 3. DAS RAHMENKONZEPT DER OECD SKILLS STRATEGY



Source: De ArgumentenFabrik.



# Wie kann ein Land die Qualität und Quantität der vorhandenen Kompetenzen erhöhen?

*...durch die Schaffung von Anreizen zum Lernen*

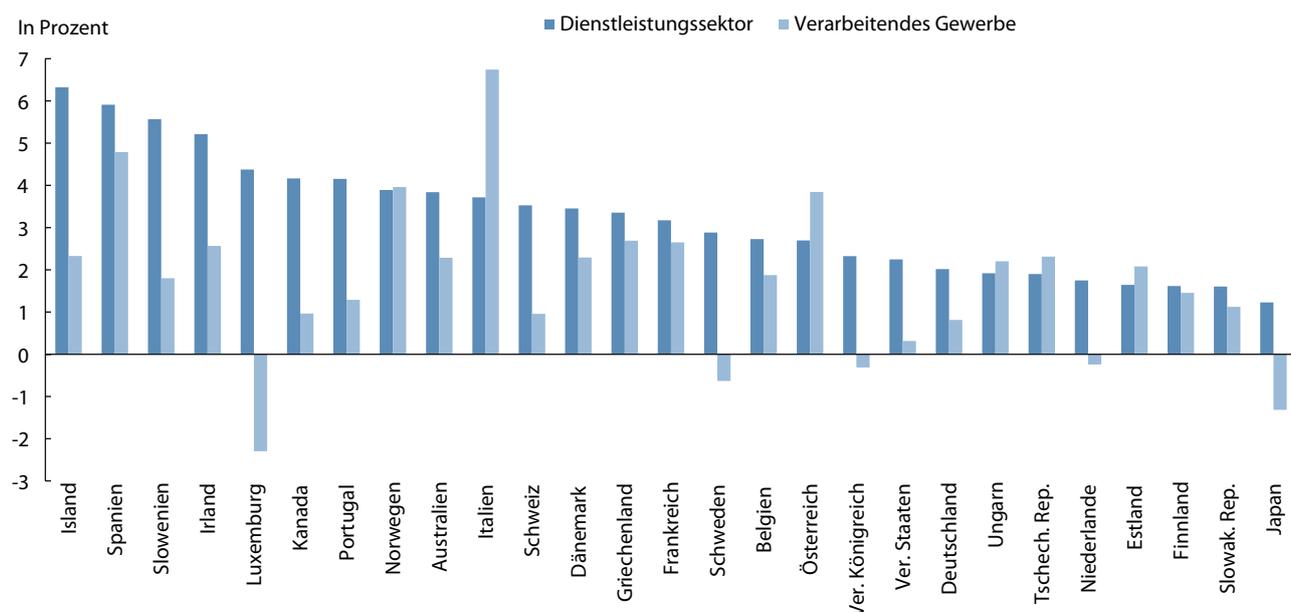
## INFORMATIONEN ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER QUALIFIKATIONSNACHFRAGE SAMMELN UND NUTZEN

**Im Mittelpunkt der Kompetenz- bzw. Qualifikationspolitik stehen Investitionen in die Qualifikationsentwicklung über die gesamte Lebenszeit der Betroffenen.** Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben sich erhebliche Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur der OECD-Länder vollzogen,

was in jüngerer Zeit auch in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern zu beobachten war. In den meisten Ländern war eine Verschiebung der Beschäftigung weg von der Landwirtschaft hin zum Industriesektor und von dort immer mehr hin zum Dienstleistungssektor festzustellen (Abb. 4). Diese Veränderungen gehen mit einer Abnahme der Nachfrage nach handwerklichen Fähigkeiten und körperlicher Arbeit einher, während die Nachfrage nach kognitiven und interpersonellen

**ABBILDUNG 4. ENTWICKLUNG DER HUMANRESSOURCEN FÜR WISSENSCHAFT UND TECHNOLOGIE<sup>1</sup>**

Jahresdurchschnittliche Zuwachsrate, nach Sektoren, 1998-2008



1. Humanressourcen für den Bereich Wissenschaft und Technologie sind laut dem Canberra-Handbuch (OECD und Eurostat, 1995) definiert als Personen, die über einen tertiären Bildungsabschluss verfügen oder in einem wissenschaftlich-technischen Beruf beschäftigt sind, der normalerweise einen hohen Bildungsabschluss voraussetzt und sich durch ein hohes Innovationspotenzial auszeichnet.

Anmerkung: Slowenien: 1997-2007; Schweden: 1997-2007; Vereinigte Staaten: 2003-2008; Japan: 2003-2008.

Quelle: OECD, ANSKILL Database, Juni 2011.

Kompetenzen sowie nach anspruchsvolleren Qualifikationen insgesamt steigt. Mit dem fortschreitenden Wandel der Wirtschaftsstruktur werden sich zwangsläufig auch die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen weiter verändern. Staatliche Stellen und Unternehmen müssen zusammenarbeiten, um Daten über den – gegenwärtigen und künftigen – Qualifikationsbedarf zu sammeln, die dann zur Ausarbeitung aktueller Lehrpläne und als Informationsgrundlage für die Gestaltung der Aus- und Weiterbildungssysteme genutzt werden können.

### SOZIALPARTNER IN DIE GESTALTUNG UND UMSETZUNG DER BILDUNGS- UND WEITERBILDUNGSPROGRAMME EINBEZIEHEN

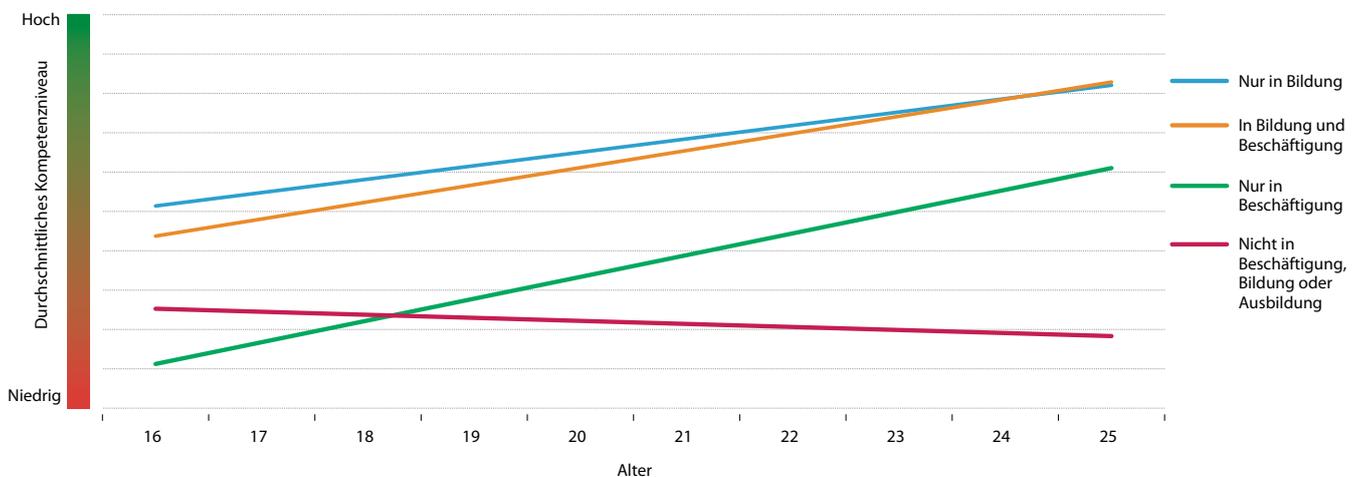
**Die Kompetenzentwicklung ist wirkungsvoller, wenn die Welt des Lernens mit der Arbeitswelt verknüpft ist** (Abb. 5). Im Vergleich zu einem nur von staatlichen Stellen entworfenen und ausschließlich in Schulen unterrichteten Lehrplan hat das Lernen am Arbeitsplatz verschiedene Vorteile: Es gibt jungen Menschen die Möglichkeit, an modernen Geräten fachliche Kompetenzen zu erwerben, und gestattet ihnen zugleich, in einem realen Umfeld soziale Kompetenzen wie Team-, Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeiten zu entwickeln. Durch praxisbezogenes Lernen am Arbeitsplatz kann demotivierten Jugendlichen zudem ein Ansporn gegeben werden, im Bildungssystem zu bleiben bzw. ins Bildungssystem zurückzukehren, und kann der Übergang von der Bildung ins Erwerbsleben erleichtert werden. Das Lernen am Arbeitsplatz erleichtert darüber hinaus den Einstellungsprozess, indem es Arbeitgebern und potenziellen Arbeitnehmern die Möglichkeit gibt, einander kennenzulernen. Außerdem tragen Auszubildende zur Steigerung

der Produktion der Unternehmen bei. Den Arbeitgebern kommt eine wichtige Rolle bei der Aus- bzw. Weiterbildung ihrer Mitarbeiter zu; einige Unternehmen, insbesondere kleinere und mittlere Betriebe, benötigen jedoch möglicherweise öffentliche Unterstützung, um dieser Aufgabe gerecht zu werden. Die Gewerkschaften können die Gestaltung von Aus- und Weiterbildung ebenfalls unterstützen, und sie können die Interessen der Arbeitnehmer verteidigen, sicherstellen, dass sie ihre Kompetenzen richtig nutzen können, und dafür sorgen, dass Investitionen in Bildung tatsächlich zu besseren Arbeitsplätzen und höheren Verdiensten führen.

*Etwa 20% aller Jugendlichen verlassen im OECD-Durchschnitt die Schule ohne einen Abschluss von Sekundarbereich II.*



**ABBILDUNG 5. PERSONEN MITTE 20, DIE AN BILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG TEILNEHMEN, WEISEN IM LÄNDERDURCHSCHNITT EIN HÖHERES DURCHSCHNITTLICHES KOMPETENZNIVEAU AUF**



Anmerkung: Die Abbildung verwendet vorläufige Daten aus der Erhebung der OECD zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (die aus der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener – PIAAC – hervorgegangen ist). Diese Daten beruhen zwar nicht auf repräsentativen Stichproben, können aber zur Verdeutlichung von Trends herangezogen werden.

Quelle: PIAAC field trial data, 2010.



## HINDERNISSE FÜR INVESTITIONEN IN DIE WEITERBILDUNG BESEITIGEN

Die Vorbereitung junger Menschen auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt durch die allgemeine und berufliche Bildung ist nur ein Teil der Kompetenzentwicklung, denn Erwachsene im Erwerbsalter müssen ihre Fertigkeiten ebenfalls weiterentwickeln, um in ihrer beruflichen Laufbahn voranzukommen, den sich ändernden Anforderungen des Arbeitsmarkts gerecht zu werden und erworbene Kompetenzen nicht wieder zu verlieren (Abb. 6). Daher muss eine breite Palette von Lernaktivitäten für Erwachsene auf Teil- oder Vollzeitbasis angeboten werden: Das Spektrum dieser Aktivitäten reicht von berufsbezogenen innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen, formalen Formen der Erwachsenenbildung, Kursen im zweiten Bildungsweg zur Erlangung eines Bildungsabschlusses oder von Grundkompetenzen in den Bereichen Lesekompetenz und Mathematik über Sprachförderung für Zuwanderer und Umschulungen für Arbeitsuchende bis hin zu Lernaktivitäten zur Förderung der persönlichen

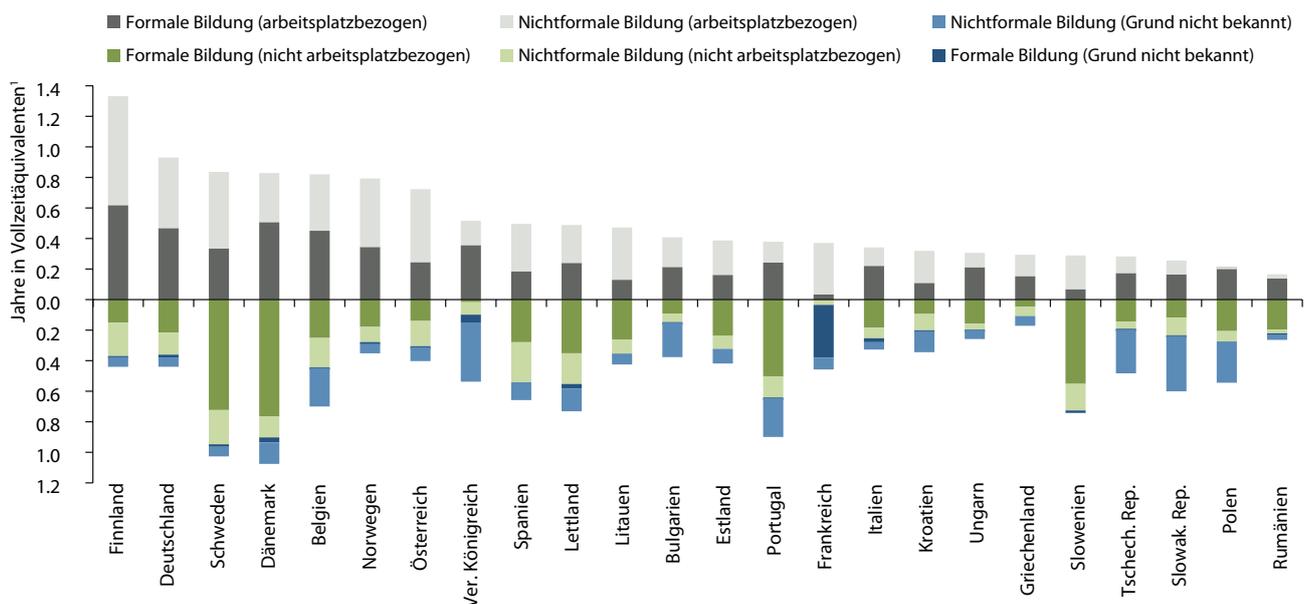
Entwicklung oder als Freizeitbeschäftigung. In der Skills Strategy werden mehrere Methoden identifiziert, um die Hindernisse für die Teilnahme an Fort- und Weiterbildung zu verringern. Hierzu zählen:

- **Größere Transparenz:** Durch eine größere Transparenz in Bezug auf die Erträge der Erwachsenenbildung kann die Motivation, in Fort- und Weiterbildung zu investieren, erhöht werden. Staatliche Stellen können für eine solche größere Transparenz sorgen, indem sie besser über die wirtschaftlichen Vorteile der Erwachsenenbildung informieren, und zwar sowohl über deren wirtschaftlichen Vorteile (u.a. im Hinblick auf Nettoverdienste, Beschäftigungschancen und Produktivität) als auch über die nichtwirtschaftlichen (z.B. in Form einer höheren Selbstachtung und einer verstärkten sozialen Interaktion).
- **Informationen und Orientierungshilfen für Lernwillige:** Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau sind im Allgemeinen weniger über Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten informiert oder finden die verfügbaren

*Auf die Frage, was die Teilnahme an Weiterbildung erleichtern würde, antworteten 21% der Befragten „flexible Arbeitszeiten“, 20% „individuelle Lernprogramme“ und 14% „gute Informationen und Beratung“.*

## ABBILDUNG 6. ERWARTETE ZAHL DER FORMALEN UND NICHTFORMALEN AUS- UND WEITERBILDUNGSJAHRE WÄHREND EINES ERWERBSLEBENS

Je Erwachsenen in der Altersgruppe 25-64 Jahre



1. Die Jahre in Vollzeitäquivalenten entsprechen dem Zeitraum, während dem eine Arbeitskraft auf Vollzeitbasis umgerechnet an formaler und nichtformaler Aus- und Weiterbildung teilnimmt.

Quelle: EU-Erhebung über die Erwachsenenbildung, 2005-2008.

Informationen möglicherweise verwirrend. Es bedarf einer Kombination aus aktuellen Online-Informationen mit einfachen Suchfunktionen und persönlicher Beratung, um den Betroffenen zu helfen, ihren eigenen Weiterbildungsbedarf zu bestimmen und die entsprechenden Programme auszuwählen; darüber hinaus müssen Informationen über mögliche Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.

- **Anerkennung der Lernergebnisse:** Auch eine klare Zertifizierung der Lernergebnisse sowie eine Anerkennung des informellen Lernens schaffen Anreize zur Teilnahme an Weiterbildung. Daher sollten transparente, in einem nationalen Qualifikationsrahmen verankerte Standards und verlässliche Bewertungsverfahren entwickelt werden. Durch die Anerkennung bereits erworbener Kompetenzen kann die für den Erwerb eines bestimmten Befähigungsnachweises erforderliche Zeit verkürzt und damit der entgangene Arbeitsverdienst reduziert werden.
- **Flexible und sachdienliche Gestaltung der Programme:** Äußerst wichtig ist es, sicherzustellen, dass Bildungs- und Weiterbildungsprogramme für die Teilnehmer von Interesse sind und dass sie sowohl inhaltlich als auch zeitlich flexibel gestaltet sind (Teilzeitangebote, flexible Stundenpläne), damit sie den Anforderungen Erwachsener genügen. Einige Länder haben in jüngster Zeit zentrale Anlaufstellen eingerichtet, die an einem Ort mehrere Dienstleistungen zusammen anbieten. Dieser Ansatz ist besonders kosteneffektiv, da dadurch Infrastrukturen und Lehrkräfte zusammengeführt werden und die Fort- und Weiterbildung bequemer wird. Fernunterricht und offene digitale Lerninhalte erleichtern es den Nutzern, das Lernen mit ihrem Berufs- und Privatleben zu vereinbaren.

### HOHE QUALITÄT DER BILDUNGS- UND WEITERBILDUNGSPROGRAMME SICHERN

**Der Besuch von Bildungseinrichtungen ist nicht immer gleichbedeutend mit Lernen.** Die Internationale Schulleistungsstudie der OECD (PISA) zeigt, dass eine große Zahl 15-Jähriger in vielen Ländern während ihrer Pflichtschulzeit nicht einmal ein Mindestniveau an Kompetenzen erwirbt. Staatliche Stellen können zur Erhöhung der Bildungsqualität von der frühkindlichen Bildung bis in die Schulzeit und darüber hinaus beitragen. Für Bildungseinrichtungen muss es einen klaren Rahmen zur Qualitätssicherung geben, der sowohl der Rechenschaftslegung als auch der Qualitätsverbesserung dient und der interne und externe Evaluierungen kombiniert, ohne mit einem übermäßigen Verwaltungsaufwand verbunden zu sein. Der Lehrberuf muss großes Ansehen genießen, damit die besten und effizientesten Kräfte angeworben und gehalten werden können. Auch das Lernen am Arbeitsplatz sollte über vertragliche Vereinbarungen, Inspektionen und Selbstevaluierungen einer Qualitätskontrolle unterzogen werden.

### CHANCENGERECHTIGKEIT FÖRDERN DURCH SICHERUNG DES BILDUNGSERFOLGS UND DES ZUGANGS ZU QUALITATIV HOCHWERTIGER BILDUNG FÜR ALLE

**Für Personen, deren Qualifikationsniveau gering ist – sei es, weil sie keinen Zugang zu guter Bildung hatten, weil sie in der Schule „versagt“ haben oder weil ihnen keine zweite Chance gegeben wurde, ihre Kompetenzen zu einem späteren Zeitpunkt zu erhöhen –, ist die Wahrscheinlichkeit schlechter Arbeitsergebnisse und sozialer Bedingungen wesentlich höher.** Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, besteht für Personen mit niedrigem Kompetenzniveau ein weitaus größeres Risiko wirtschaftlicher Benachteiligungen sowie eine höhere Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit. Bei ihnen ist auch die Wahrscheinlichkeit wesentlich größer, dass sie eigenen Angaben zufolge unter gesundheitlichen Problemen leiden und dass sie es an Vertrauen in andere mangeln lassen. Die Ergebnisse der PISA-Studie zeigen indessen, dass Chancengerechtigkeit und Qualität in der Bildung nicht unvereinbar sind (Abb. 7). In eine qualitativ hochwertige frühkindliche und schulische Grundbildung zu investieren, vor allem für Kinder mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund, ist eine wirkungsvolle Strategie, um sicherzustellen, dass Kinder ihre Bildungslaufbahn aus einer guten Position heraus starten, so dass mit ersten Kompetenzen ein solides Fundament für die künftige Qualifikationsentwicklung gelegt werden kann. Mit gezielter finanzieller Förderung für benachteiligte Schülerinnen und Schüler sowie Schulen kann die Kompetenzentwicklung unterstützt werden. Und da es unwahrscheinlich ist, dass geringqualifizierte Personen aus eigener Initiative in ihre Weiterbildung investieren, und sie in der Regel auch seltener an vom Arbeitgeber finanzierten Schulungen teilnehmen können, sollte ihnen mit Möglichkeiten für einen zweiten Bildungsweg eine Chance geboten werden, der Spirale von geringen Kompetenzen und niedrigen Einkommen zu entkommen.

### EINE TEILUNG DER KOSTEN VON BILDUNG UND WEITERBILDUNG GEWÄHRLEISTEN

**Die Arbeitgeber müssen ein dem Lernprozess förderliches Klima schaffen und in diesen Prozess investieren, und die Arbeitskräfte müssen ihrerseits bereit sein, während ihres gesamten Erwerbslebens weiter in ihre Kompetenzen zu investieren.** Die staatlichen Instanzen können finanzielle Anreize und Steuervergünstigungen schaffen, um Arbeitnehmer und Arbeitgeber dazu anzuspornen, in die weiterführende Bildung und Ausbildung zu investieren. Wird den Steuerzahlern beispielsweise die Möglichkeit gegeben, die Kosten solcher Bildungsmaßnahmen von ihrer Einkommensteuerschuld abzuziehen, können die von einem progressiv gestalteten Einkommensteuersystem ausgehenden Negativanreize für Investitionen in Qualifikationen verringert werden. Einige Länder fürchten angesichts einer steigenden Bildungsbeteiligung und der Zunahme der Kosten der Tertiärbildung, die

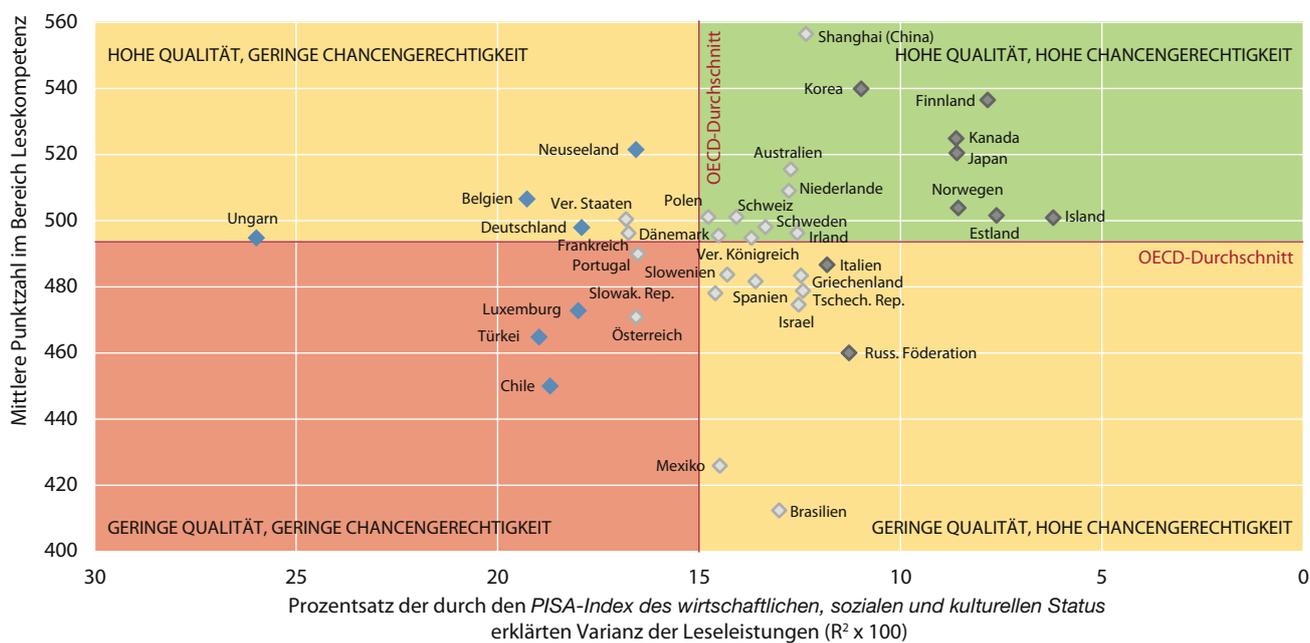
*2010 gab es in 16 OECD-Ländern gezielte Steueranreize für Hochqualifizierte.*





**ABBILDUNG 7. LEISTUNGSFÄHIGE BILDUNGSSYSTEME VERBINDEN CHANCENGERECHTIGKEIT MIT QUALITÄT**

Qualität der Lernergebnisse, gemessen an den Leistungen 15-Jähriger im PISA-Bereich Lesekompetenz, und Chancengerechtigkeit, gemessen an der Stärke des Zusammenhangs zwischen Leseleistungen und sozioökonomischem Hintergrund (PISA 2009)



- ◆ Zusammenhang zwischen Leseleistungen und sozioökonomischem Hintergrund stärker als im OECD-Durchschnitt
- ◇ Zusammenhang zwischen Leseleistungen und sozioökonomischem Hintergrund unterscheidet sich nicht statistisch signifikant vom OECD-Durchschnitt
- ◆ Zusammenhang zwischen Leseleistungen und sozioökonomischem Hintergrund schwächer als im OECD-Durchschnitt

Quelle: OECD (2011), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

entsprechenden Investitionen möglicherweise nicht mehr finanzieren zu können. Investitionen in die tertiäre Bildung lassen sich indessen kostenwirksamer gestalten, wenn von den Bildungsteilnehmern verlangt wird, einen größeren Teil der finanziellen Belastung selbst zu tragen, und wenn die Finanzierungsmittel stärker von den Abschlussquoten abhängig gemacht werden. Zugleich muss gewährleistet werden, dass die Studierenden Zugang zu den notwendigen finanziellen Mitteln haben, am besten durch einkommensabhängige Kredite und bedürftigkeitsabhängige Zuschüsse.

für Humankapitalinvestitionen zuerst zu kürzen. In solchen Zeiten die Investitionen in Kompetenzen zu kürzen, könnte sich jedoch als kurzfristig erweisen, da eine qualifizierte Erwerbsbevölkerung eine entscheidende Voraussetzung für die Schaffung künftiger Beschäftigungs- und Wachstumschancen ist. Wenn Ausgabenkürzungen vorgenommen werden müssen, sollte das langfristige Kosten-Nutzen-Verhältnis verschiedener öffentlicher Investitionen untersucht und verglichen werden. Geschieht dies, zeigt sich im Allgemeinen deutlich, dass es sinnvoll ist, die öffentlichen Investitionen in die Qualifikationsentwicklung aufrechtzuerhalten.

### LANGFRISTIGE PERSPEKTIVE VERFOLGEN, AUCH WÄHREND WIRTSCHAFTLICHER KRISENZEITEN

**In Zeiten ungünstiger konjunktureller Bedingungen und knapper öffentlicher Kassen,** tendieren die Regierungen dazu, die Ausgaben



## DIE GESTALTUNG DER STEUERSYSTEME BEEINFLUSST DIE INVESTITIONEN IN DIE KOMPETENZENTWICKLUNG

Sowohl der allgemeine Aufbau des Steuersystems als auch die Gestaltung gezielter bildungsbezogener Steuermaßnahmen haben Einfluss auf die privaten Nettoerträge von Aus- und Weiterbildungsinvestitionen.

Im Bereich der **Personenbesteuerung** arbeiten fast alle OECD-Länder mit progressiven Einkommensteuern, über die sie einen erheblichen Teil ihrer Gesamtsteuereinnahmen beziehen. Steuerprogressivität hat zur Folge, dass Arbeitseinkommen, die auf Grund von Investitionen in das Kompetenzniveau höher sind, stärker besteuert werden als Verdienste, in die nicht durch Weiterqualifizierung investiert wurde. Somit sind gewisse Negativanreize für Investitionen in die Kompetenzentwicklung unvermeidlich. Doch selbst bei Verzicht auf Steuerprogressivität können von einem proportionalen Steuersystem Negativanreize für eine Erhöhung der Humankapitalinvestitionen ausgehen, wenn die Kosten dieser Investitionen bei der Berechnung der Einkommensteuer nicht abgezogen werden können. Obwohl steuerliche Negativanreize für die Qualifikationsentwicklung teilweise oder ganz durch öffentliche Ausgabenzuschüsse für die Hochschulbildung ausgeglichen werden können, bleibt der Effekt der Steuern auf den Ertrag von Humankapitalinvestitionen erheblich. Die vom allgemeinen Aufbau des Steuersystems ausgehenden Negativanreize für individuelle Aus- und Weiterbildungsinvestitionen können indessen durch gezielte Steuervergünstigungen verringert werden.

Hierzu zählen:

- die Möglichkeit der Absetzbarkeit von Aus- und Weiterbildungskosten von der Einkommensteuer; und
- die Anwendung eines Mehrwertsteuersatz von 0% auf Bildungsdienstleistungen.

Die **Unternehmensteuern** sind demgegenüber im Allgemeinen neutral gestaltet oder begünstigen sogar Investitionen in vom Arbeitgeber geförderte Bildungsmaßnahmen. In den meisten OECD-Ländern können Arbeitgeber die Kosten für von ihnen geförderte Bildungsmaßnahmen im Jahr der Entstehung dieser Kosten von ihrer Steuerschuld abziehen. Damit werden sie steuerlich vergleichsweise günstig behandelt, da solche Weiterbildungsmaßnahmen zumeist Investitionen darstellen, die mit einem Wertzuwachs für das Unternehmen über einen Zeitraum von mehreren Jahren verbunden sind und deren Wert anschließend nur allmählich wieder abnimmt. Diese steuerliche Behandlung entspricht der von Unternehmensausgaben für immaterielle Wirtschaftsgüter, wie Werbung oder FuE, ist aber großzügiger als die von Investitionen in Gebäude und Ausrüstungen, deren Kosten entsprechend der unterstellten Wertminderungsrate dieser Güter nur über einen längeren Zeitraum abgeschrieben werden können. Zusätzlich zu dieser allgemein üblichen steuerlichen Abzugsfähigkeit der Weiterbildungskosten und der Löhne von Praktikanten und Auszubildenden gibt es in einigen Ländern, darunter Belgien, Kanada, Chile, Italien, Japan, die Niederlande, Österreich und Spanien, noch explizite Steueranreize für Investitionen in die Weiterbildung.

Die empirische Evidenz zu den wirtschaftlichen Effekten von Steueranreizen für Aus- und Weiterbildung oder zum Gesamteffekt des Steuersystems auf Entscheidungen über Humankapitalinvestitionen ist begrenzt. Neuere Evaluierungen ergaben, dass die Wirksamkeit von Steueranreizen von deren Gestaltung abhängt. Beispielsweise kann eine sehr komplexe Gestaltung zu niedrigen Teilnahmequoten, suboptimalen Steuererleichterungsansprüchen oder Regelverstößen führen. Außerdem können für einen bestimmten Zweck gewährte Steueranreize widersinnige Folgen haben, wenn sie beispielsweise bewirken, dass Investitionen in Aus- und Weiterbildung im Zeitverlauf oder zwischen den Arbeitskräften verschoben werden, anstatt dass das Gesamtvolumen der Investitionen erhöht wird.

## ...durch die Förderung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte

### ZUWANDERUNG AUSLÄNDISCHER FACHKRÄFTE ERLEICHTERN

Es kann sein, dass Länder nicht über ein ausreichendes Qualifikationsangebot verfügen, sei es weil die Konjunktur in einigen neuen Branchen boomt, es aber nicht genug Personen gibt, die für die Arbeit in diesen Bereichen ausgebildet sind, sei es weil ihre Bevölkerung altert und es nicht genügend junge Menschen gibt, um die in Rente gehenden älteren Arbeitskräfte zu ersetzen, oder weil sie einen Wandel in ihrer Wirtschaftsstruktur zu Gunsten von Branchen mit höherer Wertschöpfung herbeiführen wollen, was eine gut ausgebildete Erwerbsbevölkerung voraussetzt. Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmigration können andere Maßnahmen ergänzen, die auf die Beseitigung solcher Qualifikationsengpässe abzielen. Alle Länder treffen zwar eine Auswahl unter den Arbeitskräften, deren Zuwanderung sie ermöglichen, es bestehen jedoch Unterschiede in Bezug darauf, inwieweit die öffentlichen Stellen und die Arbeitgeber jeweils an diesem Auswahlprozess beteiligt sind. In vielen Ländern richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, es besteht aber auch eine anhaltende Nachfrage nach geringqualifizierten Kräften, um Stellen zu besetzen, für die sich häufig keine im Inland geborenen Bewerber finden. Diese Nachfrage wird oft durch geringqualifizierte Zuwanderer gedeckt, sowohl über die legale als auch über eine illegale/irreguläre Zuwanderung. Die Länder sollten u.U. auch darüber nachdenken, neu zugewanderten Arbeitskräften die Teilnahme an Angeboten zum lebenslangen Lernen zu erleichtern, um ihnen und ihren Familien dabei zu helfen, sich besser in die Gesellschaft des Aufnahmelandes zu integrieren.

### MASSNAHMEN ENTWICKELN, UM AUSLÄNDISCHE HOCHSCHULABSOLVENTEN ZUM BLEIBEN ZU VERANLASSEN

Die grenzüberschreitende Mobilität von Studierenden hat in den vergangenen Jahren enorm zugenommen. Der Vorteil ausländischer Absolventen inländischer Hochschulen ist, dass sie über Studienabschlüsse verfügen, deren Qualität die Arbeitgeber leicht beurteilen können. Viele ausländische Studierende gehen zudem neben ihrem Studium einer Teilzeitbeschäftigung nach, wodurch sie Bindungen mit der Gesellschaft des Aufnahmelandes aufbauen, die anschließend ihren Übergang vom Studium ins Erwerbsleben erleichtern. Um dieses Kompetenzreservoir besser nutzen zu können, haben mehrere OECD-Länder ihre Zuwanderungspolitik gelockert, um ausländische Studierende dazu zu bewegen, nach Abschluss ihres Studiums im Land zu bleiben und dort zu arbeiten. Die Bleibequote schwankt im Ländervergleich und lag im Zeitraum 2008-2009 bei durchschnittlich 25% (bezogen auf die Gesamtzahl der ausländischen Studienabsolventen, die keine Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis

für Ausbildungszwecke beantragt haben). In Australien, Kanada, der Tschechischen Republik, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden beträgt die Bleibequote über 25%.

### RÜCKKEHR AUSLÄNDISCHER FACHKRÄFTE IN IHR HERKUNFTSLAND ERLEICHTERN

Migrationsströme können auch einen positiven Effekt auf den Humankapitalbestand in den Herkunftsländern haben: Zurückkehrende Migranten bringen Kenntnisse und Erfahrungen mit, die ihrem Herkunftsland von Nutzen sind. Um diese Vorteile auszuschöpfen, versuchen zahlreiche Länder, Negativeinreize für die Rückkehr zu beseitigen bzw. die Rückkehrmigration effektiv zu fördern und zu erleichtern. Eine Möglichkeit dazu ist es z.B., Gemeinden finanziell zu unterstützen, die Rückkehrer einladen und ihnen Wohnungen anbieten; eine andere Möglichkeit besteht darin, Steuervergünstigungen zu gewähren, insbesondere für hochqualifizierte Staatsangehörige, die in ihr Herkunftsland zurückkehren. Die Erfolgsbilanz solcher Maßnahmen ist jedoch durchwachsen. Durch Zusammenarbeit in der Qualifikationspolitik zwischen den Herkunfts- und den Zielländern kann eine für beide Seiten vorteilhafte Situation geschaffen werden. Einige Länder geben zugewanderten Arbeitskräften z.B. die Möglichkeit, an Weiterbildung teilzunehmen, solange sie am Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes teilnehmen; diese Arbeitskräfte können das so erworbene Wissen dann mitnehmen, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehren.

## ...durch die Förderung einer grenzüberschreitenden Qualifikationspolitik

### IN KOMPETENZEN IM AUSLAND INVESTIEREN UND AUSLANDSSTUDIEN FÖRDERN

Während qualifikationspolitische Maßnahmen in der Regel auf nationaler Ebene ausgearbeitet werden, ist eine wachsende Zahl von Unternehmen international tätig, was heißt, dass sie zur Deckung ihres Qualifikationsbedarfs sowohl das inländische als auch das internationale Arbeitskräfteangebot nutzen müssen. Einige Länder haben daher begonnen über qualifikationspolitische Maßnahmen nachzudenken, die über ihre Landesgrenzen hinaus Wirkung zeigen, und in die Kompetenzentwicklung im Ausland zu investieren. Dies hat den doppelten Vorteil, dass im Ausland ansässige Tochtergesellschaften inländischer Unternehmen mit gut qualifizierten Kräften versorgt werden und dass die Auswanderungsanreize, insbesondere für Hochqualifizierte, verringert werden können. Eine weitere Möglichkeit, die Kompetenzentwicklung weltweit zu fördern, ist die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Förderung von Auslandsstudienaufenthalten. So können Länder ihren Humankapitalbestand rascher erhöhen, als wenn sie nur aus inländischen Quellen schöpfen.

*In Ägypten, Jordanien, Libyen, Marokko und Tunesien nahm 2010 nur etwa ein Viertel der erwachsenen Frauen am Arbeitsmarkt teil (einschl. entmutigte Arbeitskräfte), verglichen mit 70-80% der erwachsenen Männer.*





# Wie kann ein Land Kompetenzen für den Arbeitsmarkt aktivieren?

...durch die Aktivierung von Arbeitskräften

## NICHTERWERBSTÄTIGE IDENTIFIZIEREN UND DIE GRÜNDE IHRER NICHTERWERBSTÄTIGKEIT ANALYSIEREN

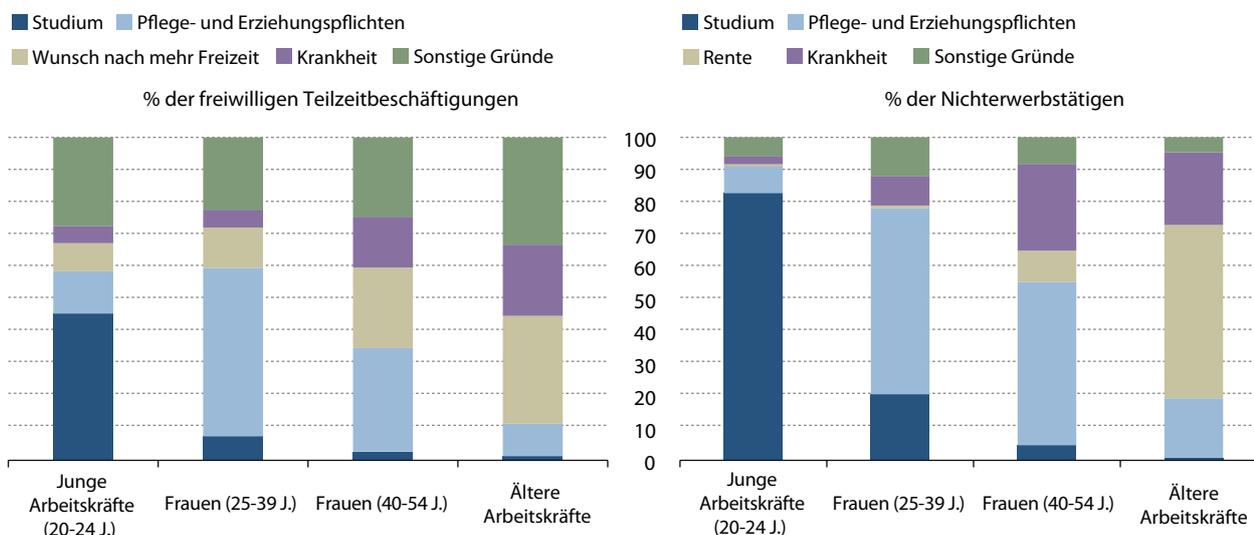
Eine Vielzahl von Faktoren kann bewirken, dass Menschen die Kompetenzen, die sie besitzen, nicht auf dem Arbeitsmarkt anbieten wollen oder können. In den meisten Ländern nehmen zahlreiche Menschen nicht am Erwerbsleben teil, sei es weil sie es so wünschen, weil sie durch persönliche bzw. familiäre Gründe dazu gezwungen werden oder weil finanzielle Negativanreize für eine Erwerbsaufnahme sie daran hindern.

**Die Erwerbsbeteiligungsquote** – die Summe der Menschen, die eine Beschäftigung ausüben bzw. arbeitslos sind, in Prozent der Bevölkerung

im erwerbsfähigen Alter – schwankt im Ländervergleich, wobei das Spektrum von nahezu 90% in Island bis unter 60% in der Türkei reicht. Einige soziodemografische Gruppen sind mit größerer Wahrscheinlichkeit nicht erwerbstätig als andere, vor allem Frauen und Menschen mit Behinderungen oder chronischen Gesundheitsproblemen, insbesondere wenn sie darüber hinaus ein niedriges Qualifikationsniveau aufweisen. Durch die Eingliederung unterrepräsentierter Gruppen in die Erwerbsbevölkerung entsteht ein großes Potenzial zur Anhebung des Qualifikationsniveaus einer Volkswirtschaft. Um Aktivierungsmaßnahmen wirkungsvoll und gezielt auszurichten, müssen die nicht am Erwerbsprozess beteiligten Personen identifiziert und die Gründe ihrer Nichterwerbstätigkeit untersucht werden (Abb. 8).

### ABBILDUNG 8. GRÜNDE FÜR TEILZEITARBEIT UND NICHTERWERBSTÄTIGKEIT

In Prozent, Durchschnitt von 21 europäischen Ländern<sup>1</sup> über den Zeitraum 2005-2007



1. Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Vereinigtes Königreich.

Quelle: OECD (2010), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing.

# Weltweite Anstrengungen für bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze und ein besseres Leben

**Kanada:** In der Nahrungsmittelverarbeitung tätige Kleinunternehmen in Niagara, Ontario, arbeiten an Initiativen zur Verbesserung der Qualität und zur Erneuerung ihres Produktangebots und stehen mit spezialisierten örtlichen Berufsbildungseinrichtungen in Kontakt, um dort neue Mitarbeiter zu finden.

**USA:** Die entscheidenden Merkmale eines „Ökosystems“ hoher Kompetenzen nach dem Modell von Silicon Valley sind erstens Infrastrukturen (Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastrukturen sowie Business Parks mit Dienstleistungen für Unternehmen), zweitens ein Regulierungsumfeld, in dem es leicht ist, Unternehmen zu gründen und an die Börse zu bringen, und in dem ein Konkurs nicht mit zu hohen Kosten verbunden ist, sollte das Unternehmen scheitern, und drittens flexible Arbeitsbedingungen.

**Niederlande:** Um die Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu vergrößern, wird das Rentenvermögen älterer Arbeitskräfte, die nach Erreichen des offiziellen Rentenalters noch ein weiteres Jahr erwerbstätig bleiben, um 24% erhöht.

**Dänemark:** In Dänemark wurden regionale Wissenszentren eingerichtet, in denen Zuwanderer ihre Kompetenzen und Bildungsabschlüsse beurteilen lassen können. Die Zentren, die gemeinsam vom Arbeitsministerium und den Sozialpartnern verwaltet werden, führen Beurteilungen am Arbeitsplatz durch und helfen Migranten dabei, eine Stelle zu finden, die ihren Qualifikationen entspricht.

**Nordische Länder:** Finnland, Norwegen und Schweden haben ambitionierte Initiativen zur Schaffung eines innovativen und Veränderungen gegenüber aufgeschlossenen Arbeitsumfelds eingeleitet, um den Arbeitsplatz zu einem Ort des Lernens zu machen.

**Schweiz:** Das Case Management Berufsbildung in der Schweiz wendet sich an junge Menschen, die keinen Ausbildungsplatz haben, ihre Ausbildung nicht abgeschlossen haben oder die Voraussetzungen für eine Berufsausbildung nicht erfüllen und die mit verschiedenen sozialen und/oder schulischen Problemen konfrontiert sind. Diesen Jugendlichen wird mit Bildungs- und Berufsberatung sowie gezielter Begleitung bei der Erlangung eines Abschlusses des Sekundarbereichs II geholfen.

**Afrika:** Ausgehend von den aktuellen Trends ist anzunehmen, dass im Jahr 2030 137 Millionen 20- bis 24-Jährige in Afrika über einen Abschluss des Sekundarbereichs II und weitere 12 Millionen über einen Hochschul- oder vergleichbaren beruflichen Abschluss verfügen werden.

**Ghana:** Um der Abwanderung von Fachkräften entgegenzuwirken, verlangt Ghana von Gesundheitsfachkräften, dass sie mindestens fünf Jahre im Land arbeiten, sonst müssen sie die Kosten ihrer Ausbildung zurückerstatten.

**Brasilien:** 1995 waren 90% aller brasilianischen Kinder im Alter von 7 Jahren eingeschult, jedoch nur die Hälfte davon schloss die 8. Klasse ab. Im Zuge einer Bildungsreform wurden die Investitionen in die Bildung zwischen 2000 und 2009 von 4% auf 5,2% des BIP erhöht. Dies hatte zur Folge, dass die Abschlussquoten im Sekundarbereich II gestiegen sind und dass in Brasilien heute über 95% der Bevölkerung Zugang zu öffentlicher Grundbildung haben.



**Polen:** Um die Rückkehr von Migranten zu fördern, erhalten Gemeinden, die Rückkehrer einladen und ihnen Wohnmöglichkeiten anbieten, eine finanzielle Förderung.

**Österreich:** In Oberösterreich wird Erwachsenenbildungseinrichtungen, die bestimmten Qualitätskriterien gerecht werden, ein Qualitätssiegel verliehen. Anspruch auf Förderung im Rahmen des neuen oberösterreichischen Bildungskontos besteht nur für Angebote von Bildungseinrichtungen, die über dieses Siegel verfügen.

**Slowakische Republik:** Auf regionaler Ebene haben die Schulen Maßnahmen ergriffen, um neue Lehrpläne auszuarbeiten und die berufliche Bildung stärker an den regionalen Arbeitsmarkterfordernissen auszurichten.

**Türkei:** An einigen Universitäten werden Kurse in Unternehmensführung angeboten, um bei Schülern des Sekundarbereichs und Studierenden in den unteren Semestern Unternehmergeist zu wecken. Der türkische Verband für die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen hat ein Programm zur Unterstützung von Startups in den ersten entscheidenden Jahren ihres Bestehens eingerichtet.

**China:** Shanghai positionierte sich mit den Leistungen seiner Schülerinnen und Schüler in den Bereichen Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften auf Platz 1 unter den 75 Ländern und Volkswirtschaften, die an PISA 2009 teilnahmen.

**Japan:** Japan hat es ausländischen Hochschulabsolventen erleichtert, im Land zu bleiben, indem der Zeitraum, während dem sie nach Abschluss ihres Studiums zur Arbeitsuche im Land bleiben können, von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert wurde.

**Naher Osten und Nordafrika:** In Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien wurden im öffentlichen Sektor Maßnahmen ergriffen, um eine gleiche Bezahlung für Männer und Frauen zu garantieren.

**Indien:** In Bangalore und Pune wurde Ende 2009 ein von der Schweizer Regierung und schweizerischen Firmen unterstütztes zweijähriges Berufsbildungspilotprogramm eingerichtet. 2011 beendeten die ersten Studierenden ihre Ausbildung mit einem Schweizer Standards entsprechenden Abschluss als Produktionstechniker. Inzwischen wurde das Projekt in ein Privatunternehmen umgewandelt, das zwischen 2012 und 2022 eine Million Fachkräfte heranbilden soll.

**Malaysia:** Im privaten Bildungssektor Malaysias wurden 2006 34% der 899 Bachelor-Studiengänge und Postgraduiertenprogramme von ausländischen Anbietern angeboten, und die Regierung gestattet es ausländischen Anbietern auch, an Forschungsausschreibungen teilzunehmen.

**Australien:** Die Regierung hat 2008 ein einkommensabhängiges Darlehenssystem für Studierende eingeführt, die einen weiterführenden berufsbildenden Abschluss erlangen wollen. Die Darlehensempfänger müssen die Kredite über das Steuersystem zurückzahlen, sobald ihr Einkommen die von der australischen Steuerverwaltung festgelegte Rückzahlungsgrenze überschreitet.



**Ungenutztes Humankapital stellt eine Vergeudung von Kompetenzen** sowie der zur Entwicklung dieser Kompetenzen getätigten Investitionen dar. Wenn sich die Nachfrage nach Qualifikationen verändert, können ungenutzte Kompetenzen veralten; und Kompetenzen, die in Phasen der Nichterwerbstätigkeit ungenutzt bleiben, dürften mit der Zeit verkümmern. Umgekehrt ist es umso wahrscheinlicher, dass der altersbedingte Kompetenzschwund vermieden werden kann, je stärker die Menschen ihre Kompetenzen nutzen und sowohl im Rahmen ihrer Arbeit als auch in anderen Zusammenhängen komplexe und anspruchsvolle Aufgaben lösen (Abb. 9).

### FINANZIELLE ANREIZE SCHAFFEN, DAMIT SICH ERWERBSTÄTIGKEIT AUSZAHLT

**Hohe Kinderbetreuungskosten**, Steuersysteme, von denen finanzielle Negativanreize für eine Erwerbstätigkeit ausgehen, und Transfersysteme, in denen das Leistungsniveau über dem erwarteten Verdienstniveau liegt, können dazu führen, dass es sich in wirtschaftlicher Hinsicht nicht lohnt zu arbeiten. Für Menschen mit Behinderungen hängen die Anreize zum Rückzug aus dem Erwerbsleben zum großen Teil davon ab, inwieweit sie Anspruch auf eine volle Erwerbsminderungsrente haben. Einige Länder haben die Teilrenten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit entweder ganz abgeschafft oder gewähren volle Erwerbsminderungsrenten nur noch für Personen, die nicht mehr arbeitsfähig sind. In manchen Ländern werden Personen mit Behinderungen, die noch arbeitsfähig sind, zunehmend als arbeitslos eingestuft, was bedeutet, dass für sie das Prinzip des „Forderns und Förderns“ gilt,

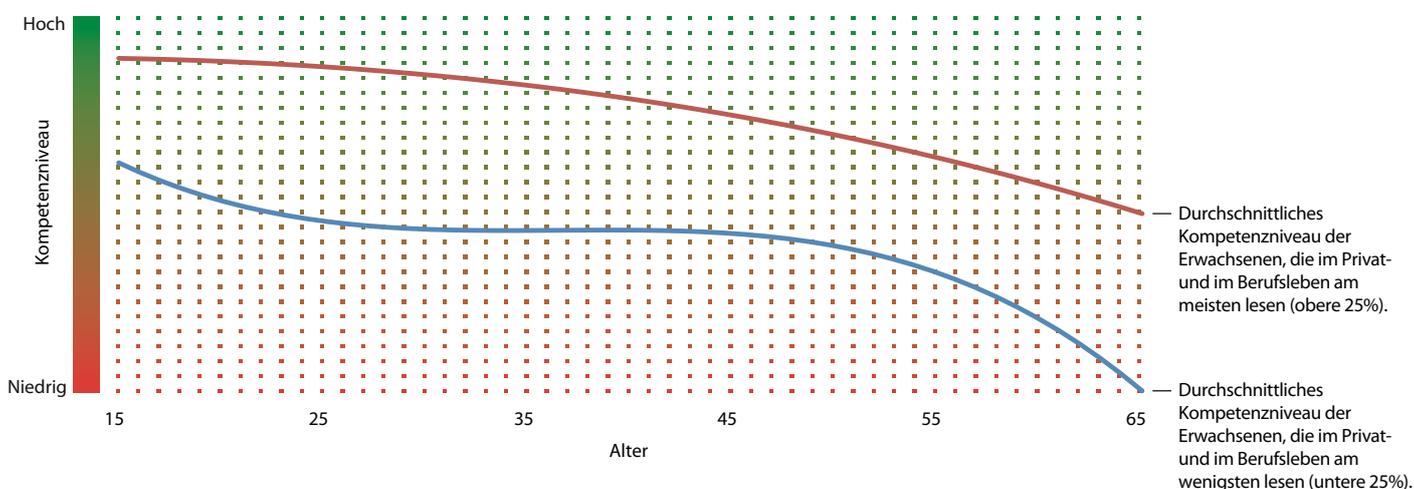
sie also Pflichten in Bezug auf Arbeitsuche und Fortbildung nachkommen müssen, weil ihnen sonst der Entzug aller bzw. eines Teils ihrer Arbeitslosengeldleistungen droht. Bei der Prüfung von Anträgen auf Erwerbsminderungsrente müssen die Länder das Augenmerk von der Prüfung des Gesundheitszustands auf die Prüfung der Resterwerbsfähigkeit verlagern.

### NICHTFINANZIELLE HEMMNISSE FÜR DIE TEILNAHME AM ERWERBSLEBEN ABBAUEN

**Unflexible Arbeitsbedingungen** können Personen mit Erziehungs- oder Pflegeverpflichtungen oder mit Behinderungen die Teilnahme am Erwerbsleben erschweren. Teilzeitbeschäftigungen werden zunehmend als eine Möglichkeit betrachtet, diese Gruppen zu aktivieren. Weniger starre Arbeitszeitregelungen und verbesserte Arbeitsbedingungen, insbesondere für Arbeitskräfte mit Gesundheitsproblemen, können die Beschäftigungsaufnahme für diese in der Regel nichterwerbstätigen Arbeitskräftekategorien ebenfalls attraktiver machen. Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierungen können sich bei der Gestaltung entsprechender Politikmaßnahmen abstimmen. Um wirkungsvoll zu sein, müssen solche Programme indessen mit Bemühungen kombiniert werden, mit denen Vorbehalte der Arbeitgeber gegen die Einstellung von Personen abgebaut werden können, die schon länger nicht mehr am Erwerbsleben teilgenommen haben. Da Kompetenzen verkümmern bzw. veralten können, wenn über längere Zeiträume keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, benötigen die betroffenen Personen darüber hinaus u.U. Umschulungen bzw. Weiterqualifizierungen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit.

#### ABBILDUNG 9. UNGENUTZTE KOMPETENZEN VERKÜMMERN MIT GRÖßERER WAHRSCHEINLICHKEIT

Grundkompetenzen in der Altersgruppe 16-65 Jahre nach Grad des Leseengagements, bereinigt um die Zahl der Bildungsjahre und den Migrationsstatus, Länderdurchschnitt



Anmerkung: Die Abbildung verwendet vorläufige Daten aus der Erhebung der OECD zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (die aus der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener – PIAAC – hervorgegangen ist). Diese Daten beruhen zwar nicht auf repräsentativen Stichproben, können aber zur Verdeutlichung von Trends herangezogen werden.

Quelle: PIAAC field trial data, 2010.

## LOHNERGÄNZUNGSLEISTUNGEN

### FÜR FRAUEN

Alleinerziehende sind meistens Frauen, und in der Mehrzahl der OECD-Länder wurden gezielte Maßnahmen der sozialen Sicherung für diese Gruppe eingerichtet. Von finanziellen Leistungen für Alleinerziehende können jedoch Negativanreize für den (Wieder-)Eintritt ins Erwerbsleben ausgehen. Die Herausforderung besteht also darin, diese Frauen zu unterstützen und sie zugleich zur Rückkehr ins Erwerbsleben anzuspornen.

- **Das kanadische Self-Sufficiency Project (SSP).** Das SSP ist ein zehnjähriges experimentelles Forschungsprojekt zum Arbeitsmarktverhalten von Alleinerziehenden, die Sozialhilfeleistungen erhalten. Im Rahmen dieses 1992 initiierten Projekts wurden verschiedene Versuchsreihen durchgeführt. Dabei wurden die teilnehmenden Alleinerziehenden jeweils in eine Versuchs- und eine Vergleichsgruppe eingeteilt, wobei die Alleinerziehenden in der Versuchsgruppe Anspruch auf großzügige Lohnzuschüsse hatten. Die Versuchsreihen ergaben, dass diese finanziellen Anreize einen positiven Effekt auf die Beschäftigungsaufnahme hatten und die Alleinerziehenden dazu bewegten, aus dem Leistungsbezug auszusteigen. Die Lohnzuschüsse hatten indessen einen deutlich stärkeren Effekt auf Alleinerziehende, deren letzte Berufserfahrung noch nicht lange zurücklag. Alleinerziehende, die über einen langen Zeitraum Sozialhilfeleistungen bezogen hatten, wiesen kurzfristig eine hohe Beschäftigungsquote auf, die nach einer Weile jedoch zurückging.

### FÜR ÄLTERE ARBEITSKRÄFTE

Einige Länder bieten älteren Arbeitskräften, die eine Beschäftigung aufnehmen oder erwerbstätig bleiben, direkte Aufstockungsbeträge zum Arbeitsentgelt (bzw. Lohnergänzungsleistungen), auch wenn gegen solche Maßnahmen eingewandt werden kann, dass sie die Arbeitgeber u.U. dazu veranlassen, niedrigere Löhne anzubieten als sie normalerweise zahlen würden.

- In **Deutschland** und den **Vereinigten Staaten** gibt es solche Programme, in deren Rahmen Arbeitslosen, die eine neue Stelle annehmen, ein Zuschuss in Höhe von 50% der Einkommensdifferenz zwischen ihrer alten und ihrer neuen Arbeitsstelle (bis zu einer bestimmten Obergrenze) gezahlt wird. In Ländern wie Deutschland, in denen die Arbeitslosenunterstützung hoch ist, fördern solche Maßnahmen die Rückkehr älterer Arbeitskräfte in eine Beschäftigung.

- In **Japan** erhalten ältere Arbeitskräfte eine solche Lohnergänzungsleistung nur dann, wenn ihr Einkommensrückgang im Vergleich zu dem Verdienst, den sie im Alter von 60 Jahren bezogen haben, mindestens 25% beträgt. In diesem Fall kann keine Arbeitslosenhilfe beantragt werden.
- **Spanien** bietet in seinem Einkommensteuersystem einen beschäftigungsabhängigen Steuerfreibetrag für Steuerpflichtige, die über das übliche Renteneintrittsalter (65 Jahre) hinaus erwerbstätig bleiben; durch diesen zusätzlichen Freibetrag erhöht sich der allgemeine Steuerfreibetrag auf Erwerbseinkommen um 100%.

### FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

Empfänger von Erwerbsminderungsrenten, die eine Beschäftigung aufnehmen, verlieren ihren Leistungsanspruch in der Regel teilweise oder sogar ganz. Wenn zudem die Steuerlast hoch ist, kann dies die Betroffenen vom Eintritt in den Arbeitsmarkt abhalten. Einige Länder haben jedoch erfolgreiche Maßnahmen eingeführt, durch die sich die Steuerlast reduziert, um Empfänger von Erwerbsminderungsrenten zum (Wieder-)Eintritt ins Erwerbsleben zu bewegen.

- **Back-to-Work Allowance.** In **Irland** sinkt der durchschnittliche effektive Steuersatz von Empfängern von Erwerbsminderungsrenten, die mindestens 20 Stunden pro Woche arbeiten, von nahezu 100% auf rd. 45% für frühere Durchschnittsverdiener (und auf bis zu 20% für Geringverdiener). Der Freibetrag wird über einen Zeitraum von vier Jahren allmählich abgeschmolzen.
- **Working Income Tax Benefit (WITB).** In **Kanada** können Erwerbstätige mit Behinderungen und geringem Verdienst zusätzlich zu der allgemeinen WITB-Steuerergänzung, auf die alle Geringverdiener Anspruch haben, die die entsprechenden Kriterien erfüllen, eine ergänzende WITB-Steuerergänzung auf Grund ihrer Behinderung beantragen. Diese zusätzliche Vergünstigung steigt parallel zum Verdienst mit einer Rate von 25% bis zu einer Höchstsumme, die der Hälfte des WITB-Höchstbetrags für Alleinstehende entspricht, wodurch sich der finanzielle Ertrag der Erwerbstätigkeit weiter erhöht. Wenn das Einkommen eine bestimmte Grenze übersteigt, reduziert sich die Steuerergänzung wieder.



## ...durch die Bindung qualifizierter Arbeitskräfte

### VORZEITIGEN RENTENEINTRITT BEGRENZEN

#### Manche Arbeitskräfte scheiden aus verschiedenen privaten oder beruflichen Gründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben

aus. Dies stellt insbesondere in Ländern mit einer alternden Bevölkerung ein Problem dar (Abb. 10). Um ältere Arbeitskräfte zum Verbleib im Erwerbsleben zu bewegen, haben zahlreiche Länder Frühverrentungsprogramme abgeschafft, das offizielle Rentenalter angehoben und finanzielle Fehlanreize für eine Frühverrentung korrigiert. Um nachfrage-seitige Beschäftigungshindernisse für ältere Arbeitskräfte zu beseitigen, versuchen einige Länder, die Arbeitskosten durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber bzw. die Gewährung von Lohnzuschüssen für ältere Arbeitskräfte mit der Produktivität ins Gleichgewicht zu bringen. Lebenslanges Lernen und gezielte Fortbildungen, insbesondere in der Mitte des Erwerbslebens, können die Beschäftigungsfähigkeit in späteren Lebensjahren verbessern und ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verhindern. Eine Anhebung des Rentenalters verlängert den Zeitraum, in dem die Arbeitgeber die Fortbildungskosten wieder einfahren können; daher dürfte sie mehr Arbeitgeber und ältere Arbeitskräfte zu Investitionen in Fortbildungsmaßnahmen motivieren.

### DEN „BRAINDRAIN“ STOPPEN

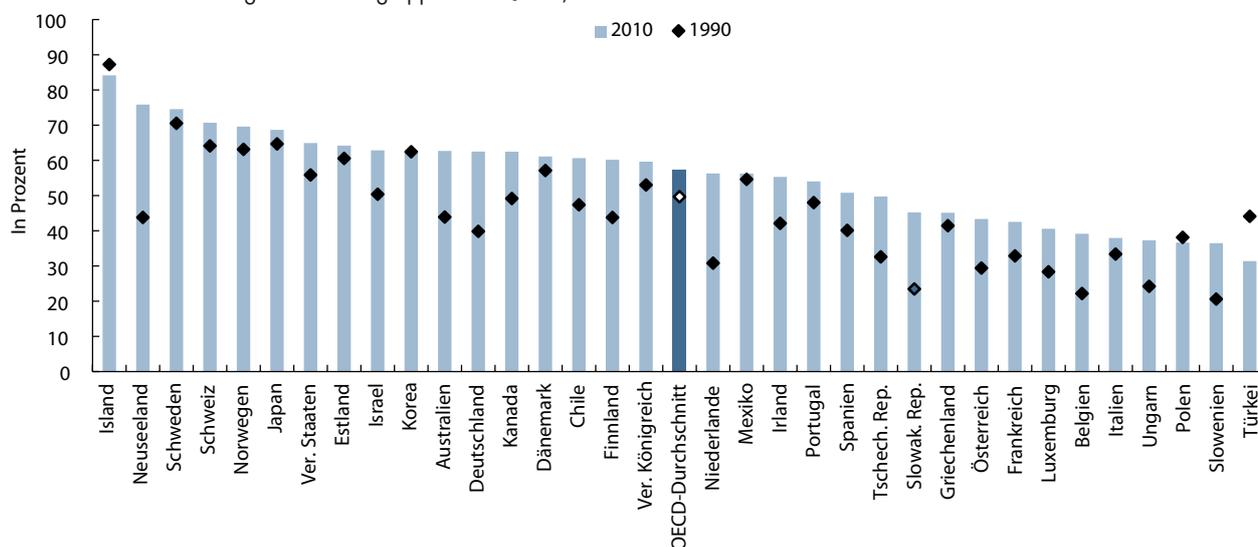
#### In manchen Ländern kann die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte ins

Ausland, ein Phänomen, das unter dem Begriff „Braindrain“ bekannt ist – dazu führen, dass Qualifikationsengpässe entstehen und der Ertrag von Investitionen in die Qualifikationsentwicklung nicht genutzt werden kann. Um vollen Nutzen aus ihren Investitionen in Kompetenzen zu ziehen, sollten Länder, in denen die Abwanderung von Spitzenkräften großen Anlass zur Sorge gibt, besondere Anstrengungen darauf verwenden, qualifizierte Arbeitskräfte zu halten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die beste Methode zur Verhinderung von Braindrain darin besteht, Anreize zum Verbleib im eigenen Land zu bieten – z.B. durch die Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen vor Ort –, was sinnvoller ist als Zwangsmaßnahmen zur Verhinderung der Abwanderung zu ergreifen. Zu Braindrain kommt es auch innerhalb einzelner Länder, insbesondere zwischen ländlichen Räumen und städtischen Ballungszentren. Lokale Berufsberatungsdienste können dazu beitragen, dass Fachkräfte voll über die sich in ihrer Gegend bietenden Beschäftigungsmöglichkeiten informiert sind und sie auch nutzen.

**Mexiko weist das höchste durchschnittliche Renteneintrittsalter bei den Männern (72,2 Jahre) und das zweithöchste durchschnittliche Renteneintrittsalter bei den Frauen (69,5 Jahre) auf.**

#### ABBILDUNG 10. ERWERBSBETEILIGUNG ÄLTERER ARBEITSKRÄFTE

In Prozent der Bevölkerung in der Altersgruppe 55-64 Jahre, 1990<sup>1</sup> und 2010



1. 1991 für Island, Mexiko und die Schweiz; 1992 für Ungarn und Polen; 1993 für die Tschechische Republik; 1994 für Österreich und die Slowakische Republik; 1996 für Chile und Slowenien.

Quelle: OECD Labour Force Statistics Database.



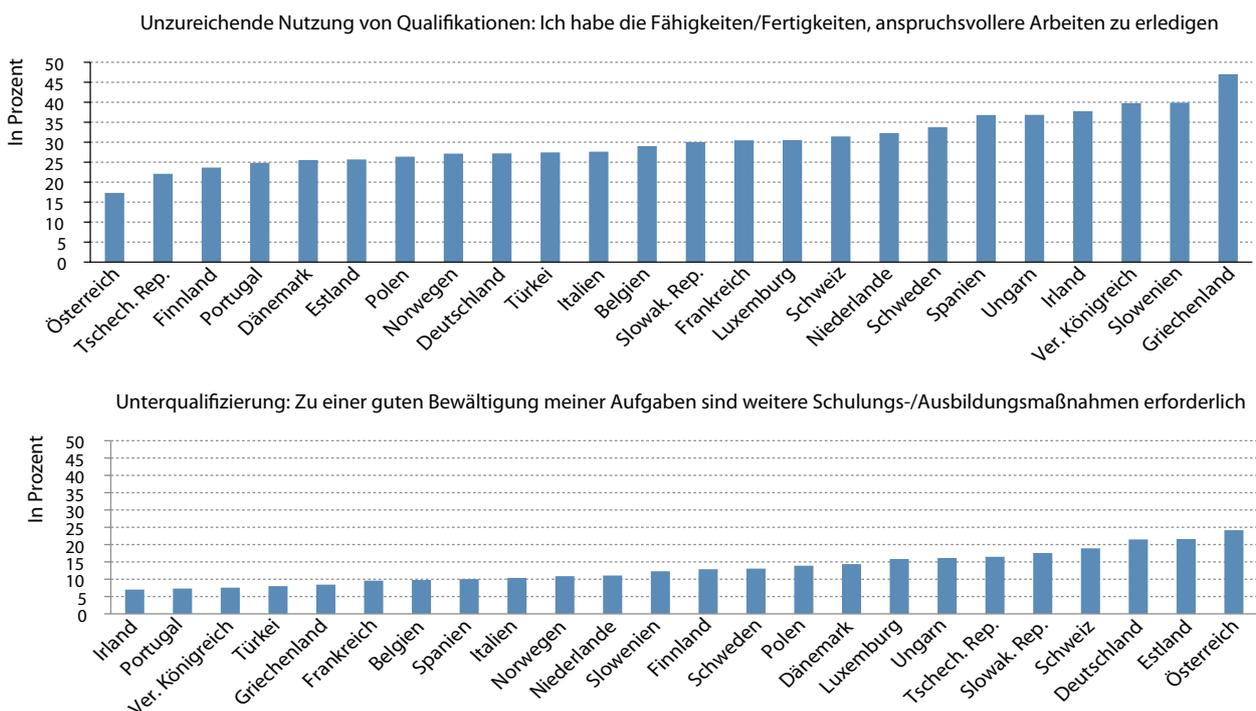
# Wie kann ein Land sein Humankapitalpotenzial optimal nutzen?

*...durch die Sicherung eines effektiven Einsatzes der vorhandenen Kompetenzen*

**Kompetenzen zu entwickeln und dafür zu sorgen, dass sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen**, hat u.U. nicht den gewünschten Effekt, wenn die Kompetenzen nicht effektiv eingesetzt werden. Die Tatsache, dass Fachkräftemangel auch bei hoher Arbeitslosigkeit auftreten kann und dass immer wieder Diskrepanzen zwischen den Qualifikationen der Arbeitskräfte und den Anforderungen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten zu beobachten sind, lässt darauf schließen, dass die in der Bevölkerung vorhandenen Kompetenzen – und die Investitionen, die zur

Entwicklung dieser Kompetenzen getätigt wurden – z.T. vergeudet werden. Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage (Abb. 11) können ein vorübergehendes Phänomen sein; manchmal braucht es z.B. etwas Zeit, bis sich die Qualifikationsnachfrage an einen Anstieg der Zahl der zur Verfügung stehenden hochqualifizierten Kräfte anpasst. Folglich sind nicht alle Formen von Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage zwangsläufig schlecht für die Wirtschaft. „Qualifikationsüberschüsse“, zu denen es auf Grund einer unzureichenden Nutzung vorhandener

**ABBILDUNG 11. INZIDENZ VON DISKREPANZEN ZWISCHEN QUALIFIKATIONSANGEBOT UND QUALIFIKATIONSNACHFRAGE**  
Inzidenz von Über- und Unterqualifizierung in ausgewählten OECD-Ländern (nach Eigenangaben), 2010<sup>1</sup>

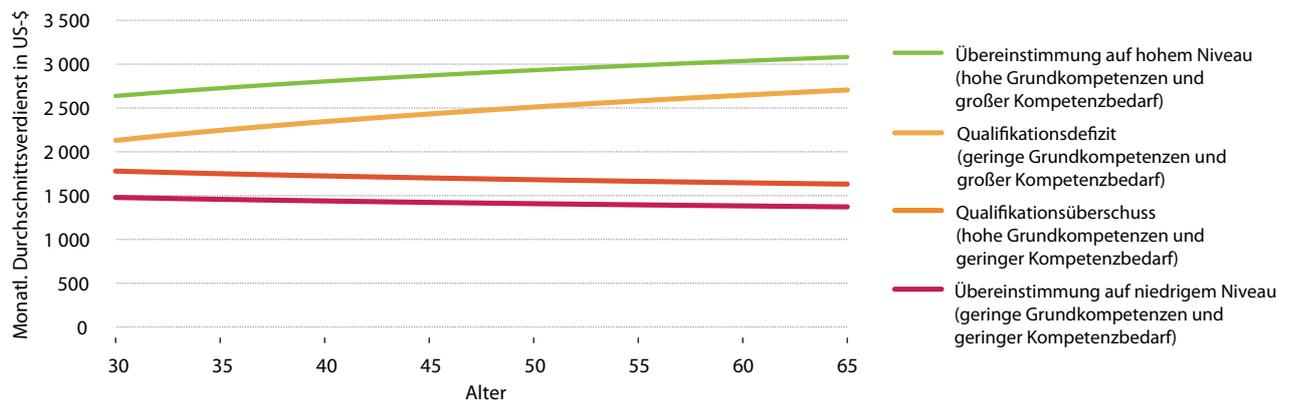


1. Die Daten aus der Schweiz beziehen sich auf 2005.

Quelle: Schätzungen auf der Basis der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen, 2005.



ABBILDUNG 12. ZUSAMMENHANG ZWISCHEN QUALIFIKATIONSDISKREPANZEN UND VERDIENSTEN

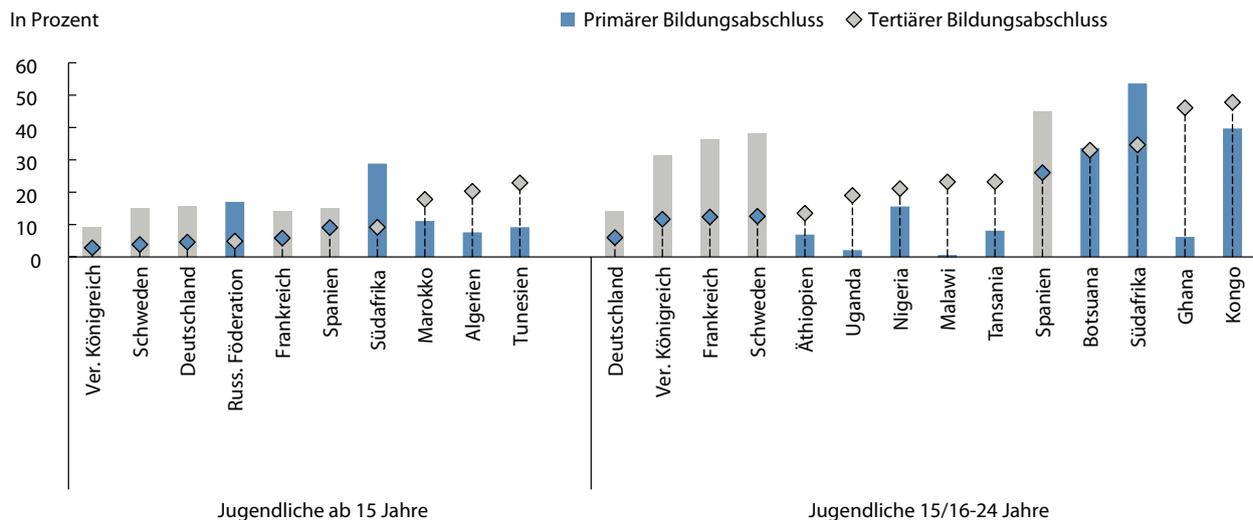


Anmerkung: Die Abbildung verwendet vorläufige Daten aus der Erhebung der OECD zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (die aus der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener – PIAAC – hervorgegangen ist). Diese Daten beruhen zwar nicht auf repräsentativen Stichproben, können aber zur Verdeutlichung von Trends herangezogen werden.

Quelle: PIAAC field trial data, 2010.

ABBILDUNG 13. ARBEITSLOSENQUOTE NACH BILDUNGSNIVEAU IN AUSGEWÄHLTEN AFRIKANISCHEN UND EUROPÄISCHEN LÄNDERN

Prozentsatz der Erwerbstätigen in den verschiedenen Gruppen, Personen ab 15 Jahre<sup>1</sup>, letztes verfügbares Jahr



1. 15-72 Jahre für die Russische Föderation, ab 16 Jahre für Spanien und 16-64 Jahre für Südafrika und das Vereinigte Königreich.

Anmerkung: Daten aus dem Jahr 2010 für die Russische Föderation, Südafrika, Algerien und Tunesien; Daten aus 2009 für das Vereinigte Königreich, Schweden, Deutschland, Frankreich, Spanien und Marokko; Daten aus 2006 für Uganda, Tansania und Ghana; Daten aus 2005/2006 für Botsuana; Daten aus 2005 für Äthiopien und Kongo; Daten aus 2004 für Malawi; Daten aus 2003/2004 für Nigeria.

Quelle: ILO Department of Statistics, Statistical Update on Arab States and Territories and North African Countries für Algerien, Jordanien, Marokko, Tunesien, das Westjordanland und den Gazastreifen, den Libanon, Katar, Saudi-Arabien und Syrien; ILO, Short-Term Indicator of the Labour Market für die Russische Föderation; OECD Education Database für Frankreich, Deutschland, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich; National Labour Force Survey für Südafrika; Schätzungen der African Development Bank (AfDB) für Botsuana, Kongo, Äthiopien, Ghana, Malawi, Nigeria, Tansania und Uganda.

Kompetenzen in bestimmten Berufen kommen kann, können als Qualifikationsreserve für andere, fortschrittlichere Berufe und für den langfristigen Aufbau einer wissensbasierten Wirtschaft dienen. Diskrepanzen zwischen den Qualifikationen der Beschäftigten und den Anforderungen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten können jedoch negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung haben (Abb. 12 und 13). Überqualifizierung bzw. eine unzureichende Nutzung vorhandener Kompetenzen auf kurze bis mittlere Sicht in bestimmten Berufen kann ein Problem darstellen, weil sie zu einem Qualifikationsschwund führen kann. Beschäftigte, die ihre Kompetenzen an ihrem aktuellen Arbeitsplatz nicht voll nutzen können, verdienen weniger als Arbeitskräfte, deren Qualifikationen mit den Anforderungen ihres Arbeitsplatzes übereinstimmen, und sie sind mit ihrer Arbeit in der Regel auch weniger zufrieden. Dies führt im Allgemeinen zu einem höheren Personalwechsel, der die Produktivität der betroffenen Unternehmen beeinträchtigen dürfte. Auch unzureichende Kompetenzen der Mitarbeiter dürften sich negativ auf die Produktivität auswirken, da sie ebenso wie Qualifikationsengpässe das Tempo der Einführung effizienter Technologien und Arbeitsmethoden bremsen.

### JUNGEN MENSCHEN DABEI HELFEN, AUF DEM ARBEITSMARKT FUSS ZU FASSEN

**Ein erfolgreicher Arbeitsmarkteintritt** zu Beginn der beruflichen Laufbahn hat großen Einfluss auf das spätere Erwerbsleben. Nach einem schlechten Start ins Erwerbsleben kann es auf Grund der sogenannten Scarring-Effekte hingegen schwierig werden, diesen Rückstand wieder aufzuholen. 2011 lag die durchschnittliche Jugendarbeitslosenquote im OECD-Raum bei nahe 17% und damit 2,3-mal höher als die Arbeitslosenquote von Erwachsenen im Haupterwerbsalter. In dieser Zahl drückt sich zwar auch der Effekt der weltweiten Rezession aus, hohe

Arbeitslosenquoten unter Jugendlichen waren aber schon vor der Krise ein weit verbreitetes Phänomen (Abb. 14). Außerdem befand sich 2005 fast jeder fünfte 15- bis 29-Jährige in Europa entweder in einem unsicheren Beschäftigungsverhältnis oder war weder beschäftigt noch in Bildung oder Ausbildung. Eine gute schulische Grundausbildung in Kombination mit beruflichen Bildungsgängen, die den Erfordernissen des Arbeitsmarkts gerecht werden, erleichtert in der Regel den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben; das Gleiche gilt für Beschäftigungsschutzbestimmungen, die junge Arbeitskräfte gegenüber anderen Arbeitskräftekategorien nicht benachteiligen, sowie für finanzielle Anreize, die dafür sorgen, dass es sich für Arbeitgeber lohnt, junge Menschen zu beschäftigen, die im Betrieb ausgebildet werden müssen. Entsprechende Maßnahmen können dazu beitragen, der Entstehung von Ungleichgewichten zwischen Qualifikationsnachfrage und -angebot sowie von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

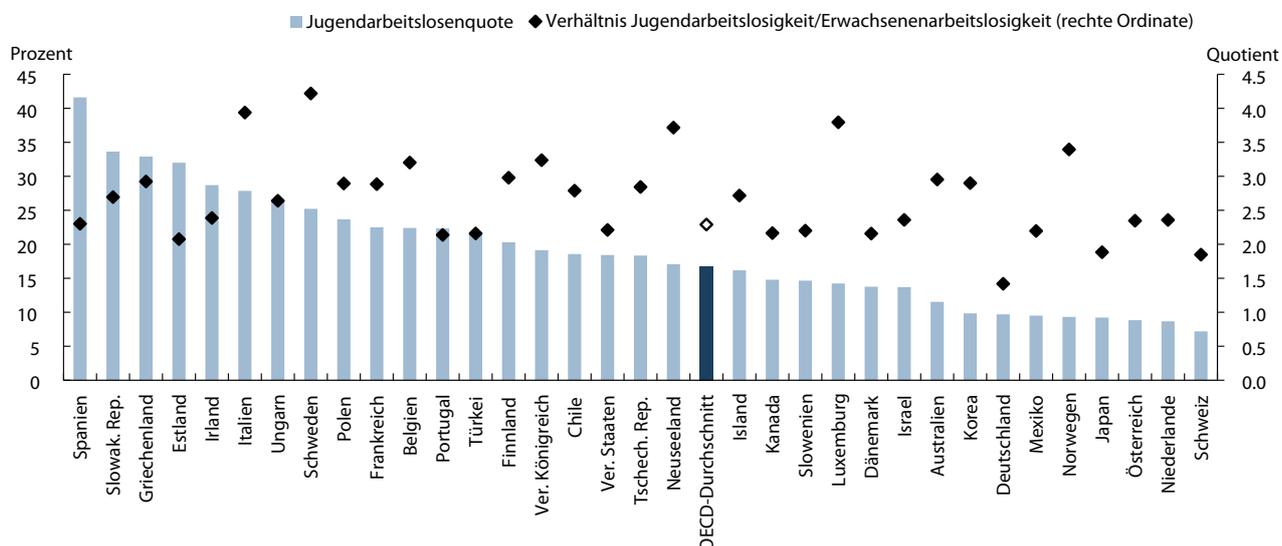
### DEN ARBEITGEBERN DABEI HELFEN, DIE KOMPETENZEN IHRER MITARBEITER BESSER ZU NUTZEN

**Diskrepanzen zwischen den Qualifikationen der Arbeitskräfte und den Anforderungen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten**, die sich negativ auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auswirken, kann auf verschiedene Weise begegnet werden. Im Fall von Problemen mit unzureichenden Kompetenzen bzw. Qualifikationen können öffentliche Maßnahmen bei der Identifizierung von Arbeitskräften mit geringem Kompetenzniveau helfen und Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitgeber schaffen, in die Qualifikationsentwicklung zu investieren, damit die Beschäftigten ihren Arbeitsplatzanforderungen gerecht werden können. Wenn vorhandene Kompetenzen nicht richtig genutzt werden, bedarf es eines besseren Personal- und Produktionsmanagements. Die Arbeitgeber

**Die Jugendarbeitslosenquoten liegen in Ägypten, Jordanien und Tunesien zwischen 25% und 29%, womit sie doppelt so hoch sind wie im weltweiten Durchschnitt (12,6%).**

**ABBILDUNG 14. JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IM OECD-RAUM**

Jugendarbeitslosenquote und Verhältnis zwischen den Arbeitslosenquoten der Altersgruppen 15-24 Jahre und 25-64 Jahre, 2010



Quelle: OECD Labour Force Statistics Database.



können ihren Mitarbeitern z.B. mehr Autonomie zur Entwicklung ihrer eigenen Arbeitsmethoden geben, damit sie ihre Kompetenzen effektiv nutzen können. Wenn die Mitarbeiter mehr Verantwortung im Hinblick auf die Identifizierung und Lösung von Problemen übernehmen, ist es auch wahrscheinlicher, dass sie ihre Kenntnisse und Fähigkeiten bei der Erledigung ihrer Aufgaben automatisch erhöhen („Learning by doing“), was wiederum zu Innovationen führen kann. Auch den Gewerkschaften kommt eine wichtige Rolle bei der Verbesserung des Gleichgewichts zwischen den nachgefragten und den angebotenen Qualifikationen zu.

#### BESSERE INFORMATIONEN ÜBER DIE ERFORDERLICHEN UND DIE VERFÜGBAREN KOMPETENZEN BEREITSTELLEN

**Zu Unterqualifizierung, zu einer unzureichenden Nutzung von Kompetenzen und zu Arbeitslosigkeit** kann es kommen, wenn es an Informationen fehlt und die Qualifikationssysteme nicht transparent genug sind. Die unzureichende Nutzung von Kompetenzen ist häufig darauf zurückzuführen, dass Arbeitskräfte in einem Bereich tätig sind, der nicht ihrem Studienabschluss entspricht und in dem sie ihre Qualifikationen folglich nicht voll geltend machen können. Unterqualifizierung kann die Folge von Fachkräftemangel sein, der die Arbeitgeber dazu zwingt, Personen einzustellen, die für die angebotenen Stellen nicht optimal geeignet sind. Qualitativ hochwertige Bildungs- und Berufsberatung ist daher ein entscheidender Bestandteil jeder Kompetenzstrategie. Kompetente Mitarbeiter solcher Dienste, die direkt auf die aktuellsten Arbeitsmarktinformationen zugreifen können, sind in der Lage, Ratsuchende auf die Bildungs- und Weiterbildungsangebote hinzuweisen, die für ihre weitere Berufslaufbahn den größten Nutzen bringen dürften. Ein kohärentes und verständliches System von Bildungsabschlüssen kann den Arbeitgebern dabei helfen, zu erkennen, über welche Qualifikationen die Stellenanwärter verfügen, wodurch es für sie leichter wird, die richtigen Kandidaten für die angebotenen Stellen auszuwählen. Wichtig sind ferner ein kontinuierlicher Prozess der Zertifizierung von im Verlauf des Erwerbslebens erworbenen Kompetenzen, der auch die Ergebnisse von nichtformalen und informellen Lernaktivitäten berücksichtigt, sowie Verfahren für die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse. Eines der größten Hindernisse, vor denen Zuwanderer bei der Arbeitsuche stehen, ergibt sich in der Tat daraus,

dass ihre im Ausland erworbenen Abschlüsse und Arbeitserfahrungen im Aufnahmeland u.U. nicht in vollem Umfang anerkannt werden. Dies führt dazu, dass viele zugewanderte Arbeitskräfte Tätigkeiten ausüben, für die sie überqualifiziert sind.

#### ARBEITSKRÄFTEMOBILITÄT IM INLAND FÖRDERN

**Einer der Gründe, warum es trotz einer hohen Arbeitslosigkeit zu Fachkräftemangel kommen kann** ist darin zu sehen, dass die Arbeitskräfte mit den nachgefragten Qualifikationen z.T. nicht in der Gegend leben, in denen die entsprechenden Arbeitsplätze angeboten werden. Wenn die Kosten und sonstigen Hindernisse, die die Mobilität im Inland beeinträchtigen, verringert werden, so hilft dies den Arbeitnehmern geeignete Stellen und den Arbeitgebern geeignete Mitarbeiter zu finden. Werden Kompetenzen aus dem Ausland „importiert“, ohne dass zuvor das Potenzial zur Deckung des Qualifikationsbedarfs durch inländische Arbeitskräftemobilität untersucht wird, kann dies negative Konsequenzen für die Gesamtbeschäftigung und die Nutzung der Kompetenzen im Inland haben.

*In Europa befanden sich durchschnittlich 8% der 15- bis 29-Jährigen, die 2005 eine befristete Anstellung hatten und nicht an Bildung teilnahmen, zwei Jahre später immer noch in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis.*

*...durch die Erhöhung der Nachfrage nach anspruchsvollen Kompetenzen*

#### DER LOKALEN WIRTSCHAFT DABEI HELFEN, IN DER WERTSCHÖPFUNGSKETTE AUFZUSTEIGEN

**In den vergangenen Jahren war, vor allem in aufstrebenden Volkswirtschaften, ein zunehmender Trend hin zur Massenproduktion einfacher und nützlicher Produkte** und Dienstleistungen für Kunden mit nicht allzu großer Kaufkraft zu beobachten. Wenn Unternehmen die Märkte mit standardisierten Produkten beliefern und ihre Kunden hauptsächlich über das Kostenargument zu gewinnen suchen, setzen sie im Allgemeinen Produktionstechniken ein, die auf der Erledigung repetitiver Aufgaben und Routinetätigkeiten beruhen. Somit besteht für sie kaum ein Anreiz, qualifizierte Arbeitskräfte anzuwerben oder neue Mitarbeiter auszubilden. Mit staatlichen Programmen können sowohl die Strategien der Unternehmen zur Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst werden (d.h. die Art und Weise, wie sie ihre Arbeitsprozesse organisieren, um sich auf ihrem Markt einen Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen) als auch ihre Marktstrategien (die darüber entscheiden,



## WIE IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH AUF DIE QUALIFIKATIONSNACHFRAGE EINGEWIRKT WIRD

Die Besorgnis über die große Zahl geringqualifizierter Kräfte im Vereinigten Königreich hatte zur Folge, dass die Kompetenzpolitik dort hauptsächlich auf die Erhöhung des Angebots an qualifizierten Kräften durch öffentliche Investitionen und die Förderung der sozialen Integration und der Mobilität ausgerichtet war. Vor einiger Zeit ist die UK Commission for Employment and Skills (UKCES), der ein Ausschuss aus Vertretern kleiner und mittlerer Unternehmen aus verschiedensten Sektoren, von Gewerkschaften und staatlichen Stellen vorsteht, jedoch zu dem Schluss gekommen, dass das Beschäftigungs- und Qualifikationssystem der Zukunft genauso große Anstrengungen in die Steigerung des Ehrgeizes und der Qualifikationsnachfrage der Arbeitgeber wie in die Erhöhung des Qualifikationsangebots setzen muss – denn was bringen einem Unternehmen qualifizierte Mitarbeiter, wenn es die Kompetenzen dieser Mitarbeiter nicht zu nutzen weiß? Aus diesem Grund wurden im Vereinigten Königreich mehrere Initiativen gestartet, um die Nutzung des Qualifikationsangebots zu verbessern:

### INVESTORS IN PEOPLE

Die 1991 lancierte Initiative „Investors in People“ zielt auf eine Steigerung der Leistung der Unternehmen durch eine bessere Abstimmung der Geschäftsplanung und der Geschäftsziele mit dem Personalmanagement ab. Sie hilft Unternehmen dabei, zu expandieren, ihre Leistung und ihren Markterfolg zu steigern und dafür zu sorgen, dass die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter voll genutzt werden. Durch die Mitwirkung bei „Investors in People“ kann ein Unternehmen zeigen, dass es sich für die Weiterentwicklung seiner Mitarbeiter einsetzt. Etwa 16% aller Betriebe im Vereinigten Königreich sind heute als „Investors in People“ anerkannt.

### EMPLOYER OWNERSHIP OF SKILLS

Im Rahmen dieses Pilotprojekts können sich alle Arbeitgeber in England direkt um öffentliche Investitionen in Höhe von insgesamt bis zu 250 Mio. £, befristet auf 2 Jahre, bewerben, um eigene Aus- und Weiterbildungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen, z.B. Berufsausbildungs-, Schulungs- und Berufsvorbereitungsprogramme. Das Pilotprojekt steht unter der gemeinsamen Aufsicht der UKCES, des Ministeriums für Unternehmen, Innovation und Qualifikationen sowie des Bildungsministeriums. Im Ausschreibungsprospekt werden die Arbeitgeber aufgefordert, mit Beschäftigten, Gewerkschaften, Lehranstalten und Weiterbildungsanbietern sowie anderen Partnern zusammenzuarbeiten, um Vorschläge zu entwickeln, in denen festgelegt ist, wie sie in Kompetenzen investieren werden, um die Unternehmensentwicklung, die Arbeitsplatzschaffung und das Wachstum in der jeweiligen Branche, Lieferkette oder Gemeinde zu fördern.

### GROWTH AND INNOVATION FUND

Der Wachstums- und Innovationsfond (GIF) steht allen englischen Arbeitgeberverbänden offen, einschließlich der Sector Skills Councils (branchenspezifische Beiräte für den Qualifikationserwerb). Der GIF hilft Arbeitgebern dabei, eigene innovative und nachhaltige Lösungen für die Qualifikationsentwicklung und -nutzung auszuarbeiten, die das Potenzial haben, das Wachstum in der jeweiligen Branche, Region oder Lieferkette zu steigern, indem sie die Kapazität der Unternehmen zur Aufwertung der Kompetenzen ihrer Mitarbeiter verbessern. Ausgewählt wurden u.a. Vorschläge zur Einrichtung neuer Arbeitgeber-Weiterbildungsnetze und Weiterbildungsverbände sowie zur Formulierung neuer Standards und Programme für die Talententwicklung. Der GIF wird zu diesen Projekten im Zeitraum 2012-2013 Mittel in Höhe von bis zu 34 Mio. £ beisteuern; für den Folgezeitraum sind Investitionen in ähnlicher Höhe vorgesehen.

### EMPLOYER INVESTMENT FUND

Der Employer Investment Fund, der sich an Sector Skills Councils im gesamten Vereinigten Königreich wendet, soll innovative und selbsttragende Qualifikationslösungen fördern, die die Führungsinitiative der Arbeitgeber stärken, das Qualifikationsniveau erhöhen und eine bessere Nutzung der vorhandenen Kompetenzen gewährleisten. Bislang wurden rd. 66 Mio. £ zugesagt, um Investitionen für ein breites Spektrum von Aktivitäten zu mobilisieren, z.B. für Projekte, die die Kompetenzentwicklung in Schlüsselbereichen fördern, zur Anhebung der auf Branchenebene geltenden Standards beitragen, die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten und die Beschäftigungschancen verbessern, damit Talente wirksam entwickelt, verwaltet und gebunden werden können, oder mit denen stärkere Arbeitgebernetze innerhalb der einzelnen Sektoren aufgebaut werden.



## EINE GEMEINSAME STRATEGIE ZUR STEIGERUNG DER WERTSCHÖPFUNG IN DER RIVIERA DEL BRENTA (ITALIEN)

In der italienischen Industrieregion Riviera del Brenta haben die dort ansässigen Schuhunternehmen ihre Mittel für Investitionen in die Weiterbildung zusammengelegt und gemeinsam an einer Strategie zur Aufwertung ihrer Produkte gearbeitet, um sich auf internationalen Märkten bei einer anspruchsvollen Kundschaft durchzusetzen. Die unweit von Venedig gelegene Region ist traditionell von Kleinbetrieben geprägt, die früher hauptsächlich geringqualifizierte Produktionsarbeiter beschäftigten. Inzwischen ist die Riviera del Brenta jedoch zu einem weltweiten Zentrum für die Herstellung hochwertiger Damenschuhe geworden (das u.a. Marken wie Giorgio Armani, Louis Vuitton, Chanel, Prada und Christian Dior beliefert), was den Anstrengungen zur Entwicklung eines internationalen Warenzeichens über den örtlichen Wirtschaftsverband, die ACRIB, zu verdanken ist.

Der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten in den Bereichen Design, FuE, Management und Marketing ist in der Region in den letzten beiden Jahrzehnten stetig gestiegen. Vor der Neupositionierung in den Jahren 1993-1994 handelte es sich bei fast allen Mitarbeitern der Schuhunternehmen der Riviera del Brenta um geringqualifizierte Produktionsarbeiter; inzwischen hat sich deren Anteil auf 40% reduziert, während 50% der Beschäftigten im Design und weitere 10% im kaufmännischen

Bereich tätig sind. Eine enge Zusammenarbeit mit den örtlichen Gewerkschaftsvertretungen gewährleistete, dass die Produktivitätssteigerungen mit Lohnerhöhungen und verbesserten Arbeitsbedingungen insbesondere in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit einhergingen.

Die unter privater Leitung stehende Fachschule der Schuhindustrie der Riviera del Brenta, das Politecnico Calzaturiero, beschäftigt u.a. Führungskräfte einschlägiger Unternehmen, die Arbeitnehmer und Arbeitsuchende aus der Gegend in Abendkursen unterrichten; zudem bietet sie Managementkurse an und investiert in Forschung, Innovation und Technologietransfer. Somit arbeitet sie, während sie in das Qualifikationsangebot investiert, gleichzeitig an der Optimierung der Nutzung der Qualifikationen, indem sie neue Produkte entwickelt und auf eine Verbesserung des Personalmanagements hinwirkt. Die Tatsache, dass die Unternehmen in der ACRIB zusammengeschlossen sind, hat zur Folge, dass sie sich weniger Sorgen über die Kosten von Weiterbildung, Technologieeinführung und Innovationen machen müssen und sich zugleich stärker bewusst sind, dass Investitionen in das Humankapital vor Ort nicht nur die Geschäftsaussichten der einzelnen Unternehmen verbessern, sondern auch für den weltweiten Erfolg der Schuhmode aus der Riviera del Brenta entscheidend sind.

auf welchem Markt sie sich im Wettbewerb durchsetzen wollen). Wenn die Unternehmen beginnen, auf Produkt- und Dienstleistungsmärkte mit höherer Wertschöpfung vorzudringen, steigt in der Regel das Niveau der von ihnen nachgefragten Kompetenzen und der Grad der Nutzung dieser Kompetenzen.

### DIE SCHAFFUNG ANSPRUCHSVOLLERER ARBEITSPLÄTZE MIT HÖHERER WERTSCHÖPFUNG FÖRDERN

**Auch ein gutes Gleichgewicht zwischen den Qualifikationen der Arbeitskräfte und den Anforderungen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten hat nicht immer nur positive Effekte.** Es kann sein, dass die Arbeitskräfte zwar die richtigen Qualifikationen für ihre Stelle haben, dass sich dieses Gleichgewicht aber auf einem sehr niedrigen Niveau eingependelt hat. Eine solche Situation kann negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Regionen oder sogar ganzer Länder haben. Dem kann durch Maßnahmen begegnet werden, die nicht einfach auf die Nachfrage reagieren, sondern sie auch beeinflussen. Wenn sie den Wettbewerb auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten fördern, können die Politikverantwortlichen Wirtschaftsbereiche unterstützen, die zu einem stärkeren Wachstum und zur Entstehung produktiverer und attraktiverer Arbeitsplätze beitragen. Auch wenn entsprechende Maßnahmen hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Akteure der wirtschaftlichen Entwicklung fallen, können Bildungseinrichtungen, die mit neuen Technologien und Innovationen befasst sind, ebenfalls an diesem Prozess

mitwirken, indem sie die Entwicklung der Kompetenzen ermöglichen, die die Volkswirtschaften von morgen prägen werden.

### UNTERNEHMERISCHE INITIATIVE FÖRDERN

**Unternehmer werden nicht geboren, sie werden gemacht.** Erfolgreiche Unternehmerinnen und Unternehmer müssen Chancen identifizieren und nutzen können und in der Lage sein, eventuell auftretende Schwierigkeiten und Hindernisse zu erkennen und zu überwinden. Wenn unternehmerische Kompetenzen an Schulen, Hochschulen und Berufsbildungseinrichtungen vermittelt werden, erhalten Schüler und Studierende eine Chance, die hierzu notwendigen Fähigkeiten zu entwickeln. Um unternehmerische Initiative fördern zu können, müssen die Hochschulen jedoch selbst unternehmerisch denken und innovativ sein. In einigen Ländern berücksichtigen viele private und öffentliche Hochschulen in ihren Systemen für die Einstellung und Beförderung von Dozenten inzwischen Aspekte wie Unternehmergeist, Praxiserfahrung oder Aktivitäten im Bereich des Mentorings von Unternehmern. Und weil auch Zuwanderer unternehmerisch tätig werden können, sind Politikmaßnahmen sinnvoll, die Neuzuwanderern bei der Unternehmensgründung helfen, z.B. durch Seminare und Schulungen über die Arbeitsgesetzgebung, das Einkommen- und Unternehmenssteuerrecht sowie das Sozialversicherungsrecht als Ergänzung zu den bereits eher üblichen Schulungen in den Bereichen Finanzierung, Produktionsmanagement und Marketing.



## Die nächsten Schritte

**Indem sie wirkungsvolle qualifikationspolitische Maßnahmen gewissermaßen aus der Vogelperspektive betrachtet**, Instrumente für den Vergleich der Stärken und Schwächen der Qualifikationssysteme der verschiedenen Länder liefert und Beispiele guter Praxis analysiert, identifiziert die Skills Strategy der OECD wesentliche Merkmale einer im Hinblick auf die Optimierung von Qualifikationsnachfrage, -angebot und -nutzung sowie die Erzielung besserer wirtschaftlicher und sozialer Ergebnisse effektiven Kompetenzpolitik.

**Auf ihrer Skills Strategy aufbauend**, wird sich die OECD nunmehr mit der Verbesserung der Datenbasis und deren Nutzung zur Gestaltung wirkungsvollerer Politikmaßnahmen befassen und die Länder bei der Umsetzung nationaler, regionaler und lokaler Kompetenzstrategien unterstützen, die den neusten Anforderungen entsprechen.

### DIE DATENGRUNDLAGE FÜR DIE GESTALTUNG WIRKUNGSVOLLER QUALIFIKATIONSPOLITISCHER MASSNAHMEN VERBESSERN

**Der erste Schritt auf dem Weg zur Entwicklung einer nationalen Kompetenzstrategie**, ist der Aufbau einer Datenbasis über die vorhandenen Qualifikationen, die es den Ländern ermöglicht, ihre Stärken und Schwächen hinsichtlich verschiedener Aspekte der Skills Strategy der OECD zu evaluieren und Politikalternativen zu konzipieren sowie zu evaluieren.

**Um diese Anstrengungen zu erleichtern, beinhaltet die Skills Strategy der OECD eine Umorientierung von einem quantitativen Konzept des Humankapitals**, gemessen in formalen Bildungsjahren, hin zu den Kompetenzen, die die Menschen im Verlauf ihres Lebens tatsächlich erwerben, ausbauen und u.U. auch wieder verlieren. Eine empirische Grundlage hierfür bietet die Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener, eine in ihrer Form bislang beispiellose Untersuchung der auf individueller Ebene vorhandenen Qualifikationen, in der auch auf die Frage der Nutzung

dieser Kompetenzen am Arbeitsplatz sowie der daran geknüpften wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse eingegangen wird (siehe Kasten). Die ersten Resultate der Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener werden im Oktober 2013 in der neuen Publikation *OECD Skills Outlook* veröffentlicht werden. In späteren Ausgaben wird diese Publikation über die laufenden Arbeiten der OECD zum Thema Qualifikationen und Kompetenzen informieren, z.B. zur Deckung des Qualifikationsbedarfs, zu Möglichkeiten zur Verhinderung eines Qualifikationsschwunds bei entlassenen Arbeitskräften und zur Förderung ihrer Wiedereingliederung in die Beschäftigung, zu Maßnahmen zur Flexibilisierung der Aus- und Weiterbildungssysteme mit Blick auf lokale Anforderungen und zur Mobilisierung naturwissenschaftlicher Kompetenzen für die Innovationsfähigkeit. Gestützt auf das für die Skills Strategy erstellte Rahmenkonzept, wird es der *OECD Skills Outlook* den Ländern zudem gestatten, Wissenslücken in Bereichen wie der Finanzierung der Kompetenzentwicklung sowie verschiedenen Aspekten der Erwachsenenbildung zu identifizieren und zu schließen.

### Darüber hinaus arbeitet die OECD an einem interaktiven Internet-Portal zur Kompetenzpolitik, <http://skills.oecd.org>.

Dieses Portal wird es staatlichen Stellen, Wissenschaftlern und sonstigen Nutzern gestatten, auf das reiche Angebot an Daten und Analysen zur Qualifikationsproblematik in ihrer aktuellsten Form zuzugreifen, die Stärken und Schwächen ihrer bestehenden Qualifikationssysteme zu identifizieren und nationale qualifikationspolitische Maßnahmen im internationalen Vergleich zu betrachten. Auf diesem Portal werden die Nutzer Daten nach Themen geordnet abrufen können und die Möglichkeit haben, die Leistung ihres Landes mit der anderer Länder zu vergleichen und sich mit anderen Ländern über ihre Erfahrungen mit der Umsetzung qualifikationspolitischer Maßnahmen und über beste Praktiken auszutauschen. In Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission arbeitet die OECD auch an einer Online-Version der internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener (PIAAC), die es den einzelnen Bürgern sowie Unternehmen, Regionen und anderen nach-

## DAS ANALYSEPOTENZIAL DER ERHEBUNG DER OECD ÜBER DIE FÄHIGKEITEN UND FERTIGKEITEN ERWACHSENER

**Die Erhebung der OECD zu den Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener (die aus der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener – PIAAC – hervorgegangen ist) ist die umfassendste internationale Untersuchung der in der Erwachsenenbevölkerung vorhandenen Qualifikationen, die je durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Erhebung werden in allen Teilnehmerländern rd. 5 000 Menschen im Alter von 16 bis 65 Jahren befragt.**

Eine direkte Beurteilung der Kompetenzen Erwachsener bietet im Vergleich zu den herkömmlichen Messgrößen des Humankapitals, wie z.B. den Bildungsabschlüssen, erhebliche Vorteile. Mit einem Diplom wird nicht das Vorhandensein einer bestimmten Kompetenz bescheinigt, nicht einmal am Tag seiner Verleihung; und ein Diplom, das vor vielen Jahren verliehen wurde, sagt sogar noch weniger über die aktuellen Kompetenzen seines Inhabers aus. Die Erhebung über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener misst nicht nur deren Kompetenzniveau, sondern versucht auch die Zusammenhänge zwischen diesen Qualifikationen und dem Erfolg der einzelnen Personen und Länder zu analysieren. Zudem untersucht sie, inwieweit es den Bildungs- und Weiterbildungssystemen der verschiedenen Länder gelingt, die nötigen Kompetenzen zu vermitteln, und wie die öffentliche Politik die Leistungsfähigkeit dieser Systeme steigern könnte. Die im Rahmen dieser Erhebung gesammelten Daten, zu denen auch Informationen über die demografischen Merkmale (Alter, Geschlecht, Migrationsstatus usw.), die Bildungslaufbahn und die berufliche Entwicklung der Teilnehmer sowie über soziale Aspekte ihres Lebens gehören, sind umfassend und detailliert genug, um Einblick in viele verschiedene Dimensionen der Qualifikationsproblematik zu gewähren:

EINFLUSS DES KOMPETENZNIVEAUS AUF DIE SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN ERGEBNISSE

Die Erhebung gestattet eine eingehende Analyse der Zusammenhänge zwischen Kompetenzen und Arbeitsmarktergebnissen sowie zwischen Kompetenzen, Vertrauen, politischem Engagement, Freiwilligenarbeit und Gesundheit. Die Informationen aus der Erhebung können in Kombination mit hochentwickelten ökonomischen Modellen Aufschluss darüber geben, wie sich das Qualifikationsangebot und die Qualität der Qualifikationen auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

NUTZUNG DER VORHANDENEN KOMPETENZEN AM ARBEITSPLATZ

Die im Rahmen der Erhebung gesammelten Daten können mit anderen Messgrößen des Kompetenzniveaus, z.B. Berufen und Bildungsabschlüssen bzw. Diplomen, verglichen werden, wobei es auch möglich ist, Unterschiede und Übereinstimmungen bei der Nutzung der Kompetenzen am Arbeitsplatz in verschiedenen Ländern, Branchen und Unternehmen zu untersuchen. Indem sie einen Vergleich des beobachteten Kompetenzniveaus mit den Arbeitsplatzanforderungen gestatten, bieten die Erhebungsdaten zudem eine einzigartige Chance, eine direkte Messgröße der Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage zu entwickeln. Die Daten werden nicht nur Aufschluss über das Problem der unzureichenden Nutzung von Kompetenzen, seiner Ursachen und Folgen geben, sondern auch eine Untersuchung der Gründe von Qualifikationsdefiziten ermöglichen.

LEBENS-LANGE WEITERENTWICKLUNG DER KOMPETENZEN

Die Erhebung gestattet es außerdem, einige der für die Entwicklung und Pflege von Kompetenzen wichtigen Faktoren zu untersuchen und die Frage zu erörtern, wie sich die Formen des Qualifikationserwerbs im Lauf der Zeit verändern. Diese Aspekte der Kompetenzentwicklung können sowohl auf Kohorten- als auch auf Länderebene analysiert werden. Die vergleichenden Daten zur Erwachsenenbildung können zudem zur Identifizierung internationaler Muster der Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an Erwachsenenbildung genutzt werden, wobei es auch darum geht, festzustellen, ob und wo die Teilnahme an Erwachsenenbildung nicht allen möglich ist, und die Faktoren zu bestimmen, die Menschen zur Teilnahme an Lernen bewegen können. Darüber hinaus können die Daten bei der Identifizierung von Erwachsenen mit unzureichenden Qualifikationen helfen und auch der Entwicklung von Strategien zur Erhöhung ihres Kompetenzniveaus dienen.

KOMPETENZEN UND QUALIFIKATIONEN VON ZUWANDERERN

Die Daten aus der Erhebung können außerdem dazu verwendet werden, Unterschiede zwischen dem Qualifikationsniveau von Zuwanderern, die ihre Kompetenzen im Aufnahmeland erworben haben, und solchen, die sie im Ausland erworben haben, sowie zwischen Zuwanderern der ersten und der zweiten Generation zu untersuchen. Solche Informationen geben Aufschluss über Fragen wie z.B., ob die Erträge von Qualifikationen davon abhängig sind, wo die jeweiligen Bildungsabschlüsse, Diplome und Arbeitserfahrungen erworben wurden, in welchem Zusammenhang die Erträge mit den gemessenen Kompetenzen (im Gegensatz zu den formalen Bildungsabschlüssen) stehen und welche Rolle Sprachkenntnisse bei den Arbeitsmarktergebnissen und der Berufswahl von Zuwanderern spielen.

DIGITALE KOMPETENZ, PROBLEMLÖSE-FÄHIGKEIT IN TECHNOLOGIEINTENSIVEN UMGEBUNGEN, NUTZUNG VON INFORMATIONEN- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN

Die Erhebung wird es gestatten, besser zu analysieren, wie gut sich Erwachsene in einer zunehmend technologieintensiven Welt – sowohl am als auch außerhalb ihres Arbeitsplatzes – zurechtfinden. Diese Informationen können zur Untersuchung von Ungleichheiten bei den kognitiven Grundkompetenzen, insbesondere unter jungen Menschen, sowie der für diese Unterschiede ausschlaggebenden Faktoren (z.B. familiärer Hintergrund, Bildungsniveau, Organisation des Schulsystems, Qualität der Bildung und Umgang mit IKT) herangezogen werden.



geordneten Gebietskörperschaften gestatten wird, ihre Grundkompetenzen (Lesekompetenz, Mathematikkompetenz und Problemlösefähigkeit in technologieintensiven Umgebungen) wie auch die Effizienz der Nutzung dieser Qualifikationen zu beurteilen und im internationalen Vergleich zu evaluieren.

### **Der wirtschaftliche und soziale Kontext in den einzelnen Ländern ist unterschiedlich,**

sie befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung und sie verfügen auch über unterschiedlich gut ausgebaute Kapazitäten zur Erfassung und Analyse von Qualifikationsdaten. Zusätzlich zur Teilnahme an einem großen Messprojekt wie der Erhebung der OECD über die Fähigkeiten und Fertigkeiten Erwachsener besteht für viele Entwicklungs- und Schwellenländer die Herausforderung darin, die statistischen Infrastrukturen zu schaffen, mit denen es möglich ist, regelmäßig ein breites Spektrum an Daten zu erfassen, wie es für die Zwecke der Politikgestaltung erforderlich ist. Die OECD, die ILO, die UNESCO und die Weltbank arbeiten gemeinsam an der Formulierung eines international vergleichbaren Katalogs von Indikatoren für die Messung von Qualifikationen und Kompetenzen in Entwicklungsländern, womit sie einem Auftrag nachkommen, der ihnen von den Staats- und Regierungschefs der G20-Länder erteilt wurde. Zudem hat die OECD als Folgemaßnahme zum Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan (2011) im Kontext der OECD-Entwicklungsstrategie ein Rahmenkonzept für „Bildung im Dienste der Entwicklung“ (Education for Development) ausgearbeitet. Dieses Rahmenkonzept soll die Millenniumsentwicklungsziele ergänzen, indem es eine Reihe von Indikatoren liefert, anhand von denen untersucht werden kann, was Bildungssysteme leisten, und zwar nicht nur in Bezug auf die Abschlussquoten, sondern auch was die Kompetenzen anbelangt, über die die Schülerinnen und Schüler tatsächlich verfügen – oder auch nicht –, wenn sie die Schule verlassen.

### **DIE ENTWICKLUNG UND UMSETZUNG NATIONALER KOMPETENZSTRATEGIEN UNTERSTÜTZEN**

**Mehrere Länder haben bereits nationale Kompetenzstrategien veröffentlicht oder arbeiten derzeit solche Strategien aus.** Die entscheidende Herausforderung besteht jedoch darin, diese Strategien in der Praxis umzusetzen und einen ganzheitlichen Ansatz zu entwickeln, der alle wichtigen Akteure auf nationaler und lokaler Ebene

einbezieht. Dazu sind Flexibilität und Beweglichkeit notwendig, um auf neue Anforderungen reagieren zu können und dafür zu sorgen, dass die Strategien unter unterschiedlichen lokalen Rahmenbedingungen wirkungsvoll sind. Einige Länder sind schon recht weit bei der Schaffung von Einrichtungen, die sich speziell mit qualifikationspolitischen Maßnahmen befassen und die in der Lage sind, die aktuelle Situation zu analysieren, eine Strategie zu entwickeln und deren Umsetzung zu unterstützen; in anderen Ländern bleibt auf diesem Gebiet hingegen noch viel zu tun.

### **Im Anschluss an die Ausarbeitung der Skills Strategy**

wird die OECD gemeinsam mit der Europäischen Kommission Orientierungshilfen für die Länder formulieren, um sie bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Kompetenzstrategien zu unterstützen. Die OECD ist sich bewusst, dass jedes Land anders ist, und sie verfügt über langfristige Erfahrung darin, mit den einzelnen Ländern zusammenzuarbeiten, um ihnen bei der Erzielung besserer wirtschaftlicher und sozialer Ergebnisse zu helfen. Diese Erfahrung wird sie nutzen, um Länder oder Regionen bei der Entwicklung ihrer eigenen Kompetenzstrategien bzw. der Neugestaltung ihrer qualifikationspolitischen Maßnahmen zu unterstützen und deren Wirksamkeit zu steigern. Die OECD arbeitet mit ihren Partnern auf kooperativer Basis zusammen und unterstützt die Politikgestaltung in den betroffenen Ländern oder Regionen über einen Prozess, bei dem sie folgende Elemente beisteuern kann:

- eine externe, unabhängige und sektorübergreifende Beurteilung der Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Politikkonzepte zur Unterstützung der Länder/Regionen bei der Identifizierung von Bereichen, mit denen sich ihre Kompetenzstrategien prioritär befassen müssen;
- einschlägige internationale Daten, konkrete Beispiele aus anderen Ländern und Elemente eines gegenseitigen Lernprozesses zur Förderung einer weitreichenderen und eingehenderen Analyse alternativer Ansätze und zur Gewinnung von Erkenntnissen aus den Erfahrungen anderer;
- eine breite Palette von Politikoptionen, die auf die Herausforderungen zugeschnitten sind, mit denen sich die Länder jeweils konfrontiert sehen, und deren spezifischem Kontext Rechnung tragen; und
- Methoden zur Einbeziehung der betroffenen Akteure in den Prozess zur Förderung von Engagement und Eigenverantwortung und zur Entwicklung eines wirksamen Aktionsplans zur Unterstützung der Umsetzung, damit Reformen möglich werden und Ergebnisse bringen können.



**Die anzuwendenden Methoden und Konzepte** werden nach dem Prinzip der Zusammenarbeit und der Partnerschaft in enger Konsultation mit dem betroffenen Land bzw. der betroffenen Region ausgearbeitet. Dieser Ansatz mündet in einer breiten Palette von Optionen und Konzepten. Jedes Land, jede Region kann die Zusammenarbeit mit der OECD durch die Kombination verschiedener Elemente gestalten, z.B.:

- **Diagnose zur Ermittlung der aktuellen Stärken und Schwächen (ggf. mit Hilfe von Diagnoseinstrumenten und Vergleichsprozessen der OECD).** Dies beinhaltet in der Regel eine Erkundungsmission und einen im Anschluss daran erstellten kurzen Bericht eines von der OECD geleiteten Teams, das sich aus Fachleuten der OECD und anderer Stellen zusammensetzt.
- **Prozess zur Schaffung eines allgemeinen Konsenses aller betroffenen Akteure über die Notwendigkeit einer Anhebung der Kompetenzen, über die aktuellen Stärken und Schwächen und über vorrangige Handlungsbereiche.** Dies setzt im Allgemeinen eines oder mehrere Treffen voraus, bei denen wichtige nationale/regionale und lokale Akteure, Experten der OECD und internationale Fachleute zusammenkommen.
- **Eingehende Analyse eines oder mehrerer vorrangiger Bereiche, in denen Kompetenzentwicklung und -einsatz verbessert werden müssen.** Manche Länder/Regionen können es für sinnvoller und konstruktiver erachten,

wenn beim Abschluss dieser Analyse mehrere Politikoptionen vorgeschlagen werden, über die dann nachgedacht werden kann, während andere es u.U. vorziehen, von der OECD konkretere Politikempfehlungen unterbreitet zu bekommen. Dieser Prozess beinhaltet üblicherweise, dass ein von der OECD geleitetes Team, das sich aus Fachleuten der OECD und anderer Stellen zusammensetzt, eine eingehende Untersuchung anstellt, wobei das jeweilige Land bzw. die jeweilige Region vollauf die Möglichkeit hat, Feedback zum Berichtsentwurf einzubringen.

- **Möglichkeiten für einen gegenseitigen Lernprozess, bei dem die Länder Fallstudien und Beispiele aus anderen Ländern untersuchen können.** Der Beitrag der OECD kann vielerlei Formen annehmen, von der Identifizierung einschlägiger Beispiele über die Organisation von Treffen mit Fachleuten, die über ihre Erfahrungen berichten, bis hin zu von der OECD geleiteten Besuchen in einem oder mehreren anderen Ländern, um zu sehen, was dort getan wurde und welche Erkenntnisse daraus in Bezug auf die eigene Situation des jeweiligen Landes bzw. der jeweiligen Region gezogen werden können.

Bei ihren Bemühungen zur Unterstützung der Länder bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer nationalen Kompetenzstrategien wird die OECD die aktuellen Anstrengungen auf nationaler und internationaler Ebene berücksichtigen, damit auf der in einigen Ländern bereits geleisteten Arbeit aufgebaut werden kann. Letztlich gilt: Die Kompetenzpolitik geht uns alle an.

**Den gesamten Bericht – sowie viele weitere  
Informationen über Kompetenzen und  
Kompetenzpolitik weltweit – finden Sie unter:**

*<http://skills.oecd.org>*

**Kontakt: Andreas Schleicher**

*[andreas.schleicher@oecd.org](mailto:andreas.schleicher@oecd.org)*

