

Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung 2008

Bericht V

# **Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung**

Fünfter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 978-92-2-719489-1  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2008*

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

---

# Inhaltsverzeichnis

---

|   | <i>Seite</i> |
|---|--------------|
| Zusammenfassung .....   | v            |
| Abkürzungen und Akronyme.....   | xvii         |
| Kapitel 1. Produktivität, Beschäftigung, Qualifikationen und Entwicklung:<br>Die strategischen Fragen .....   | 1            |
| 1.1. Produktivität verstehen.....   | 1            |
| 1.2. Produktivität, Beschäftigung und Entwicklung .....   | 3            |
| 1.3. Qualifizierungsmaßnahmen für eine Aufwärtsdynamik: Verknüpfung<br>von Produktivität, Beschäftigung und Entwicklung .....                                 | 9            |
| Kapitel 2. Koppelung der Qualifikationsentwicklung an das Produktivitäts- und<br>Beschäftigungswachstum in Entwicklungs- und entwickelten Ländern.....        | 17           |
| 2.1. OECD-Länder mit hohem Einkommen .....  | 21           |
| 2.2. Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) und Länder der Gemeinschaft<br>unabhängiger Staaten (GUS) .....  | 34           |
| 2.3. Entwicklungsländer in Asien und dem Pazifik, Lateinamerika, den<br>arabischen Staaten und Afrika.....  | 39           |
| 2.4. Am wenigsten entwickelte Länder.....   | 53           |
| Kapitel 3. Qualifikationen und Produktivität in der Arbeitsstätte und entlang<br>Wertschöpfungsketten .....   | 61           |
| 3.1. Das nachhaltige Unternehmen: Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität<br>und Qualifikationsentwicklung.....   | 62           |
| 3.2. Betriebliche Wertschöpfungsketten und Cluster: Verbesserung<br>der Produktivitäts- und Beschäftigungsergebnisse durch<br>Qualifikationsentwicklung ..... | 70           |
| 3.3. Ausbildung in Hochleistungs-Arbeitsstätten .....   | 76           |
| 3.4. Verbesserung der Qualifikationen und der Produktivität in kleinen<br>Unternehmen .....   | 78           |
| Kapitel 4. Zielgruppen .....  | 89           |
| 4.1. Ländliche Gemeinschaften.....  | 89           |
| 4.2. Benachteiligte Jugendliche.....  | 99           |
| 4.3. Menschen mit Behinderungen .....   | 107          |
| 4.4. Arbeitsmigranten.....  | 114          |

|   |     |
|---|-----|
| Kapitel 5. Qualifizierungsmaßnahmen als Triebkräfte von Entwicklung .....   | 125 |
| 5.1. Fähigkeiten, Technologie und Informationen: Ein dynamischer Prozess .....  | 126 |
| 5.2. Qualifizierungsmaßnahmen mit der Wirtschaftspolitik koordinieren .....   | 134 |
| Kapitel 6. Aus- und Weiterbildungspolitiken, die den globalen Triebkräften des<br>Wandels gerecht werden: Technologie, Handel und Klimawandel ..... | 145 |
| 6.1. Aufbau von sozialen Fähigkeiten zur Förderung des technologischen<br>Aufholprozesses .....   | 145 |
| 6.2. Maximierung des Nutzens und Minimierung der Kosten von Handel<br>und Investitionen .....   | 150 |
| 6.3. Klimawandel .....  | 157 |
| Wesentliche Politikorientierungen, die sich aus dem Bericht ergeben .....   | 163 |
| Vorgeschlagene Diskussionspunkte .....  | 167 |
| Bibliographie .....   | 169 |

# Zusammenfassung

---

## Einleitung

Zentrales Ziel dieses Berichts ist es zu prüfen, wie die Länder unter dem Blickwinkel der menschenwürdigen Arbeit ihre Qualifikationsbasis entwickeln können, um sowohl die Zahl als auch die Produktivität der in der Wirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte zu erhöhen. Durch unzureichende Bildung und Qualifikationsentwicklung bleiben die Wirtschaften in einem Teufelskreis aus geringer Bildung, geringer Produktivität und niedrigem Einkommen gefangen. Der Bericht untersucht daher, wie Strategien zur Verbesserung und Steigerung der Relevanz der beruflichen Ausbildung und zur Verbesserung des Zugangs zu Qualifikationen für mehr Frauen und Männer statt dessen den Ländern dabei helfen können, sich auf einen Tugendkreis aus höherer Produktivität, Beschäftigungs- und Einkommenswachstum und Entwicklung zuzubewegen.

Qualifikationsentwicklung<sup>1</sup> ist für die Verbesserung der Produktivität von zentraler Bedeutung. Produktivität wiederum ist eine wichtige Quelle für einen verbesserten Lebensstandard und höheres Wachstum. Weitere entscheidende Faktoren sind gesamtwirtschaftliche Politiken zur Maximierung der Möglichkeiten für ein armenfreundliches Beschäftigungswachstum, ein förderliches Umfeld für die Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen, sozialer Dialog und grundlegende Investitionen in Grundbildung, Gesundheit und physische Infrastruktur.

Wirksame Qualifikationsentwicklungssysteme – die die Bildung an die fachliche Ausbildung, die fachliche Ausbildung an den Einstieg in den Arbeitsmarkt und den Einstieg in den Arbeitsmarkt an das betriebliche und lebenslange Lernen koppeln – können den Ländern dabei helfen, das Produktivitätswachstum aufrechtzuerhalten und dieses Wachstum in mehr und bessere Arbeitsplätze umzusetzen. Dieser Bericht untersucht die Herausforderungen, vor die Länder in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung gestellt sind, und ihre politischen Optionen. Dabei bemüht er sich um Lehren, die relevant sind für am wenigsten entwickelte Länder, Entwicklungsländer und stärker industrialisierte Länder, wenn es darum geht, die Qualifikationsentwicklungssysteme nicht nur auf die derzeitigen Bedürfnisse der Arbeitsmärkte auszurichten, sondern auch auf künftige Bedürfnisse im Zuge des Wandels der Technologien, Märkte, der Umwelt und der Entwicklungsstrategien.

---

<sup>1</sup> In diesem Bericht wird „Qualifikationsentwicklung“ umfassend im Sinne von Grundbildung, Erstausbildung und lebenslangem Lernen verstanden, wie in den Schlussfolgerungen über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen dargelegt (IAA, 2000a, Abs. 5).

## Hintergrund

Auf seiner 295. Tagung im März 2006 nahm der Verwaltungsrat den Gegenstand Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung in die Tagesordnung der 97. Tagung (2008) der Internationalen Arbeitskonferenz auf. Beim Herangehen an dieses facettenreiche Thema bemüht sich der vorliegende Bericht darum, die Komponenten einer wirksamen Politik in den Bereichen Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit anzuwenden, die in den auf der 88. Tagung der Konferenz im Jahr 2000 beschlossenen Schlussfolgerungen über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen (IAO, 2000a) und in der auf der 92. Tagung der Konferenz im Jahr 2004 angenommenen Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen zum Ausdruck gebracht worden sind. Im Rahmen dieser dreigliedrigen Diskussionen wurden Politiken, Programme und Institutionen ermittelt, die dazu beitragen können, das Potential der Qualifikationsentwicklung zur Erweiterung der Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit auszuschöpfen.

Der Bericht stützt sich auch auf die Forschungsergebnisse von mehreren IAA-Veröffentlichungen, in denen die Zusammenhänge zwischen Qualifikationen, Produktivität und Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum analysiert werden. In einer Reihe von *World Employment Reports*, angefangen im Jahr 1999, ist die Frage der Qualifikationsentwicklung unmittelbar oder als Teil breiterer beschäftigungspolitischer Fragen aufgegriffen worden. Der *World Employment Report 2004-2005: Employment, productivity and poverty reduction* kam zu dem Ergebnis, dass für die große Mehrheit der arbeitenden Armen mehr Arbeit nur dann einen Ausweg aus der Armut bedeuten würde, wenn es gleichzeitig auch produktivere Arbeit ist. Er untersuchte die Bedingungen, unter denen Beschäftigung und Wachstum gleichzeitig wachsen und so einen Tugendkreis aus menschenwürdigen und produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen könnten.

Das Wissen, das in diesen Erörterungen und Veröffentlichungen, gestützt auf Analysen des Amtes und Orientierungshilfe der Mitgliedsgruppen, angehäuft worden ist,

### Abfolge der in den letzten Jahren durchgeführten dreigliedrigen Erörterungen und Untersuchungen über Qualifikationsentwicklung in Bezug auf Produktivität und Beschäftigung für menschenwürdige Arbeit

|      |   |
|------|---|
| 1999 | <i>World Employment Report 1998-99: Employability in the global economy: How training matters</i>   |
| 2000 | Allgemeine Aussprache der IAK: <i>Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen: Berufsberatung und Berufsausbildung</i>   |
| 2001 | <i>World Employment Report 2001: Life at work in the information economy</i>  |
| 2002 | Allgemeine Aussprache der IAK über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft   |
| 2003 | Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (ESP), <i>Globale Beschäftigungsagenda</i>   |
| 2004 | Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004   |
| 2005 | Allgemeine Aussprache der IAK: <i>Jugend: Wege zur menschenwürdigen Arbeit</i>  |
| 2005 | <i>World Employment Report 2004-2005: Employment, productivity and poverty reduction</i>  |
| 2006 | ESP-Ausschuss des Verwaltungsrats: <i>Umsetzung der Globalen Beschäftigungsagenda: Beschäftigungsstrategien zur Unterstützung von menschenwürdiger Arbeit: „Visions“ Dokument</i> |
| 2006 | ESP-Ausschuss des Verwaltungsrats: <i>Beschäftigungsfähigkeit durch Verbesserung der Kenntnisse und Qualifikationen</i>   |
| 2007 | ESP-Ausschuss des Verwaltungsrats: <i>Übertragbarkeit von Qualifikationen</i>   |
| 2007 | Allgemeine Aussprache der IAK über nachhaltige Unternehmen  |

liegt der Ausarbeitung dieses Berichts zugrunde (siehe die nebenstehende chronologische Übersicht). Der vorliegende Bericht trägt seinerseits zu der Wissensbasis in Bezug auf die Qualifikationskomponenten der Globalen Beschäftigungsagenda (GEA) bei, die vom Verwaltungsrat im März 2003 angenommen worden ist, und bietet einen analytischen Rahmen für die Förderung der Beschäftigungskomponenten der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Produktivitäts- und Beschäftigungsfragen nehmen einen wichtigen Platz ein in Kernelement 6 der GEA über Beschäftigungsfähigkeit durch verbesserte Kenntnisse und Qualifikationen und Kernelement 2 über die Förderung des technologischen Wandels im Hinblick auf höhere Produktivität und die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und einen verbesserten Lebensstandard.

Das Thema dieses Berichts ist besonders relevant für die in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) ermittelten Bedürfnisse im Bereich der Qualifikationsentwicklung. Als Hauptinstrument für die Förderung menschenwürdiger Arbeit auf der Landesebene umfassen die DWCPs eine Reihe vereinbarter Prioritäten für eine dreigliedrige Partnerschaft mit dem Amt. Viele der derzeitigen DWCPs nennen Qualifikationsentwicklung, Produktivität und Beschäftigung als nationale Prioritäten für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit von jungen Frauen und Männern und die Vermehrung der Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit für benachteiligte Gruppen.

## Ziele des Berichts

Als Hintergrunddokument für die allgemeine Aussprache über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung auf der 98. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz hat dieser Bericht die folgenden Ziele:

- Praktische Beispiele aufzuzeigen für den „Tugendkreis“, ausgehend von Lehren aus nationalen Erfahrungen mit Investitionen in Qualifikationsentwicklung, der Beschleunigung des Wachstums der Investitionen und der Produktivität und der Umsetzung dieser Gewinne in höhere Einkommen und nachhaltige Arbeitsplatzschaffung.
- Zu zeigen, wie durch lebenslanges Lernen die Verdrängungskosten des technologischen Wandels auf ein Minimum reduziert werden, indem die Arbeitnehmer auf eine alternative Beschäftigung vorbereitet werden.
- Die Erkenntnis zu verstärken, wie wichtig es ist, die nationale Qualifikationsentwicklungspolitik zeitgleich auf die Technologie-, Handels- und Umweltpolitik abzustimmen.
- Das nationale und internationale Engagement für die Erweiterung des Umfangs einer qualitativ guten Grundbildung als ein Menschenrecht und eine unverzichtbare Basis für Berufsausbildung, lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit zu unterstützen.
- Das Bewusstsein für die Rolle des Qualifikationserwerbs bei der Förderung der Formalisierung in der informellen Wirtschaft zu schärfen.
- Die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bei der Förderung der Qualifikationsentwicklung hervorzuheben, um die Produktivität zu verbessern und die gerechte Verteilung der Vorteile des Produktivitätswachstums sicherzustellen.
- Die in der Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, ermittelten Schlüsselinstrumente für die Qualifikationsentwick-

lung auf das Ziel der Aufrechterhaltung des Wachstums von produktiverer Beschäftigung anzuwenden.

- Dreigliedrige Diskussionen zu erleichtern im Hinblick auf Orientierungshilfe für Untersuchungen, Politikunterstützung, Partnerschaften und technische Zusammenarbeit der IAO in Bezug auf Qualifikationen für technologischen Wandel, höhere Produktivität und menschenwürdige Arbeit.

## Zusammenfassung des Berichts

Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen fördern einen Tugendkreis aus höherer Produktivität, mehr Beschäftigung von besserer Qualität, Einkommenswachstum und Entwicklung. In **Kapitel 1** wird diese Katalysatorrolle der Qualifikationsentwicklung dargelegt. Es bietet eine kurze Erläuterung der Produktivität, gefolgt von einem Überblick über die konzeptuellen und empirischen Zusammenhänge zwischen Produktivität und Beschäftigungswachstum, und erklärt abschließend, wie eine kohärente Qualifikationsentwicklungspolitik sowohl kurzfristigen Anpassungs- als auch langfristigen Entwicklungszielen nützt.

Produktivitätswachstum verringert die Produktionskosten und erhöht die Kapitalverzinsung, was zum Teil ein höheres Einkommen für die Unternehmenseigner und Investoren und zum Teil höhere Löhne bewirkt. Der Tugendkreis aus Produktivität und Beschäftigung wird auch durch die volkswirtschaftlichen Investitionen gespeist, wenn einige der Produktivitätsgewinne von einem Unternehmen reinvestiert werden in Produkt- und Verfahrensinnovationen, Anlagen- und Ausrüstungsverbesserungen und Maßnahmen zur Eroberung neuer Märkte, was wiederum zu einem weiteren Produktionswachstum und zu mehr Produktivität führt.

Die Produktivität von *Einzelpersonen* kann sich in Beschäftigungsraten, Lohnsätzen, der Beschäftigungsstabilität, der Arbeitszufriedenheit oder der Beschäftigungsfähigkeit quer durch Tätigkeiten oder Industriezweige niederschlagen. Die Produktivität von *Unternehmen* kann neben der Ausbringung je Arbeitnehmer nach Marktanteil und Exportleistung gemessen werden. Der den Gesellschaften erwachsende Nutzen aus einer höheren individuellen und betrieblichen Produktivität kann sich in höherer Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung oder in einer Verlagerung der Beschäftigung von produktivitätsschwachen Sektoren zu Sektoren mit höherer Produktivität zeigen.

Auf lange Sicht ist Produktivität die Hauptdeterminante des Einkommenswachstums. Eine mit niedrigen Löhnen, geringen Qualifikationen und geringer Produktivität verbundene Entwicklungsstrategie lässt sich auf Dauer nicht aufrechterhalten und ist mit dem Abbau von Armut unvereinbar. *Investitionen in Bildung und Qualifikationen tragen dazu bei, eine Wirtschaft hin zu Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung und dynamischen Wachstumssektoren zu „drehen“.*

Die Erfahrung zeigt, dass alle Länder, die Qualifikationen erfolgreich an Produktivität gekoppelt haben, ihre Qualifikationsentwicklungspolitik auf drei Ziele ausgerichtet haben:

- i) *Befriedigung der Nachfrage nach Qualifikationen unter dem Gesichtspunkt der Relevanz und der Qualität:* Um den Ausgleich von Angebot und Nachfrage bei Qualifikationen sicherzustellen, muss die Ausbildungspolitik arbeitsmarktrelevante Qualifikationen entwickeln, lebenslanges Lernen fördern und die Vermittlung von erstklassigen Kompetenzen und die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von qualifizierten Kräften sicherstellen. Außerdem ist Chancengleichheit beim Zugang



zur Bildung und zur Arbeit vonnöten, um der Nachfrage nach Ausbildung in allen Sektoren der Gesellschaft gerecht zu werden.

- ii) *Abschwächung der Anpassungskosten:* Die Reorganisation der Arbeit im Einklang mit neuen Anforderungen und Technologien führt dazu, dass manche Qualifikationen überflüssig werden. Das Angebot einer finanziell tragbaren Ausbildung in neuen Qualifikationen und Berufen stellt eine Versicherung gegen längere Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung dar und trägt zur Wahrung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Nachhaltigkeit der Unternehmen bei.
- iii) *Aufrechterhaltung eines dynamischen Entwicklungsprozesses:* Qualifikationsentwicklungspolitiken müssen Kapazitäten und Wissenssysteme innerhalb der Wirtschaft und Gesellschaft aufbauen, durch die ein nachhaltiger Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eingeleitet und aufrechterhalten wird. Die ersten beiden Ziele, nämlich verbesserte Abstimmung der Qualifikationen auf die Anforderungen und Abschwächung der Anpassungskosten, beruhen auf einer Arbeitsmarktperspektive; sie konzentrieren sich auf Qualifikationsentwicklung als Reaktion auf technologische und wirtschaftliche Veränderungen und sind im wesentlichen kurz- und mittelfristige Ziele. Das Schwergewicht des Entwicklungsziels liegt dagegen auf der strategischen Rolle von Bildungs- und Ausbildungspolitiken als Auslöser und ständige treibende Kraft von technologischen Veränderungen, inländischen und ausländischen Investitionen, Diversifizierung und Wettbewerbsfähigkeit.

Kapitel 1 führt auch drei immer wiederkehrenden Themen des Berichts ein. **Erstens, Qualifikationsentwicklung muss fester Bestandteil allgemeinerer Beschäftigungs- und Entwicklungsstrategien sein, wenn ihr erhebliches Potential, einen Beitrag zur Gesamtproduktivität und zum Beschäftigungswachstum zu leisten, ausgeschöpft werden soll.** Die staatliche Politik ist mit der Herausforderung konfrontiert, institutionelle Vorkehrungen zu entwickeln und zu fördern, die es Ministerien, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Ausbildungseinrichtungen ermöglichen, *wirksam* auf sich wandelnden Qualifikations- und Ausbildungsanforderungen *zu reagieren* und *eine strategische und vorausschauende* Rolle bei der Förderung und Aufrechterhaltung technologischer, wirtschaftlicher und sozialer Fortschritte zu spielen. Zur Bewältigung dieser Herausforderung sind wirksame Koordinierungs- oder Vermittlungseinrichtungen auf drei Ebenen erforderlich:

- Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ausbildungsanbietern, wie Schulen, Ausbildungseinrichtungen und Unternehmen, um kohärente und konsequente Lernpfade festzulegen;
- Koordinierung zwischen Qualifikationsentwicklungseinrichtungen und Unternehmen, um Angebot und Nachfrage bei Qualifikationen zusammenzuführen; und
- die Koordinierung der Qualifikationsentwicklungspolitiken mit Industrie-, Investitions-, Handels-, Technologie und makroökonomischen Politiken, damit Qualifikationsentwicklungspolitiken wirksam in die nationale Entwicklungsstrategie integriert werden und politische Kohärenz erzielt wird. Die Institutionen müssen die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ministerien fördern, den wirksamen Informationsaustausch sicherstellen und den Qualifikationsbedarf prognostizieren.

**Zweitens, der soziale Dialog und Kollektivverhandlungen** können ein breites Engagement für Bildung und Ausbildung und eine Lernkultur schaffen, die Unterstützung für die Reform der Ausbildungssysteme stärken und Kanäle für die laufende Übermittlung von Informationen zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regie-

rungen bieten. Neben der Förderung der Qualifikationsentwicklung können der soziale Dialog und Kollektivverhandlungen auch eine entscheidende Rolle bei der gerechten und effizienten Verteilung der Vorteile einer verbesserten Produktivität spielen.

**Drittens, die Gleichstellung der Geschlechter** ist ein Grundprinzip der menschenwürdigen Arbeit. Ausbildungspolitiken und -programme, die auf die Verbesserung der Produktivität und der Beschäftigungsfähigkeit abzielen, müssen daher für Chancengleichheit sorgen, frei von Diskriminierung sein und Familien- und Haushaltspflichten berücksichtigen. In Anbetracht der wesentlichen Bedeutung von Gleichstellungsfragen werden im gesamten Bericht Beispiele für Qualifikationsentwicklungspolitiken und -programme aufgeführt, die entweder auf Frauen zielen oder Gleichstellungsfragen generell berücksichtigen. Es bedarf eines Lebenszyklus-Ansatzes bei der Überwindung der Herausforderungen, mit denen Frauen konfrontiert sind, wenn darum geht, Zugang zu Bildung und Ausbildung zu erhalten und diese Ausbildung zu nutzen, um eine bessere Beschäftigung zu erlangen. Hierzu gehören: Verbesserung des Zugangs von Mädchen zur Grundbildung; Überwindung von logistischen, wirtschaftlichen und kulturellen Barrieren für Lehren und für Sekundar- und Berufsausbildung für junge Frauen – insbesondere in nicht traditionellen Berufen; Berücksichtigung der Haushalts- und Betreuungsaufgaben von Frauen bei der Planung des betrieblichen Lernens und der unternehmerischen Ausbildung; und Erfüllung der Ausbildungsbedürfnisse von Frauen, die in das Erwerbsleben zurückkehren, und von älteren Frauen, die keinen gleichberechtigten Zugang zu Möglichkeiten für lebenslanges Lernen hatten.

**Kapitel 2** beschäftigt sich mit den Politikherausforderungen und Erfahrungen von Gruppen von Ländern in unterschiedlichen Entwicklungsstadien bei der Koppelung der Qualifikationsentwicklung an das Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum. Die Prüfung jeder Ländergruppe beginnt mit einem kurzen Überblick über die vorliegenden Daten zu Produktivität, Beschäftigung und Bildung als am leichtesten verfügbarer Maßstab für das Qualifikationsniveau.

Eine wesentliche politische Herausforderung, vor die die **OECD-Länder** gestellt sind, besteht darin, die fortlaufende Relevanz der sowohl von Berufsanfängern als auch von mitten im Berufsleben stehenden Arbeitnehmern erworbenen Qualifikationen sicherzustellen. Durch diesbezügliche Erfolge wird die Gefahr von Qualifikationslücken auf ein Mindestmaß herabgesetzt, die das Wachstum der Unternehmen hemmen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gefährden können. Durch Strukturveränderungen und den verschärften Wettbewerb wird es für Arbeitnehmer mit geringen Qualifikationen zunehmend schwer, eine produktive Beschäftigung zu finden. Zu den politischen Antworten auf diese Herausforderungen gehören eine Verbesserung des Zugangs zur Erstausbildung und Verbesserung ihrer Relevanz und Qualität, die Erweiterung der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen und der Einsatz von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ungleichheit und zur Wiedereingliederung älterer Männer und Frauen in den Arbeitsmarkt. Die fortlaufende Anpassung der Qualifikationsentwicklungsprogramme ist ein wesentlicher Bestandteil der neu formulierten OECD-Beschäftigungsstrategie.

Die meisten Länder in **Mittel- und Osteuropa (MOE)** und der **Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)** begannen den Transformationsprozess mit einer starken Tradition der fachlichen und beruflichen Ausbildung. Die Bildungs- und Ausbildungsquoten sind jedoch gefallen, zum Teil deshalb, weil ein Großteil der vom Berufsausbildungssystem gebotenen Ausbildung im Zuge des Übergangs von einer Kommando- zu einer Marktwirtschaft gegenstandslos geworden war. Die Anstrengungen dieser Länder zur Wiederbelebung der Qualifikationsentwicklungssysteme umfassten die Umstrukturierung der Bildungs- und Ausbildungssysteme entsprechend den Anforderungen der neuen

Marktwirtschaft, wobei sie die Arbeitsmarktinstitutionen dazu nutzten, die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Umstrukturierung abzuschwächen, und Ausbildung und lebenslanges Lernen gezielt einsetzten, um die Anpassungsfähigkeit und Mobilität der Erwerbstätigen zu erhöhen.

Ein wichtiges Merkmal der *Entwicklungsländer* ist das hohe Wachstum und die hohe Produktivität in manchen Sektoren in Verbindung mit Regionen mit geringer Produktivität und anhaltender Armut in der großen informellen Wirtschaft. Im Hinblick auf die *Beseitigung der Qualifikationsknappheit* in wachstumsstarken Sektoren ist es erforderlich, die Koordinierung zwischen künftigen Arbeitgebern und den Bildungs- und Ausbildungsanbietern zu verbessern, die öffentlichen Ausbildungsangebote zu erweitern und das betriebliche Lernen zu fördern. *Die Rolle der Ausbildung bei der Förderung der Formalisierung* in vielen Ländern ist mit folgenden Schwerpunktsetzungen verbunden: Verbesserung des Zugangs zu einer qualitativ guten Qualifikationsentwicklung außerhalb der wachstumsstarken städtischen Gebiete; Verbindung von Förderunterricht und Arbeitsvermittlungsdiensten mit Fachausbildung; Verwirklichung von Systemen für die Anerkennung von früher Erlerntem, um Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft denjenigen zugänglich zu machen, die Qualifikationen informell erworben haben; und gezielter Einsatz der unternehmerischen Ausbildung, damit sie die Formalisierung von kleinen Unternehmen fördert und ermöglicht.

Die *am wenigsten entwickelten Länder*, hauptsächlich in Afrika südlich der Sahara, Teilen Asiens und kleine Inselstaaten, sind mit einem Teufelskreis aus geringer Bildung und geringen Qualifikationen, geringer Produktivität und Armut konfrontiert. Nur ein Fünftel der Jungen und Mädchen im Sekundarschulalter in Afrika südlich der Sahara besuchen eine Schule. *Die vorrangige Verbesserung der Qualität und der Verfügbarkeit von Ausbildung* bedeutet, dass es erforderlich ist, die Reform der Bildungs- und Ausbildungssysteme in den Vordergrund zu stellen, damit sie die Qualifikationen und Kompetenzen bereitstellen, die benötigt werden, um das Wachstum der menschenwürdigen Arbeit in der formellen Wirtschaft zu steigern. Die politischen Reaktionen müssen das Schwergewicht legen auf die Verbesserung des Zugangs der Armen zur Ausbildung, die Verbesserung der Lehrlingsausbildung und die Verbesserung der Relevanz der Ausbildung in öffentlichen Institutionen durch Stärkung der Koordinierung und der Partnerschaften mit dem privaten Sektor und durch Verbindung der schulischen Bildung und Ausbildung mit dem betrieblichen Lernen.

In *Kapitel 3* wird die Qualifikationsentwicklung als eine der entscheidenden Triebkräfte des Produktivitätswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit auf Unternehmensebene herausgestellt. Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind wichtige Mittel, um das betriebliche Lernen zu fördern und sicherzustellen, dass die höhere Produktivität sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern zugute kommt. Politiken, die Unternehmen dazu anregen, die betriebliche Ausbildung zu verstärken, und Arbeitnehmer, an lebenslangem Lernen teilzunehmen, um die Leistungsfähigkeit zu verbessern und Quantität und Qualität der Beschäftigung zu steigern, unterscheiden sich je nach Unternehmenstyp.

Zwischenbetriebliche Unternehmensallianzen entlang *globalen Wertschöpfungsketten* mit Bezug auf multinationale Unternehmen bieten Möglichkeiten für Größenvorteile bei der Qualifikationsentwicklung, beispielsweise durch Senkung der Ausbildungskosten für einzelne Unternehmen durch die Aufteilung bestimmter Kosten auf miteinander verbundene Unternehmen. Regelungen, bei denen eine Führungsfirma in einer Wertschöpfungskette die Normen für die Qualifikationsentwicklung festlegt, den Lehrplan und die Ausbildungsmaterialien entwickelt und in manchen Fällen die Einrichtungen und das Personal für die Durchführung der Ausbildung stellt, können eine

qualitativ hohe betriebliche Ausbildung bieten, die an die Anforderungen des Produktionssystems gekoppelt ist. Die Erfahrung zeigt auch, dass Ausbildung in den Bereichen Einhaltung der Arbeitsnormen und des nationalen Arbeitsrechts, Beilegung von Streitigkeiten und Vertretung in Wertschöpfungsketten wichtig ist und mit der Ausbildung der Arbeitnehmer in fachlichen Bereichen gut übereinstimmt.

Mitarbeiterqualifikationen sind auch eine Grundvoraussetzung für das Entstehen von *Clustern* – Gruppen von Unternehmen, die durch ihre Nähe Leistungsvorteile erlangen. Innerhalb und zwischen Firmen werden spezialisierte Kompetenzen entwickelt, die den Firmen innerhalb des Clusters einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Eine proaktive Rolle der Regierungen bei der Schaffung von Verknüpfungen mit multinationalen Unternehmen zur Entwicklung von Clustern und bei der Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Firmen in Clustern kann dazu beitragen, die Einführung von Technologien und von Weiterbildungsprogrammen anzuregen.

Firmen, die eine so genannte *Strategie für Hochleistungs-Arbeitsstätten (HPW)* verfolgen, messen der Qualifikationsentwicklung besondere Bedeutung bei. Ausbildung und Qualifikationen sind feste Bestandteile einer HPW-Strategie und ergänzen andere Elemente, wie die Arbeitsorganisation, die Teilhabe an den Vorteilen einer verbesserten Produktivität, Mitarbeiterbeteiligung und Dialog.

*Kleinere Unternehmen* stehen vor besonderen Herausforderungen, wenn es darum geht, Zugang zu Ausbildungsdiensten zu erlangen und die fachlichen und Führungsfähigkeiten zu entwickeln, die sie für Wachstum benötigen. Die Überwachung von Qualifikationsdefiziten und von unternehmerischen Chancen, die Bereitstellung von sektor- oder clusterspezifischer Ausbildung und die Aufnahme von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen in die Verwaltungsgremien von Ausbildungseinrichtungen können dazu beitragen sicherzustellen, dass die Ausbildung bedarfsgerecht und kleineren Unternehmen zugänglich ist.

Im Mittelpunkt von *Kapitel 4* stehen Politikansätze, die es Personen in ländlichen Gemeinwesen, benachteiligten jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen und Wanderarbeitnehmern ermöglichen, ihr Potential für produktive Arbeit in größerem Umfang auszuschöpfen und einen substantielleren Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu leisten. In potentiell marginalisierten Gruppen sind Frauen gewöhnlich anfälliger für soziale Ausgrenzung als ihre männlichen Kollegen.

Der Hintergrundbericht für die allgemeine Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut (IAA, 2008a) nennt eine Reihe von Faktoren, die erforderlich sind, um die landwirtschaftliche und außerlandwirtschaftliche Produktivität zu steigern, darunter effektive Mittel für Personen in *ländlichen Gemeinwesen*, Kenntnisse über neue Technologien, Produktionstechniken, Produkte und Märkte zu erwerben. Kapitel 4 untersucht drei Methoden, die bei der Verbesserung des Zugangs zu einer erstklassigen und bedarfsgerechten beruflichen Ausbildung in ländlichen Gemeinwesen wirksam sein können, um die landwirtschaftliche Produktivität zu verbessern oder der Nachfrage nach Arbeitskräften außerhalb der Landwirtschaft gerecht zu werden, nämlich: Verbesserung der landwirtschaftlichen und ländlichen Beratungsdienste, Verbindung von fachlicher und unternehmerischer Ausbildung im Rahmen der gemeinwesenbasierten Ausbildung und Einbeziehung von Ausbildung über arbeitsintensive Methoden des Investierens in die ländliche Infrastruktur.

In Entwicklungsländern sind die Bildungs- und Alphabetisierungsquoten am niedrigsten für Mädchen und Frauen in ländlichen Gebieten. Es bedarf eines breiteren Angebots an einer qualitativ besseren Bildung, um *junge Menschen* in die Lage zu

versetzen, Kernqualifikationen zu erwerben und dann Berufs- und Arbeitsqualifikationen erlernen zu können. Kapitel 4 beschäftigt sich mit Mitteln und Wegen zur Verbesserung der Ausbildung und der Arbeitsvermittlungsdienste für benachteiligte junge Menschen, insbesondere diejenigen, die aus der Kinderarbeit herausgeholt worden sind, in ländlichen Gebieten leben oder deren Familien in der informellen Wirtschaft tätig sind, um ihnen dabei zu helfen, in den formellen Arbeitsmarkt einzusteigen und ihre langfristige Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

**Menschen mit Behinderungen** landen oft in passiven Unterstützungsprogrammen und beziehen Invalidenleistungen oder -renten in Ländern, wo solche Systeme bestehen, oder sind auf die Unterstützung der Familie oder auf Wohltätigkeitsorganisationen angewiesen in Ländern, die über solche Systeme nicht verfügen. Vier von fünf Menschen mit Behinderungen weltweit leben unterhalb der Armutsgrenze, und es ist ein massiver Verlust, wenn sie nicht zur nationalen Entwicklung beitragen können. In dem Kapitel werden Ausbildung am Arbeitsplatz und gezielte Ausbildung in speziellen Zentren, sofern sie zweckmäßig gestaltet sind und Hand in Hand gehen mit geeigneten Arbeitsvermittlungsdiensten, als vorbildliche Praktiken herausgestellt, durch die die Fähigkeit von Menschen mit Behinderungen erhöht wird, eine reguläre produktive Beschäftigung zu erlangen.

Die **Arbeitsmigration** ist mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden und eröffnet Möglichkeiten für die Ausbildung und den Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften. Diese umfassen den Ausgleich von Qualifikationsdefiziten in Zielländern, die Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen jenseits der Grenzen als Mittel, um Wanderarbeitnehmern dabei zu helfen, Arbeitsplätze zu finden, für die sie qualifiziert sind, und die Bewältigung von Entwicklungsherausforderungen in Herkunftsländern, wenn qualifizierte Arbeitnehmer anderswo eine Beschäftigung finden. Das Potential der Arbeitsmigration, einen Beitrag zu Entwicklungszielen sowohl in Herkunfts- als auch in Zielländern zu leisten, kann in volleren Umfang ausgeschöpft werden, wenn Rund- und Rückwanderungen erleichtert werden, damit die von Wanderarbeitnehmern im Ausland erworbenen Qualifikationen ihren Herkunftsländern zugute kommen. In dieser Hinsicht ist es wichtig, die ethischen Praktiken der Arbeitsvermittlungsdienste zu verbessern und die Fähigkeit der Arbeitsvermittlungsdienste zu stärken, die Kompetenzen mit dem Bedarf der lokalen Arbeitsmärkte in Übereinstimmung zu bringen. Zwei- und mehrseitige Übereinkünfte im Gesundheits- und Bildungssektor sind Mittel, mit denen sich die negativen Auswirkungen der Migration auf diese wesentlichen Dienste in Entwicklungsländern vermeiden lassen.

**Kapitel 5** wirft einen Blick in die Zukunft. Die Kapitel 2 bis 4 untersuchen die Arten von Herausforderungen, vor die derzeit Länder, Unternehmen und insbesondere soziale Gruppen gestellt sind, produktiver zu werden und die Beschäftigung zu steigern. Kapitel 5 präsentiert einen Rahmen für die Verknüpfung der Qualifikationsentwicklung mit künftigen Herausforderungen durch Einleitung und Aufrechterhaltung eines dynamischen Entwicklungsprozesses und Einbeziehung der Qualifikationsentwicklung in breitere nationale Entwicklungsstrategien.

Die erfolgreiche Nutzung von ausbildungspolitischen Maßnahmen zur Auslösung und Aufrechterhaltung eines dynamischen Prozesses des Beschäftigungswachstums hat zu einem Tugendkreis aus steigender Produktivität und hohen Wachstumsraten geführt, z. B. in den „Ostasiatischen Tigern“ (Hongkong (China), Republik Korea, Singapur), dem „Keltischen Tiger“ (Irland) und Costa Rica. Ihre Erfahrungen zeigen, dass eine Entwicklungsstrategie, die die technologische Modernisierung mit Investitionen in nicht traditionelle Sektoren mit höherer Wertschöpfung (Diversifizierung) verbindet, dazu

beiträgt sicherzustellen, dass Produktivitätswachstum und Beschäftigungswachstum Hand in Hand gehen.

Diese Strategie stützt sich auf umfassende Allgemeinbildung und berufliche Kompetenzen als Grundlage der sozialen Fähigkeiten, neue Technologien zu konzipieren, zu transferieren und aufzunehmen, die Produktionsstruktur in Richtung Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung zu diversifizieren und wissensintensivere inländische und ausländische Investitionen anzuziehen. Sie erfordert auch die Erhebung, Aktualisierung und Verbreitung von Informationen über gegenwärtige und künftige Qualifikationsanforderungen und die Umsetzung dieser Informationen in ein rechtzeitiges Angebot an beruflichen und unternehmerischen Qualifikationen und Kompetenzen.

*Die Koordinierung der Qualifikationsentwicklung* mit der Einführung neuer Technologien und der Diversifizierung in Richtung neue Industriesektoren kann eine Herausforderung darstellen. Durch Investitionen in Humankapital lässt sich die Zahl der qualifizierten Arbeitskräfte erhöhen, nicht aber unbedingt die Zahl der Arbeitsplätze, die für sie zur Verfügung stehen. Andererseits wird ein verstärkter Technologietransfer allein, ohne entsprechend vorbereitete Arbeitnehmer und Führungskräfte, wohl kaum zu einem nachhaltigen lokalen Beschäftigungswachstum führen. Interministerielle Koordinierung, sozialer Dialog und Rückmeldemechanismen zwischen den Ausbildungsanbietern, den Arbeitnehmern und den Beschäftigungsanbietern sind wichtige Mittel zur Sicherstellung einer wirksamen Koordinierung. Das Kapitel beschäftigt sich mit den komplexen und mehrstufigen Koordinierungsmechanismen, die in bestimmten dynamischen Wirtschaften, wie Irland, bestehen.

*Nationale Entwicklungsrahmen* bieten Ländern eine Möglichkeit, die Qualifikationsentwicklung in die allgemeine nationale Entwicklungspolitik zu integrieren, wie nationale Entwicklungspläne, Strategien zur Verringerung der Armut und zur Erfüllung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) sowie Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs). Diese kohärenten nationalen Rahmen bieten auch eine Möglichkeit für Arbeitsministerien und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, Fachministerien (darunter die Ministerien für Landwirtschaft, Bildung, ländliche Entwicklung, Handel und Industrie und Umwelt) dazu zu bewegen, die Beschäftigungsauswirkungen, das Arbeitsbeschaffungspotential und die Qualifikationsentwicklungskonsequenzen ihrer Politiken zu berücksichtigen. Zwei besonders wichtige Institutionen für eine wirksame vorausschauende Qualifikationsentwicklung sind der *soziale Dialog*, um den Prozess der Qualifikationsentwicklung mit der nationalen Entwicklungsstrategie zu koordinieren, und *Qualifikationsbedarfsprognose- und Arbeitsmarktinformationssysteme* im Hinblick auf die rechtzeitige Ermittlung von Qualifikationsbedürfnissen.

Während Kapitel 5 die strategische Rolle der Qualifikationsentwicklung beim Erreichen der selbstgesteckten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsziele der Länder untersucht, beschäftigt sich **Kapitel 6** mit der Frage, wie ausbildungspolitische Maßnahmen auch dazu beitragen können, wirksame Antworten auf extern herbeigeführte Veränderungen in der Wirtschaft zu entwickeln. Drei aktuelle globale Triebkräfte des Wandels dienen als Beispiel: *Technologie, Handel und Klimawandel*. Die Vorwegnahme und Bewältigung der Auswirkungen der globalen Triebkräfte des Wandels stützt sich auf alle drei Elemente der Politik zur Entwicklung von Qualifikationen: Nutzung neuentstehender Chancen durch Zusammenführung von Angebot und Nachfrage bei neuen Qualifikationen; Erleichterung der Anpassung und Abschwächung ihrer Kosten für die von globalen Veränderungen nachteilig betroffenen Arbeitnehmer und Unternehmen; und Aufrechterhaltung eines dynamischen Entwicklungsprozesses.

**Technologie:** Während die entwickelten Länder die technologischen Grenzen hinauschieben, bewegen sich die Entwicklungsländer auf diese Grenzen zu. Imitation erlaubt Investitionen in nicht traditionelle Sektoren und die Anwendung von neuen Technologien auf eine breitere Vielfalt von Wirtschaftstätigkeiten. Dies bedeutet, dass Qualifikationen und Technologie gleichzeitig verbessert werden müssen, um die Nachhaltigkeit des Produktivitätswachstums und der Entwicklung sicherzustellen. Im Anfangsstadium der technologischen Entwicklung ist es unbedingt erforderlich, ein Mindestniveau an Bildung in der Bevölkerung zu erreichen. Technologische und industrielle Fortschritte erfordern ein breites Angebot an erstklassiger Sekundarschulbildung und Berufsausbildung. Schließlich erfordert die Fähigkeit, komplexere und modernere Technologien zu konzipieren und einzuführen, fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung auf der tertiären Ebene und insbesondere Qualifikationen in Forschung und Entwicklung.

**Handel:** Die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (2004, Abs. 275) stellte folgendes fest: „Alle Länder, die von der Globalisierung profitieren, statten ihre Bildungs- und Ausbildungsprogramme mit beträchtlichen Mitteln aus“. Die neue Initiative *Hilfe für den Handel (Aid for Trade)* zur Verbesserung der Handelsbereitschaft muss mehr Gewicht auf die Unterstützung der Bildung und der Qualifikationsentwicklung legen. Der soziale Dialog hat sich als ein wirksames Instrument erwiesen, wenn es darum geht, unterschiedliche Auffassungen über die Maximierung des Nutzens und die Minimierung der Kosten einer verstärkten Beteiligung in den globalen Märkten miteinander in Einklang zu bringen. Die Systeme der Sozialen Sicherheit und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erleichtern Übergänge zu einer neuen Beschäftigung, und das lebenslange Lernen kann auch als eine Art von Arbeitslosenversicherung betrachtet werden.

**Klimawandel:** Es bedarf einer verbesserten Kenntnis der Beschäftigungs- und Qualifikationsauswirkungen des Klimawandels, damit die Regierungen und die Sozialpartner sich auf gemeinsame Antworten auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene einigen können. Abschwächungsbemühungen (um die globale Erwärmung zu reduzieren) und Anpassungsmaßnahmen (um sich an die lokalen Auswirkungen von klimatischen Veränderungen anzupassen) schaffen beide neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Ausschöpfung des Potentials für Beschäftigungswachstum in diesen Bereichen wird Qualifikationsentwicklung erfordern. Es wird auch mehr und mehr notwendig sein, zur Neuqualifizierung der nachteilig betroffenen Arbeitnehmer beizutragen und den anfälligsten Arbeitnehmern in Entwicklungsländern dabei zu helfen, wirksamer auf die lokalen Folgen des Klimawandels zu reagieren.

Der Bericht schließt mit einer kurzen Zusammenfassung seiner wesentlichen Politikorientierungen und einem Katalog vorgeschlagener Diskussionspunkte.





## Abkürzungen und Akronyme

---

|            |  |
|------------|--|
| ACTRAV     | Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer  |
| ACT/EMP    | Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber   |
| ADI        | ausländische Direktinvestitionen   |
| AMIS       | Arbeitsmarktinformationssysteme  |
| ASEAN      | Verband Südostasiatischer Nationen   |
| CEDEFOP    | Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung   |
| Cinterfor  | Interamerikanisches Forschungs- und Dokumentationszentrum für Berufsbildung, Montevideo, Uruguay |
| COOP       | IAA-Abteilung Genossenschaften   |
| DWCP       | Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit  |
| ECOWAS     | Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten  |
| EMP/SEED   | Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (Programm der IAO)        |
| EMP/SKILLS | Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit (IAA)                                    |
| ESP        | Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (Verwaltungsrat des IAA)                           |
| FAO        | Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation  |
| GUS        | Gemeinschaft unabhängiger Staaten  |
| IAK        | Internationale Arbeitskonferenz  |
| ICA        | Internationaler Genossenschaftsbund  |
| IDB        | Inter-amerikanische Entwicklungsbank   |
| IGB        | Internationaler Gewerkschaftsbund  |
| IKT        | Informations- und Kommunikationstechnologie  |
| IMF        | Internationaler Währungsfonds  |
| IOE        | Internationale Arbeitgeber-Organisation  |
| IPEC       | Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IAA)                              |
| KILM       | Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarktes (IAA)  |
| KKP        | Kaufkraftparität   |
| LDCs       | am wenigsten entwickelte Länder  |
| MERCOSUR   | Gemeinsamer Markt des Südens   |

|        |   |
|--------|---|
| MNU    | Multinationale Unternehmen  |
| MOE    | Mittel- und Osteuropa   |
| OECD   | Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung                 |
| SYB    | Start Your Business (Programm der IAO)  |
| TREE   | Ausbildung für ländliche wirtschaftliche Eigenständigkeit<br>(Programm der IAO) |
| UEMOA  | Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion                                 |
| UNDP   | Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen                                     |
| UNECE  | Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa                         |
| UNESCO | Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft<br>und Kultur   |
| UNICEF | Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen  |
| UNIDO  | Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung                |
| WHO    | Weltgesundheitsorganisation   |
| WISE   | Arbeitsverbesserungen in Kleinbetrieben (Programm der IAO)                      |

# Kapitel 1

---

## Produktivität, Beschäftigung, Qualifikationen und Entwicklung: Die strategischen Fragen

1. Dieses erste Kapitel soll die zentrale Bedeutung von Qualifizierung für die Aufrechterhaltung von sowohl Produktivitäts- als auch Beschäftigungswachstum in Entwicklungs- und Industrieländern aufzeigen. Für die Bekämpfung von Armut und Ausschluss ist Qualifizierung<sup>1</sup> genauso wichtig wie für die Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigungsfähigkeit. Bildung, Berufsausbildung und lebenslanges Lernen fördern eine Aufwärtsdynamik von höherer Produktivität, mehr Beschäftigung von besserer Qualität und steigenden Einkommen sowie Entwicklung. Kapitel 1 beschreibt diese katalytische Rolle von Qualifizierung: Zuerst wird kurz auf die Produktivität eingegangen; es folgt ein Überblick über die konzeptionellen und empirischen Verknüpfungen zwischen Produktivität und Beschäftigungswachstum; und schließlich wird erklärt, wie eine kohärente Qualifizierungspolitik sowohl kurzfristigen Anpassungs- als auch langfristigen Entwicklungszielen dient.

### 1.1. Produktivität verstehen

2. „Produktivität ist eine Beziehung zwischen Ausstoß und Einsatzmitteln. Sie wird gesteigert, wenn der Ausstoß stärker zunimmt als die eingesetzten Ressourcen oder wenn der Ausstoß bei geringerem Ressourcenaufwand gleich bleibt“ (IAA, 2005a, Seite 5). Produktivität kann auch unter monetären Gesichtspunkten betrachtet werden: Wenn für eine Ausstoßmenge ohne höhere Kosten für den Ressourcenaufwand ein höherer Preis erzielt wird, gilt dies ebenfalls als Produktivitätssteigerung (beispielsweise aufgrund steigender Weltmarktpreise für landwirtschaftliche oder Bergbauerzeugnisse).

3. Produktivität kann entweder unter Bezugnahme auf alle Produktionsfaktoren zusammengenommen (Gesamtfaktorproduktivität) oder unter Bezugnahme auf die Arbeitsproduktivität gemessen werden. Letztere ist definiert als der Ausstoß pro Einheit an Arbeitsleistung, gemessen entweder anhand der Zahl der beschäftigten Personen (wie in diesem Bericht) oder in Arbeitsstunden (IAA, 2005a). Um sinnvolle Vergleiche der

---

<sup>1</sup> In diesem Bericht wird der Begriff „Qualifizierung“ wie in den Schlussfolgerungen über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen (IAA, 2000a, Abs. 5) allgemein verwendet: „Aufgabe der Grundbildung ist es, jedem Menschen Gelegenheit zu geben, seine Persönlichkeit als Mensch und Bürger voll zu entwickeln, und die Grundlage für die Beschäftigungsfähigkeit zu legen. Die Beschäftigungsfähigkeit wird im Rahmen der Erstausbildung weiter entwickelt, denn sie vermittelt die wesentlichen allgemeinen Arbeitsqualifikationen, die zugrundeliegenden Kenntnisse und industriespezifische und berufliche Kompetenzen, die übertragbar sind und den Übergang ins Arbeitsleben erleichtern. Das lebenslange Lernen gewährleistet, dass der einzelne seine Fähigkeiten und Qualifikationen pflegen und verbessern kann, während sich die Arbeit, die Technologien und die Qualifikationsanforderungen verändern; außerdem gewährleistet es die persönliche und berufliche Entwicklung der Arbeitnehmer, es bewirkt eine höhere Gesamtproduktivität und höhere Einkommen, und es führt zu mehr sozialer Gerechtigkeit.“

Produktivitätsniveaus von Ländern anstellen zu können, werden die Rohdaten für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro beschäftigter Person in US-Dollar in vergleichbare Werte auf der Grundlage der Kaufkraftparität (KKP) umgerechnet. Dabei werden die Unterschiede der Preise für einen Standardkorb an Waren und Dienstleistungen in unterschiedlichen Ländern berücksichtigt<sup>2</sup>.

4. Produktivitätssteigerungen können auch auf unterschiedlichen Ebenen untersucht werden. Die Produktivität von *Personen* kann sich in Beschäftigungsquoten, Lohnquoten, Beschäftigungsstabilität, Arbeitszufriedenheit oder Beschäftigungsfähigkeit nach Berufen oder Branchen widerspiegeln. Die Produktivität von *Unternehmen* kann neben dem Ausstoß pro Arbeitnehmer anhand des Marktanteils und der Exportleistung gemessen werden. Der gesellschaftliche Nutzen höherer Produktivität von Personen und Unternehmen kann in verbesserter Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung oder in einem Übergang der Beschäftigung von Sektoren mit niedriger zu solchen mit höherer Produktivität zum Ausdruck kommen.

5. Eine Produktivitätssteigerung auf einer der Ebenen kann auf unterschiedliche Faktoren zurückgeführt werden, beispielsweise auf neue Betriebsmittel, organisatorische Veränderungen oder im Beruf oder außerberuflich neu erworbene Qualifikationen. Einfluss auf die Produktivität haben Faktoren auf der persönlichen Ebene wie Gesundheit, Bildung, Ausbildung, Kernqualifikationen und Erfahrung, auf Faktoren der Unternehmensebene wie Führung, Investitionen in Anlagen und Maschinen sowie Arbeitsschutz und auf Faktoren auf der nationalen Ebene wie unterstützende nationale Gesamtwirtschafts- und Wettbewerbspolitik, Strategien für wirtschaftliches Wachstum, Maßnahmen zur Aufrechterhaltung nachhaltiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Bildung.

Eine umfassende Erklärung von Produktivität würde Bände füllen (und hat sie gefüllt), weil – was wenig hilfreich ist – so gut wie „alles“ eine Rolle spielt. Für eine wirklich erschöpfende Ergründung des Themas müssten alle Wachstums- und Entwicklungsdeterminanten berücksichtigt werden. Beispielsweise ist die Hauptursache für Produktivitätswachstum der technologische Fortschritt. Der technologische Fortschritt wiederum ist von Innovation abhängig, die ihrerseits von einer Vielzahl von Institutionen, der *Qualität des Angebots an Humankapital*, der Dynamik des Wettbewerbsumfeldes, der Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie der allgemeinen Investitionstätigkeit beeinflusst wird. Diese hängen andererseits von der Stärke und der Stabilität der Gesamtnachfrage und damit von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Investitionen haben eine Katalysatorfunktion für Innovation, aber umgekehrt gilt auch, dass Innovation zu höheren Investitionen führt. ...

Veränderungen der Organisation von Arbeit und Produktion haben einen tiefgreifenden Einfluss auf die Produktivität ... von ... der Geburt des Fabriksystems ... bis zu aktuellen Diskussionen über die „Ökonomie der Wissensgesellschaft“ und „Hochleistungsarbeitssysteme“, die beide die *große Bedeutung von Humankapital und seiner Organisation als Quellen von Produktivitätswachstum und Wettbewerbsvorteilen* unterstreichen. (IAA, 2005a, Seite 2/3; Hervorhebung qualifikationsbezogener Faktoren hinzugefügt.)

6. Es muss beachtet werden, dass Qualifizierung und andere Investitionen in Humankapital nur ein notwendiger Faktor für Produktivitätswachstum sind. Qualifizierung allein kann die Produktivität von Unternehmen und Ländern nicht steigern. Andere Faktoren und Maßnahmen sind gleichermaßen unzureichend, wenn parallel dazu keine Qualifizierung stattfindet. Eine der Kernaussagen dieses Berichts lautet: Wenn das

---

<sup>2</sup> In den *Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarktes (KILM)* werden Schätzungen des BIP pro Arbeitnehmer in US-Dollar von 1990 ausgedrückt, weil die Kaufkraftparität (KKP) von 1990 den Vergleich der meisten Länder ermöglichte (IAA, KILM 2007a). Bei zukünftigen Untersuchungen könnten neuere Veränderungen der Berechnung der Kaufkraftparitäten von beispielsweise China und Indien berücksichtigt werden.

Qualifizierung innewohnende substanzielle Potenzial für einen Beitrag zum Gesamtproduktivitäts- und Beschäftigungswachstum wirklich ausgeschöpft werden soll, muss sie deshalb ein integraler Bestandteil allgemeiner Entwicklungsstrategien sein.

7. Qualifikationen spielen eine wichtige Rolle bei der strukturellen Anpassung von Volkswirtschaften. Wenn Volkswirtschaften unabhängiger von der Agrarproduktion werden und die verarbeitende Industrie sowie Dienstleistungen an Bedeutung gewinnen, müssen Arbeitnehmer und Unternehmen neue technische, unternehmerische und soziale Kompetenzen erwerben können. Können sie aufgrund unzureichender Grundbildung oder fehlender Chancen keine neuen Kompetenzen erwerben, so verlangsamt dies den Übergang aller Produktionsfaktoren von Aktivitäten mit niedrigerer zu solchen mit höherer Wertschöpfung.

## 1.2. Produktivität, Beschäftigung und Entwicklung

### 1.2.1. Die Aufwärtsdynamik

8. Produktivitätswachstum kann in einer Aufwärtsdynamik die Einkommen steigern und die Armut verringern. Produktivitätswachstum senkt die Produktionskosten und erhöht die Investitionsrenditen. Ein Teil dieser Mittel wird zu Einkommen für Unternehmer und Investoren, ein anderer zu höheren Löhnen. Die Preise können sinken, Konsum und Beschäftigung wachsen, und Menschen können sich aus der Armut befreien. Die Aufwärtsdynamik wird auch von der investiven Seite der Volkswirtschaft angetrieben, wenn ein Unternehmen einen Teil der Produktivitätszuwächse in Produkt- und Prozessinnovationen, Verbesserungen von Anlagen und Maschinen sowie Maßnahmen zum Eintritt in neue Märkte reinvestiert, was das Ausstoßwachstum und die Produktivität weiter erhöht.

9. Auf lange Sicht ist die Produktivität die Hauptdeterminante des Einkommenswachstums. Produktivitätszuwächse steigern das Realeinkommen in der Volkswirtschaft, das durch höhere Löhne verteilt werden kann. Eine auf niedrigen Löhnen und niedrigen Qualifikationen basierende Entwicklungsstrategie ist langfristig nicht tragfähig und unvereinbar mit der Verringerung der Armut. *Investitionen in Bildung und Qualifizierung helfen, eine Volkswirtschaft „umzulenken“ und den Übergang zu Aktivitäten mit höherer Wertschöpfung und dynamischen Wachstumssektoren zu vollziehen.*

10. Wenn sich die Konsum- und Produktionsmuster verändern, wird Arbeit neu organisiert, um neue Anforderungen und Technologien bewältigen zu können. Die Neuorganisation erfolgt jedoch nicht sofort und läuft selten reibungslos ab. Unternehmen und Arbeitnehmer werden in unterschiedlicher Weise betroffen. An manchen Qualifikationen herrscht ein Mangel, an anderen ein Überfluss. In genialer Weise erfasst wurde dieser Gegensatz von Schumpeter, der den Innovationsprozess in Marktwirtschaften als „kreative Zerstörung“ beschrieb (Schumpeter, 1942). Gut geplante und kohärente Politik und Institutionen können jedoch die Anpassungsfähigkeit von Personen und Unternehmen verbessern, indem sie das wirtschaftliche kreative Potenzial vergrößern und die Kosten der „Zerstörung“ redundanter Kapazität verringern oder verteilen. Manche Bedingungen senken die Kosten dieses Verdrängungseffekts, z. B. gesamtwirtschaftliches Wachstum, zugängliche Arbeitsmarktinformationen darüber, wo die Beschäftigung zu- und wo sie abnimmt, keine Diskriminierung von Gruppen, für die ein Arbeitsplatzverlust anhaltende Not nach sich ziehen würde, und – für diesen Bericht am wichtigsten – Qualifikationen von Arbeitnehmern, die leichte Verfügbarkeit und die Erschwinglichkeit von Ausbildung zum Erwerb neuer Qualifikationen und in neuen

Berufen sowie der Grundstock an Kernkompetenzen, der das lebenslange Lernen erleichtert.

11. Wichtig ist, dass sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmer von verbesserter Produktivität profitieren. Höhere Produktivität kann Unternehmen ermöglichen, neue Investitionen zu tätigen, und die Innovation, Diversifikation und Expansion in neue Märkte vorantreiben, die Voraussetzung für zukünftiges Wachstum sind. Höhere Produktivität kann auch höheren Verdienst für Arbeitnehmer oder anderen Nutzen wie bessere Arbeitsbedingungen, höhere Leistungen oder kürzere Arbeitszeiten nach sich ziehen, was wiederum die Arbeitszufriedenheit und die Motivation von Arbeitnehmern verbessern kann.

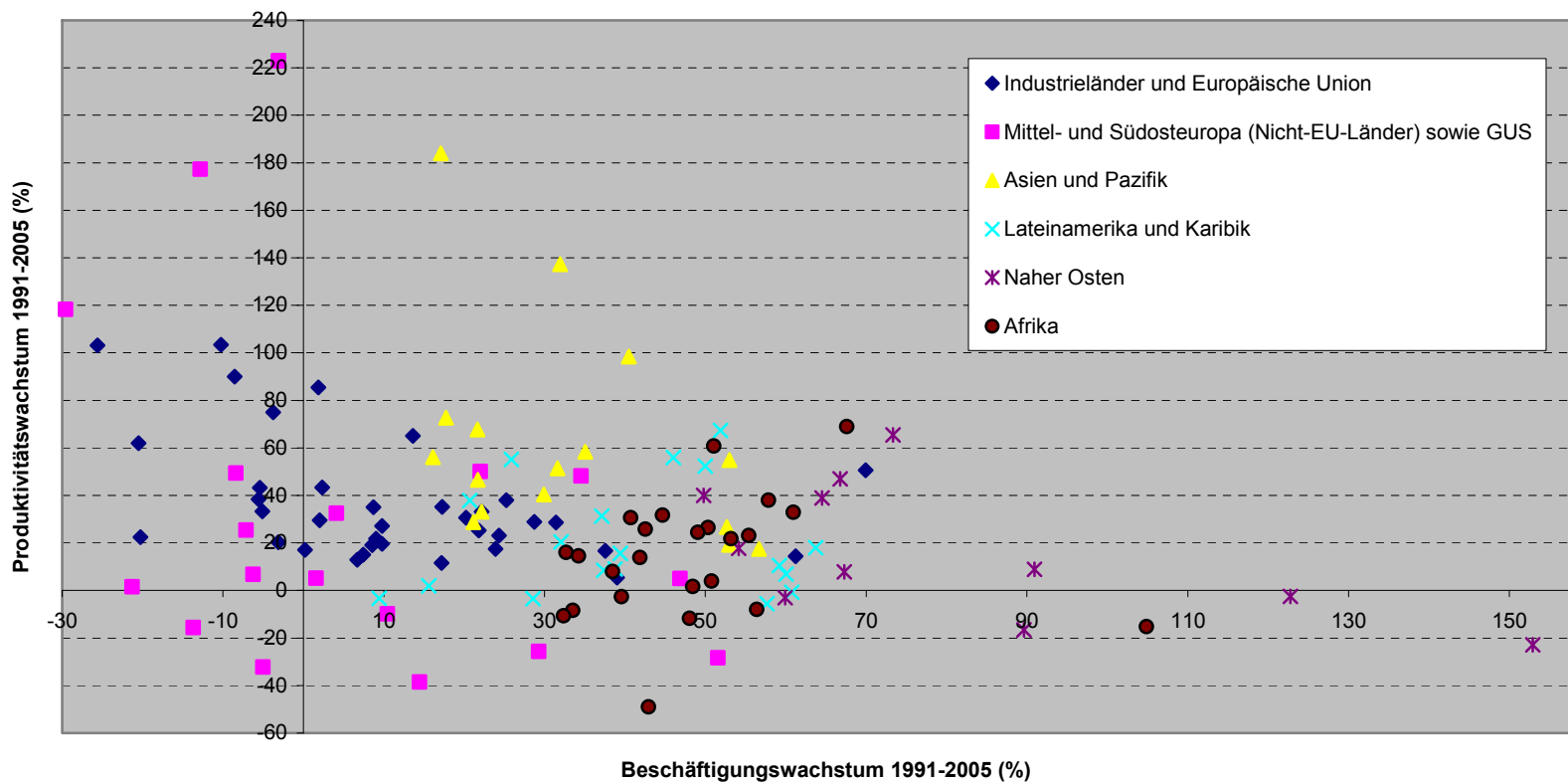
12. Auf der Unternehmens- oder Branchenebene ermöglichen sozialer Dialog und Kollektivvereinbarungen allen Parteien, Nutzen aus Produktivitätszuwächsen zu ziehen sowie die kurz- und langfristigen Entscheidungen (beispielsweise über Gewinne, Löhne und neue Investitionen) abzuwägen. Auf der Ebene der gesamten Volkswirtschaft kann die Arbeitsmarktpolitik (beispielsweise in Bezug auf die Lohnpolitik, Mindestlöhne, Institutionen für Kollektivverhandlungen zur Förderung des sozialen Dialogs und Mechanismen zur gemeinsamen Nutzung von Arbeitsmarktinformationen) ein förderliches Umfeld für die faire und gerechte Verteilung des Zusatznutzens schaffen.

13. Die Analyse von Arbeitsmärkten durch die IAO im Zeitverlauf zeigt, dass insbesondere in Europa und vielen Teilen Asiens Produktivität und Beschäftigung parallel zueinander zugenommen haben. Wie aus Abbildung 1.1 hervorgeht, haben in Bezug auf sowohl Produktivität als auch Beschäftigung zwischen 1991 und 2005 die Pazifikanrainer mit hohem Wachstum (beispielsweise China, die Republik Korea und Singapur) am besten abgeschnitten. Die meisten Industrieländer (in Europa und Nordamerika) wiesen ein langsames Wachstum sowohl der Produktivität als auch der Beschäftigung auf, welches in beiden Beziehungen jedoch immer noch positiv war. Diese Länder verzeichneten bereits zu Beginn des fraglichen Zeitraums die weltweit höchste Produktivität, sodass das Wachstum von diesem hohen Ausgangsniveau geringer ausfällt.

14. Viele mittel- und osteuropäische Länder haben in der jüngeren Zeit höhere Produktivität, aber kein Beschäftigungswachstum erzielt. Dies wird auf den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft, die Liberalisierung der einheimischen Märkte und den Abbau von Hürden im internationalen Handel und für Kapitalflüsse zurückgeführt.

15. Anders herum finden sich Länder, in denen die Beschäftigung stärker als die Produktivität gewachsen ist, vor allem in Lateinamerika, der Region der arabischen Staaten und Afrika. In diesen Regionen hat von wenigen Ausnahmen abgesehen das Bevölkerungswachstum zu Beschäftigungswachstum geführt, welches jedoch weitgehend auf die informelle Wirtschaft und andere Aktivitäten mit niedriger Produktivität beschränkt war. In manchen Ländern einschließlich in der Region der arabischen Staaten war das Wachstum auf die Rohstoffindustrie mit niedrigem Beschäftigungspotenzial konzentriert.

Abbildung 1.1. Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum, 1991-2005



Quelle: Gestützt auf *Key Indicators of the Labour Market*, 5. Ausgabe, 2007 (Genf, IAA).

### 1.2.2. Zielkonflikte auf kurze Sicht: Echte und anspruchsvolle Reaktion der Politik

16. Arbeitsproduktivitätszuwächse (ein höherer Ausstoß pro Arbeitnehmer) infolge des Einsatzes arbeitssparender Technologien, werden nur dann zu mehr Beschäftigung führen, wenn das betreffende Unternehmen einen größeren Marktanteil gewinnen kann oder wenn die Volkswirtschaft in neue Produkte oder Märkte diversifizieren kann. Der Wettbewerbsdruck ist Triebkraft für Investitionen, Innovationen, Qualifizierung und andere Faktoren im gesamten Entwicklungsprozess. Doch selbst wenn die Produktivität das Wirtschaftswachstum verstärkt und die Gesamtbeschäftigung zunimmt, haben arbeitssparende technologische Veränderungen sowie das relative positive und negative Wachstum bestimmter Sektoren Arbeitsplatzverluste an manchen Orten und in manchen Branchen für konkrete Arbeitnehmer, Unternehmen und Gemeinschaften zur Folge.

17. *Ausbildung* ist eine wichtige und notwendige Komponente sozial verantwortlicher Vorbereitung auf und die Anpassung an Veränderungen, die die Folge verbesserter Produktivität auf der persönlichen, Unternehmens- und Gemeinschaftsebene sind. *Lebenslanges Lernen* ist eine Form von Versicherung gegen Arbeitslosigkeit: Es verringert die Gefahr, dass die Beschäftigungsaussichten von veraltenden Technologien und Produkten abhängig werden. Umschulung und Vermittlung für Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, sollten Bestandteile des Gesellschaftsvertrags über die Teilung der Vor- und Nachteile des Wandels sein, sodass diejenigen in schrumpfenden Sektoren in wachsende eintreten können. Zu den sonstigen wichtigen Komponenten der gesellschaftlichen Reaktion zählen Einkommensunterstützung, Renten und Vorschriften über Soziale Sicherheit im Zusammenhang mit beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung des Zugangs von Unternehmen zu neuem Investitionskapital, Marktinformationen und anderen Dienstleistungen. Die Bedeutung der Ausweitung der Sozialen Sicherheit kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Weder Umschulung noch Soziale Sicherheit können jedoch letztlich etwas bewirken, wenn nationale Strategien fehlen, um den Markt zu vergrößern, die Gesamtnachfrage zu beleben und mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit – bestehend aus Vertretung und Mitsprache, sozialem Schutz, Beschäftigungsförderung und dem Schutz der Arbeitnehmerrechte – stellt bei der Anpassung an wirtschaftlichen und technologischen Wandel eine faire und effiziente Vorgehensweise dar.

### 1.2.3. Produktivität und Beschäftigung nutzen, um die Entwicklung zu verstärken

18. In vielen Entwicklungsländern ist das Problem nicht der Mangel an Arbeit, sondern ein Zuviel an Arbeit, die nicht produktiv genug ist, um damit ein menschenwürdiges Einkommen erzielen zu können. Deshalb müssen Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum zusammen verfolgt werden. Diesbezüglich hat die Forschung die Bedeutung der Marktgröße, eines förderlichen Umfelds zur Unterstützung nachhaltiger Unternehmen und Investitionen sowie einer beschäftigungsintensiven Entwicklungspolitik zugunsten der Armen hervorgehoben und gefordert, dass darauf hingearbeitet werden muss, zwei wichtige Ziele gleichzeitig zu erreichen (IAA, 2002; IAA, 2005a; Ghose et al., 2008). Diese Ziele sind die Folgenden:

- Erstens muss das Wachstum der entlohnten Beschäftigung in der **formellen Wirtschaft** höher sein als das Wachstum der Erwerbsbevölkerung in der Volkswirtschaft insgesamt. So wird gewährleistet, dass Arbeitnehmer aus der informellen Wirtschaft in formelle, produktivere und menschenwürdige Beschäftigungsverhältnisse wechseln. Dies erfordert dynamische Sektoren mit hohem Wachstum, die durch Unternehmensentwicklung und die Entwicklung der erforderlichen Kern-



kompetenzen zur Nutzung neuer Technologien und zum Eintritt in neue Märkte den Rückstand verringern.

- Zweitens muss die Arbeitsproduktivität in der *informellen Wirtschaft* steigen, damit dort Unterbeschäftigung und Armut nach und nach verringert werden.

19. Qualifizierung spielt eine entscheidende Rolle bei beiden Zielen. Um das erste Ziel zu erreichen, muss die Erwerbsbevölkerung „beschäftigungsfähig“ sein, d.h. sie muss neue Technologien und Arbeitsabläufe erlernen können und sich dabei am sozialen Dialog beteiligen sowie Chancen für lebenslanges Lernen nutzen. Die Grundbildung und die Berufsausbildung bereiten junge Menschen auf die Arbeitswelt und kontinuierliches Lernen am Arbeitsplatz vor. Das politische Umfeld, die Qualität der Ausbildungsanbieter vor Ort und die Wachstumsstrategien von Unternehmen – all dies muss für die Ausweitung der betrieblichen Fortbildung übereinstimmen. Arbeitsvermittlungen müssen Informationen über am Arbeitsmarkt nachgefragte Berufe und Qualifikationen austauschen und den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt erleichtern. Außerdem kann eine besser qualifizierte Erwerbsbevölkerung den Rückgang der Beschäftigungsintensität des Wachstums aufhalten.

20. Um das zweite Ziel zu erreichen, muss der Zugang zu Ausbildung in der informellen und ländlichen Wirtschaft verbessert werden, wo die meisten in Armut lebenden Menschen – insbesondere Frauen – arbeiten (siehe Kasten 1.1). Dies gilt vor allem für Selbstständige und Personen, die in Kleinst- und Kleinunternehmen sowie in der Subsistenzlandwirtschaft arbeiten. Außerdem muss die Qualität der verfügbaren Ausbildung verbessert werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Dienstleistungen von Berufsausbildungssystemen auf unterversorgte Gebiete auszuweiten, die informelle Lehrlingsausbildung zu verbessern und Kleinunternehmen die Stärkung ihre technischen und unternehmerischen Kompetenzen zu erleichtern.

21. Auf lange Sicht wird die Erfüllung nationaler und globaler Verpflichtungen zur Verbesserung der Grundbildung und der Ausweitung der Alphabetisierung einem größeren Teil der Bevölkerung Möglichkeiten zur technischen und beruflichen Ausbildung eröffnen. Bis es so weit ist, müssen jedoch innovative Mittel und Wege gefunden werden, um Qualifikationen zu verbessern und die schlummernden Fertigkeiten der bereits heute Erwerbstätigen zu erkennen, die vielleicht nicht einmal eine angemessene Grundbildung erhalten haben. Strategien zur Steigerung der Produktivität in der informellen Wirtschaft müssen in ihr tätige Arbeitnehmer befähigen, neue Qualifikationen als Hebel für den Übergang zu formeller Arbeit zu nutzen (siehe Abschnitt 2.3 in Kapitel 2). Diese Qualifizierungsstrategie für die informelle Wirtschaft (oder den „informellen Sektor“, wie er damals genannt wurde) wurde im Jahr 2000 in den Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache über berufliche Ausbildung für eine spätere Beschäftigung formuliert:

Die Ausbildung kann eines der Instrumente sein, die es in Verbindung mit anderen Maßnahmen ermöglichen, das Problem des informellen Sektors anzugehen. [...] Arbeit im informellen Sektor ist ungeschützte Arbeit, die vor allem durch ein geringes Einkommen und eine geringe Produktivität gekennzeichnet ist. Es ist nicht Aufgabe der Ausbildung, Menschen auf den informellen Sektor vorzubereiten, sie darin gefangen zu halten oder ihn noch weiter zu vergrößern; vielmehr besteht ihre Funktion darin, gemeinsam mit anderen Instrumenten, etwa steuerpolitischen Maßnahmen, der Gewährung von Krediten und der Ausweitung des sozialen Schutzes und der Arbeitsgesetzgebung, die Leistungsfähigkeit von Betrieben und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern zu verbessern, um die oft marginalen Subsistenztätigkeiten in eine menschenwürdige Arbeit zu verwandeln, die vollständig in das normale Wirtschaftsleben integriert ist. Früher Erlerntes und bereits im Sektor erworbene Fähigkeiten sollten anerkannt werden, da sie Arbeitnehmern helfen, Zugang zum formellen Arbeitsmarkt zu finden. Die Sozialpartner sollten umfassend an der Ausarbeitung derartiger Programme beteiligt werden. (IAA, 2000a, Absatz. 7.)

**Kasten 1.1**  
**Gleichstellung und die informelle Wirtschaft**

In allen Ländern sind Frauen auf Stellen und bei Aufgaben überrepräsentiert, die weniger und geringwertigere Qualifikationen erfordern, schlechter bezahlt werden und eingeschränkte Aufstiegsmöglichkeiten bieten. In den meisten Ländern machen Frauen den größten Teil der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft aus, die weniger Arbeitsplatzsicherheit und einen eingeschränkteren Zugang zu Ausbildung, Sozialschutz und anderen Ressourcen bietet. Dies steigert ihre Anfälligkeit für Armut und Ausgrenzung. Es besteht eine signifikante Überlappung zwischen den Umständen, eine Frau zu sein, in der informellen Wirtschaft zu arbeiten und arm zu sein

Quelle: Carr und Chen, 2004.

22. Daten aus dem Zeitraum von 1991 bis 2005 (Abbildung 1.2) zeigen, dass die Gruppe von Ländern, die sowohl die Produktivität als auch die Beschäftigung steigern konnten, auch den größten Rückgang der Armut verzeichnete. Dies galt sowohl für das extreme Maß von 1 US-Dollar pro Tag als auch für den etwas weniger extremen Wert von 2 US-Dollar pro Tag<sup>4</sup>. Über den Zeitraum von 14 Jahren verringerte sich in den Ländern, in denen sowohl die Produktivität als auch die Beschäftigung zunahm, der Anteil der Arbeitnehmer, die ihren Lebensunterhalt mit weniger als 2 US-Dollar pro Tag bestreiten mussten, im Durchschnitt um 8 Prozent. In den Ländern, die eine Produktivitätssteigerung, jedoch keine Zunahme der Beschäftigung verzeichneten, fiel der Rückgang der Armutsinzidenz mit knapp über 5,5 Prozent etwas geringer aus. Im starken Gegensatz dazu ging die Armut in den Ländern, die keine Produktivitätssteigerung erreichten, unabhängig vom Beschäftigungswachstum im Durchschnitt nicht zurück.

23. Bis vor kurzem zählte Beschäftigung nicht zu den Zielvorgaben für die Beurteilung der Fortschritte bei den internationalen Anstrengungen zur Verringerung der Armut. Menschenwürdige Arbeit ist mittlerweile jedoch in größerem Maß als der wichtigste Weg zur Befreiung aus der Armut anerkannt. Deshalb wurde *produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle* 2007 als eine konkrete Zielvorgabe von Millenniums-Entwicklungsziel 1, Beseitigung der extremen Armut und des Hungers, hinzugefügt<sup>5</sup>. Dies stellt die Verpflichtung auf, zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen zu halbieren, deren Einkommen weniger als 1 US-Dollar pro Tag beträgt.

24. Produktivitätswachstum, gemessen als das Wachstum des BIP pro Erwerbsperson, ist einer der vier vereinbarten Indikatoren, die Länder verwenden sollen, um ihre Fortschritte bezüglich des Erreichens dieses Ziels zu messen. Die anderen drei Indikatoren sind das Verhältnis der Beschäftigung zur Bevölkerung, der Anteil der „schutzbedürftigen Bevölkerung“, definiert als der Anteil der auf eigene Rechnung tätigen Erwerbspersonen<sup>6</sup> und mithelfenden Familienangehörigen an der Erwerbsbevölkerung,

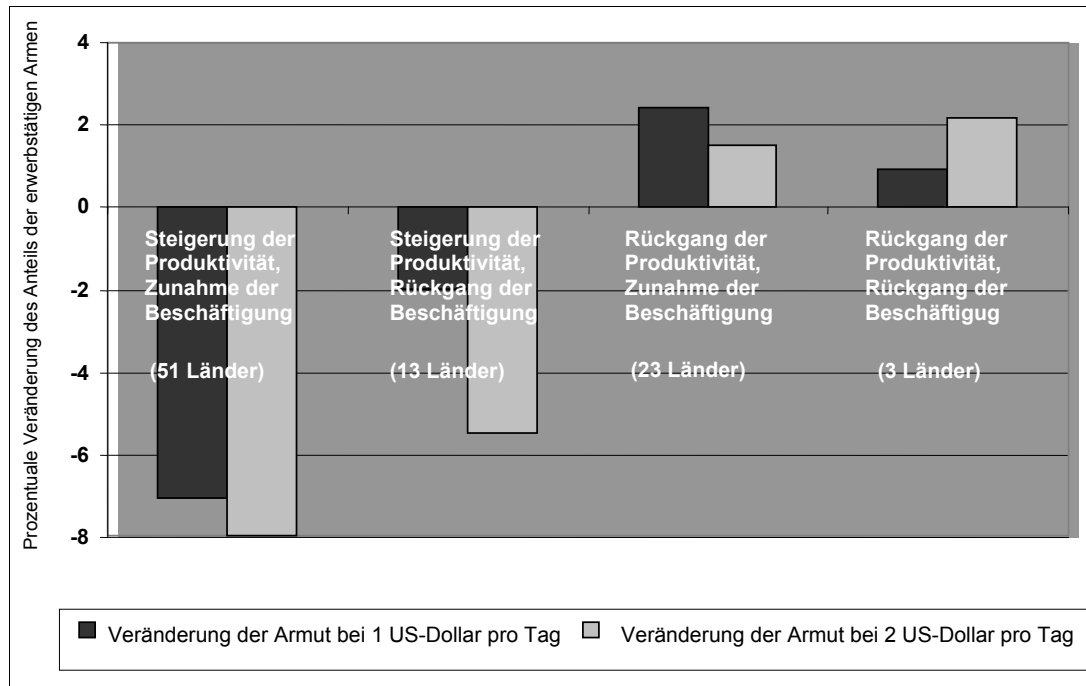
<sup>4</sup> Im *World Employment Report 2004/05* wurde festgestellt, dass die Verringerung der Armut in Ländern stärker ausfiel, die sowohl die landwirtschaftliche Produktivität als auch die Beschäftigung gesteigert hatten (IAA, 2005a). Für neuere Analysen zur Beschäftigung in der Landwirtschaft siehe *Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut*, Bericht zur allgemeinen Aussprache, Internationale Arbeitskonferenz 2008 (IAA, 2008).

<sup>5</sup> Das neue Ziel „Verwirklichung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen“ schlug der Generalsekretär der VN-Generalversammlung auf deren 61. Tagung (2006) vor. Wie im Rahmen für die Überwachung der Durchführungsfortschritte vorgesehen, wurden die Indikatoren für die Zielvorgabe in Bezug auf menschenwürdige Arbeit von der Interinstitutionellen und sachverständigen Gruppe für die Indikatoren für die Millenniums-Entwicklungsziele ausgewählt. Siehe <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

<sup>6</sup> Definiert als Erwerbstätige, die keine andere Person beschäftigen (IAA, 2007a).

sowie der Anteil der erwerbstätigen Armen (Anteil der abhängig Beschäftigten, die ihren Lebensunterhalt mit weniger als 1 US-Dollar bestreiten müssen (gemessen bei KKP).

**Abbildung 1.2. Durchschnittliche Veränderungen der Armut in nach ihrer relativen Bilanz des Produktivitäts- und Beschäftigungswachstums zusammengefassten Ländern, 1991-2005**



Quelle: *Key Indicators of the Labour Market*, 5. Ausgabe, 2007 (Genf, IAA); Global Employment Trends Model 2007; Working Poverty Model 2007. Ohne OECD-Länder mit hohem Einkommen.

### 1.3. Qualifizierungsmaßnahmen für eine Aufwärtsdynamik: Verknüpfung von Produktivität, Beschäftigung und Entwicklung

25. Der Prozess der Qualifizierung für Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung ist komplex und wird von Maßnahmen und Institutionen beeinflusst. Das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, und die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, betonen die Rollen von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie die Bedeutung des sozialen Dialogs bei der Planung und Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen und -programmen, die den Bedingungen des jeweiligen Landes angemessen sind.

#### 1.3.1. Ziele der Qualifizierungspolitik

26. Länder weisen sehr unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Ausgangsbedingungen sowie unterschiedliche Qualifikations- und Kompetenzniveaus auf. Wirksame Entwicklungsprozesse beruhen auf einem Gesellschaftsvertrag mit den gemeinsamen Zielen, die Wirtschaft anzukurbeln, für mehr menschenwürdige Arbeit zu sorgen und den Lebensstandard anzuheben. Die Planung, der zeitliche Ablauf und die Schwerpunkte ihrer Maßnahmen müssen den unterschiedlichen Entwicklungsniveaus Rechnung tragen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass alle Länder, die erfolgreich Qualifikationen mit Pro-

duktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung verknüpft haben, eine gezielte Qualifizierungspolitik mit drei Zielen verfolgen:

**27. Ziel 1: Den Bedarf an Qualifikationen in Bezug auf sowohl Relevanz als auch Qualität decken.** Qualifizierungsmaßnahmen müssen relevante Qualifikationen vermitteln, lebenslanges Lernen fördern, ein hohes Maß an Kompetenzen und eine so große Menge qualifizierter Arbeitnehmer zum Ergebnis haben, dass das Qualifikationsangebot den Bedarf deckt. Um den Bedarf an beruflicher Ausbildung über alle Segmente der Gesellschaften zu decken, ist darüber hinaus ein gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Arbeit erforderlich. Maßnahmen zur Deckung des Qualifikationsbedarfs tragen zu Produktivität, Beschäftigungsfähigkeit und menschenwürdiger Arbeit bei, weil

- Unternehmen Technologien effizient nutzen und Produktivitätspotenziale vollständig ausschöpfen können,
- junge Menschen beschäftigungsrelevante Qualifikationen erwerben, die ihren Übergang von der Schule in die Arbeitswelt und ihre problemlose Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern,
- Arbeitnehmer Kompetenzen erwerben und verbessern und sich in einem Prozess lebenslangen Lernens beruflich weiterentwickeln,
- benachteiligte Bevölkerungsgruppen Zugang zu Bildung, beruflicher Ausbildung und dem Arbeitsmarkt haben.

**28. Ziel 2: Die Anpassungskosten senken.** Berufsbildungsmaßnahmen und -programme verringern die Kosten für Arbeitnehmer und Unternehmen, die vom technologischen Wandel oder Marktveränderungen nachteilig betroffen sind. Solche von außen herangetragenem Veränderungen können Unternehmen zwingen, sich anzupassen, Personal abzubauen oder sogar zu schließen. Arbeitnehmer können ihren Arbeitsplatz verlieren, und ihre Qualifikationen können veralten. Die Qualifizierung, Fortbildung und Umschulung von Arbeitnehmern sind wichtige Elemente einer proaktiven Arbeitsmarktpolitik und erleichtern die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in Arbeitsmärkte. Maßnahmen zur aktiven Fortbildung von Arbeitnehmern und Unternehmern sowie zu ihrer Vorbereitung auf Veränderungen wirken als Versicherung gegen Arbeitsplatzverlust, verringern das Risiko, arbeitslos zu werden, und stellen die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern wieder her.

**29. Ziel 3: Einen dynamischen Entwicklungsprozess aufrechterhalten.** Auf der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ebene müssen Qualifizierungsmaßnahmen Fähigkeiten und Wissenssysteme schaffen, die einen nachhaltigen Prozess wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung auslösen und in Gang halten. Die ersten beiden Ziele der Bedarfsanpassung von Qualifikationen und der Kostensenkung sind aus der Arbeitsmarktperspektive definiert und konzentrieren sich auf Qualifizierung als *Reaktion* auf technologische und wirtschaftliche Veränderungen. Bei ihnen handelt es sich primär um kurz- und mittelfristige Ziele. Im Gegensatz dazu steht beim entwicklungsbezogenen Ziel die strategische Rolle von Bildung und Berufsbildungsmaßnahmen als Auslöser und kontinuierliche Treibkraft für technologischen Wandel, Investitionen aus dem In- und Ausland, Diversifizierung und Wettbewerbsfähigkeit im Mittelpunkt.

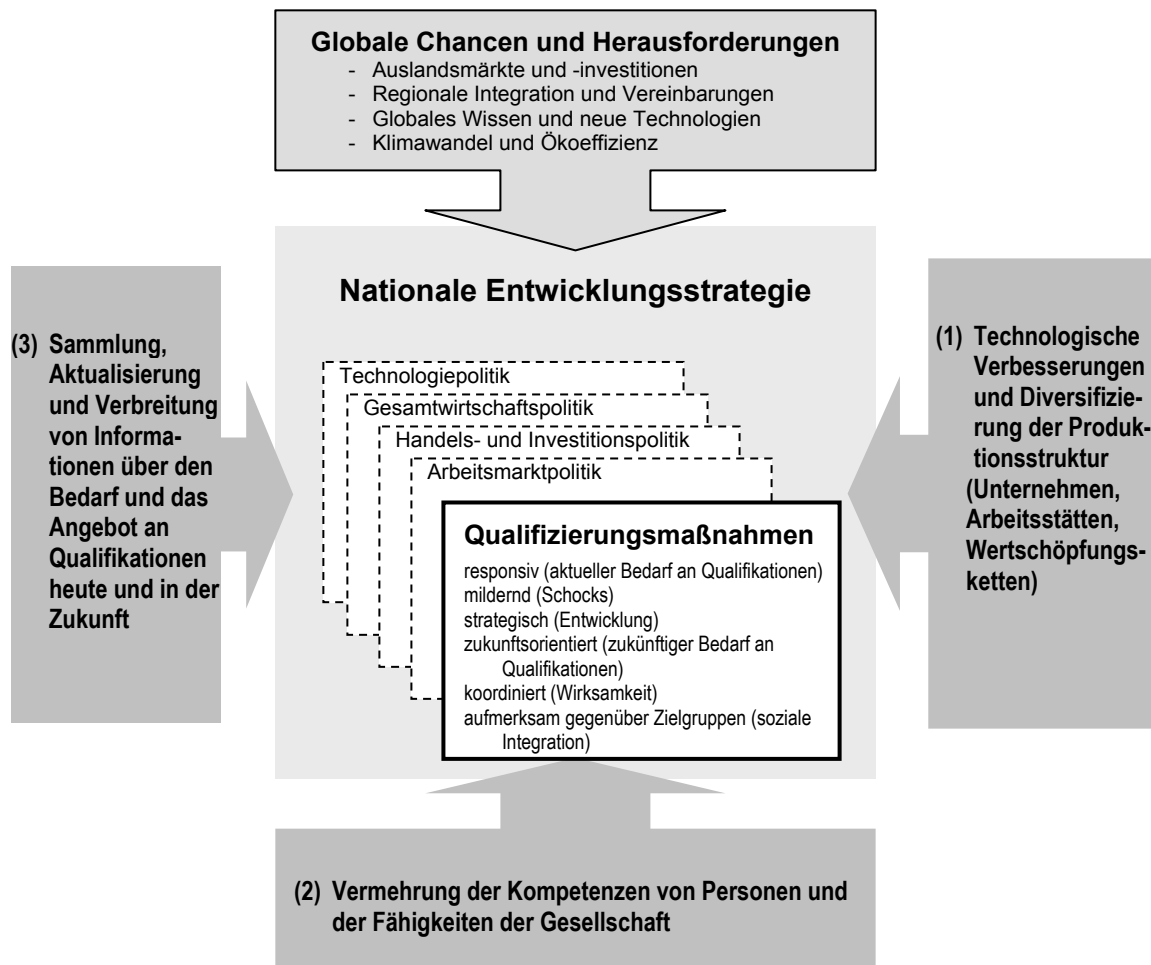
30. Abbildung 1.3 zeigt einen integrierten Rahmen für die Aufrechterhaltung eines dynamischen Qualifizierungsprozesses, der ausführlicher in Kapitel 5 erläutert wird. Er basiert auf der Schaffung nationaler Kapazität zur Reaktion auf externe Herausforderungen, der Integration von Qualifizierungsmaßnahmen in nationale Entwicklungsstrategien und der Entwicklung der folgenden drei Prozesse:

- (1) *Technologische Verbesserungen und Diversifizierung wirtschaftlicher Aktivitäten* in nicht traditionellen Sektoren. Wenn technologische Verbesserungen mit Investitionen in nicht traditionelle Sektoren kombiniert werden (Diversifizierung), *verbinden sich Produktivitätssteigerungen und Beschäftigungswachstum in einem Kontext sich beschleunigenden technologischen Wandels*. Während technologischer Wandel die Produktivität in Unternehmen und Wertschöpfungsketten steigert, schafft die Diversifizierung in nicht traditionelle Aktivitäten einen Bedarf an Arbeitskräften und neuen Beschäftigungschancen.
- (2) *Vermehrung der Kompetenzen von Personen und der Fähigkeiten der Gesellschaft*. Verbreitete Allgemeinbildung und berufliche Kompetenzen bilden die Grundlage für die Fähigkeiten der Gesellschaft, neue Technologien zu entwickeln, weiterzugeben und aufzunehmen, Kreativität und Innovationen zu fördern, die Produktionsstruktur in Aktivitäten mit höherer Wertschöpfung zu diversifizieren, mehr wissensintensive Investitionen aus dem In- und Ausland anzuziehen sowie globale Chancen zu nutzen.
- (3) *Sammlung, Aktualisierung und Verbreitung von Informationen über den aktuellen und zukünftigen Qualifikationsbedarf und die Umsetzung dieser Informationen in das zeitgemäße Angebot an beruflichen und unternehmerischen Qualifikationen und Kompetenzen*. Während dieses gesamten Veränderungsprozesses müssen Informationen ermittelt und Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt werden. Informationen, die eine bessere Abstimmung des Bedarfs und des Angebots an Qualifikationen ermöglichen, verbessern die Effizienz von Arbeitsmärkten. Zugängliche und zuverlässige Informationen darüber, welche Qualifikationen benötigt und geschätzt werden, und darüber, welche Qualifikationen Arbeitnehmer und junge Menschen tatsächlich erwerben, verringern Ungewissheiten, was wiederum Anreize und die Motivation für Investitionen in sowohl neue Technologien als auch Qualifikationen aufrechterhält. Frühzeitig zu ermitteln, für welche Qualifikationen in welchen Wachstumssektoren ein Bedarf bestehen wird, ist eine wichtige Voraussetzung für informierte Grundsatzentscheidungen und die Wahl von Investitionen durch Unternehmer und Arbeitnehmer. Um geschlechtsbezogene Verzerrungseffekte in Berufsausbildung und Beschäftigung zu überwachen und zu überwinden, müssen nationalen Entwicklungsstrategien und Qualifizierungsmaßnahmen nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zugrunde gelegt werden.

31. Diese drei Prozesse müssen parallel zueinander entwickelt werden, damit eine Aufwärtsdynamik und ein nachhaltiger Prozess von mehr Produktivität, Beschäftigung, Wachstum sowie wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung entstehen. Die Erfahrungen von Ländern, die Qualifikationen an sowohl Produktivitätssteigerungen als auch Beschäftigungswachstum ausgerichtet haben, werden in Kapitel 5 untersucht.

32. Wie im zentralen Rahmen in Abbildung 1.3 gezeigt, werden Qualifizierungsmaßnahmen nicht isoliert durchgeführt, sondern bilden gemeinsam mit der Technologiepolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Gesamtwirtschaftspolitik, der Handelspolitik und der Politik für andere Bereiche einen integralen Bestandteil nationaler Entwicklungsstrategien. Diese Strategien spiegeln die gesellschaftlichen Zielsetzungen wider und umfassen auf der Grundlage von Arbeitsnormen und -institutionen die Vorbereitung und die Reaktion von Ländern auf globale Chancen und Herausforderungen (die in der Abbildung im oberen Rahmen aufgeführt sind). Externe Triebkräfte des Wandels wie Handel und Investitionen, regionale Integration, technologische Fortschritte und der Klimawandel eröffnen Wachstumschancen und stellen gleichzeitig bestehende wirtschaftliche Aktivitäten infrage. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen und

**Abbildung 1.3. Qualifizierungsstrategie für Produktivität, Beschäftigung und nachhaltige Entwicklung**



Chancen zählen die Qualifikationen der Erwerbstätigen, Unternehmertum und Innovation sowie die Fähigkeit, zu lernen und sich anzupassen, zu den wichtigen gesellschaftlichen Fähigkeiten mit einem Einfluss auf Wettbewerbsfähigkeit, Produktivitätssteigerungen und Beschäftigung. Die drei seitlichen Rahmen in der Abbildung enthalten die (oben aufgelisteten) entscheidenden Prozesse von Qualifizierungsmaßnahmen, die den Bedarf an Qualifikationen decken, Anpassungskosten verringern und dynamische Entwicklungsprozesse aufrechterhalten.

### 1.3.2. Informations- und Koordinierungsprobleme: Eine Rolle für staatliche Grundsatzmaßnahmen, Institutionen und den sozialen Dialog

33. Von staatlichen Grundsatzmaßnahmen und Institutionen nicht unterstützte Märkte können Qualifizierung nicht wirksam in Produktivität, Beschäftigung und Entwicklung umsetzen. Ursache hierfür sind Probleme mit Auswirkungen auf Informationen, Anreize und die Koordinierung. Im Kontext ihrer eigenen geschichtlichen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung haben Länder unterschiedliche institutionelle Rahmen entwickelt, um diese Probleme zu überwinden. Für die staatliche Politik besteht die Herausforderung darin, institutionelle Organisationsformen zu entwickeln und zu pflegen, die die Kapazität von Regierung, Unternehmern, Arbeitnehmern, Schulen, Berufsausbildungseinrichtungen und Hochschulen schaffen und aufrechterhalten, um

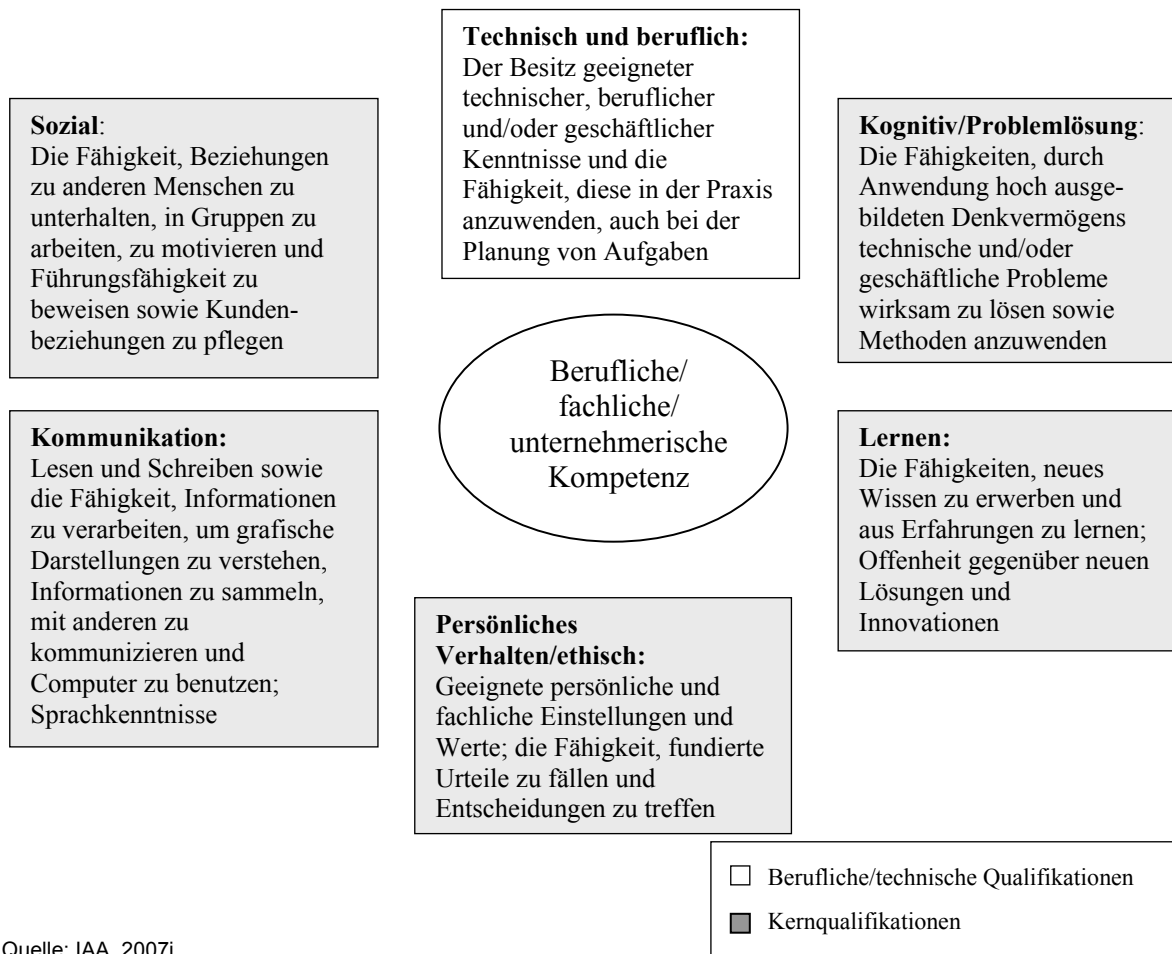
*wirksam* auf sich verändernde Qualifikations- und Ausbildungserfordernisse *zu reagieren* und eine *strategische und zukunftsorientierte* Rolle bei der Unterstützung und Aufrechterhaltung des technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts zu spielen. Die Rolle von Institutionen bei der Verbesserung von Informationen, Koordination und dem sozialen Dialog wird hier eingeführt; weitergehende Analysen und Beispiele finden sich in Kapitel 5.

34. *Informations- und Anreizprobleme* entstehen aufgrund von Ungewissheit über in Unternehmen benötigte Qualifikationen und die zukünftige Rendite, die für Investitionen in die Ausbildung von Personal erwartet werden kann. Zudem wissen Unternehmen nicht mit Sicherheit, welche Qualifikationen Arbeitnehmer, die sie einstellen, wirklich erworben haben oder ob Arbeitnehmer, die sie ausbilden, lange genug im Unternehmen bleiben, um die Ausbildungskosten wieder zu erwirtschaften. Solche Probleme verringern die Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, in die Ausbildung von Personal zu investieren. Um ein effizientes Niveau von Investitionen in Bildung sowie Ausbildung und die wirksame Nutzung von Qualifikationen in Unternehmen zu fördern, müssen mit geeigneten Maßnahmen die Anreizstrukturen geändert werden. Institutionen wie Lehrstellen, Hochleistungsarbeitsplätze, rechenschaftspflichtige öffentliche Ausbildungseinrichtungen sowie Prüfungs- und Zertifizierungssysteme überwinden Ungewissheiten und Anreizprobleme.

35. Koordinierungsproblemen muss auf drei Ebenen entgegengewirkt werden:

- i) Um kohärente und zueinander passende Lernwege zu etablieren, *müssen die verschiedenen Vermittler von Qualifikationen wie Schulen, Ausbildungsinstitute und Unternehmen zusammenarbeiten*. Lernen ist ein kumulativer Prozess, und Kompetenzen entstehen durch den Erwerb einer Kombination unterschiedlicher Qualifikationen, beispielsweise technischer und Kernqualifikationen (siehe Abbildung 1.4) sowie expliziten und stillen Wissens (definiert in Kasten 1.2). Dies erfordert Lernen in unterschiedlichen Kontexten wie Unterrichtsräumen, Arbeitsstätten und Netzwerken, beispielsweise Familien, Gemeinschaften, Gruppen oder Wertschöpfungsketten. Um die wirksame Entwicklung von Kompetenzen und lebenslanges Lernen zu gewährleisten, müssen diese unterschiedlichen Lernaktivitäten durch Maßnahmen und Institutionen koordiniert werden.
- ii) *Um das Angebot und den Bedarf an Qualifikationen aneinander anzupassen, bedarf es der Koordinierung zwischen Qualifizierung und Unternehmen*. Arbeitsmarktvermittler ermitteln den Qualifikationsbedarf und geben diese Informationen an Schulen, Berufsausbildungsinstitute und Lehrlingsausbildungssysteme weiter, damit diese die benötigten Qualifikationen vermitteln. Arbeitsmarktinformationssysteme oder Arbeitsmarktbeobachtungsstellen ermitteln beispielsweise, welche Qualifikationen die Wirtschaft benötigt. Öffentliche und private Arbeitsagenturen geben Informationen an Arbeitnehmer weiter, unterstützen Berufsberatung, Vermittlung sowie Einstellung und bieten Orientierung für die Ausbildungsentcheidungen und den beruflichen Werdegang von Arbeitnehmern. Institutionen, die die Qualifikationen von Arbeitnehmern glaubhaft prüfen und bescheinigen, helfen Unternehmen, die Qualifikationen von Arbeitnehmern leichter zu erkennen und mit ihrem Bedarf abzugleichen.

**Abbildung 1.4. Kernqualifikationen und technische Qualifikationen: Definition beruflicher und fachlicher Kompetenzen**



Quelle: IAA, 2007i.

### **Kasten 1.2 Implizites (stilles) und explizites Wissen**

Moderne Wissens- und Lerntheorien unterscheiden zwischen zwei Formen des Wissens mit unterschiedlichen Eigenschaften. Das Wissen in Bezug auf Fakten, Ereignisse, Prinzipien und Regeln („etwas“ zu wissen oder deklaratives Wissen) kann artikuliert und kodifiziert werden. Diese expliziten Wissensformen können in einem Prozess des Lehrens und Lernens leicht von Personen an andere weitergegeben werden. Im Gegensatz dazu bezieht sich prozedurales Wissen (wissen, „wie man etwas tut“) auf die Fähigkeit einer Person, bei der Ausführung einer Aufgabe oder eines Auftrags Regeln und Prinzipien auf kompetente Weise anzuwenden. (Ein Beispiel: Theoretisch zu wissen, wie man Fahrrad fährt, bedeutet nicht, dass man Rad fahren kann.) Prozedurales Wissen in Verbindung mit deklarativem Wissen entscheidet über die Qualifikationen einer Person. Prozedurales Wissen ist in dem Sinne stilles Wissen, dass eine Person das „Wissen, wie man etwas tut“, oder das Verfahren, das sie befolgt, nicht beschreiben oder artikulieren kann. Stilles Wissen ist in Qualifikationen implizit enthalten, und Personen wenden es unbewusst an; andere können es bei der Ausführung einer Aufgabe jedoch beobachten. Implizites Wissen kann nicht gelehrt werden; es kann nur in einem Prozess der Beobachtung, Übung und Erfahrung erworben und „entdeckt“ werden. Dies verweist auf die Bedeutung von der Gesellschaft bereitgestellten Lernens am Arbeitsplatz bei der Arbeit Seite an Seite mit einer qualifizierten Person und in sozialen Netzwerken wie Familien, Unternehmen oder Gemeinschaften.

Quelle: IAO, 2007i.



- iii) Um Qualifizierungsmaßnahmen wirksam in nationale Entwicklungsstrategien zu integrieren und damit eine einheitliche Politik verfolgt wird, *müssen Qualifizierungsmaßnahmen mit der Industrie-, Investitions-, Handels-, Technologie- und Gesamtwirtschaftspolitik koordiniert werden*. Die Vermehrung von Qualifikationen, Kompetenzen und Fähigkeiten in der Gesellschaft ist ein langwieriger Prozess und kann nicht von heute auf morgen bewerkstelligt werden. Um sicherzustellen, dass die in zukünftigen Arbeitsmärkten benötigten Qualifikationen rechtzeitig verfügbar sind, bedarf es deshalb einer zukunftsorientierten Qualifizierungsstrategie. Institutionen müssen die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ministerien fördern, den wirksamen Informationsaustausch sicherstellen und den Bedarf an Qualifikationen prognostizieren.

36. ***Sozialer Dialog und Kollektiverhandlungen*** auf der Unternehmens-, Sektor- oder Landesebene sind höchst wirksame Institutionen für die Schaffung von Anreizen für Investitionen in Qualifikationen und Wissen. Sie können die Koordinierung des Qualifizierungsprozesses und die Integration der Qualifizierung in die nationale Entwicklungsstrategie unterstützen. Gesellschaften zu Lernen und Innovation zu befähigen – und zur Anwendung von Qualifikationen und Kompetenzen – erfordert ein hohes Maß an Engagement, Motivation und Vertrauen. Sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen können zwischen Institutionen mit gemeinsamen Zielen Vertrauen schaffen, ein allgemeines Bekenntnis zu Bildung und Berufsausbildung sowie eine Kultur des Lernens erwirken und einen Konsens über die Form und die Umsetzung der Qualifizierungsstrategie herbeiführen. Insbesondere kann der soziale Dialog sehr wirkungsvoll dabei sein, ungleiche Interessen auszugleichen und Rückhalt für die Reform von Berufsausbildungssystemen zu schaffen. Weil der soziale Dialog Kanäle für den kontinuierlichen Informationsfluss zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungen bereitstellt, unterstützt er außerdem die Koordinierung von Maßnahmen.

37. Neben der Förderung der Qualifizierung begünstigen sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen auch die gerechte und effiziente Verteilung des Nutzens höherer Produktivität. *Um eine nachhaltige Entwicklungsdynamik zu erreichen und aufrechtzuerhalten, muss der Nutzen von Produktivitätssteigerungen zwischen Unternehmen, Arbeitnehmern und der Gesellschaft fair geteilt werden.*



## Kapitel 2

---

### **Koppelung der Qualifikationsentwicklung an das Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum in Entwicklungs- und entwickelten Ländern**

38. Länder in unterschiedlichen Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung sind mit unterschiedlichen Herausforderungen und Zwängen konfrontiert bei ihren Bemühungen um die Verbesserung der Qualität und Relevanz der Qualifikationen, um die Produktivität zu verbessern und die Beschäftigung zu steigern. Die in Kapitel 1 vorgelegten Daten zeigen den positiven Zusammenhang zwischen Produktivität, Beschäftigung und Armutsverringerung auf. Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Qualifikationen. Angaben über Qualifikationsniveaus werden durch den Mangel an international vergleichbaren Daten eingeschränkt. Daher werden Bildungsabschlüsse und Alphabetisierungsraten als grobe Ersatzindikatoren für Qualifikationen verwendet.

39. Im Mittelpunkt der Abschnitte dieses Kapitels stehen Politiken zur Überwindung von Zwängen bei der Verwendung der Qualifikationsentwicklung zur Förderung des Produktivitäts- und Beschäftigungswachstums im Gleichschritt – gleich, ob es dabei um die Erweiterung des Zugangs zu grundlegenden, beruflichen oder höheren Qualifikationen oder um die Nutzung dieser Qualifikationen in einer Weise geht, die sowohl den Unternehmen als auch den Arbeitnehmern Nutzen bringt. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Erfahrungen in vier Gruppen von Ländern (gemäß den für den Index der menschlichen Entwicklung entwickelten Klassifikationen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), wie sie im Anhang zu diesem Kapitel aufgeführt sind), nämlich:

- (1) Länder mit hohem Einkommen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD);
- (2) Länder Mittel- und Osteuropas und die Länder der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (MOE/GUS);
- (3) Entwicklungsländer; und
- (4) am wenigsten entwickelte Länder (LDCs).

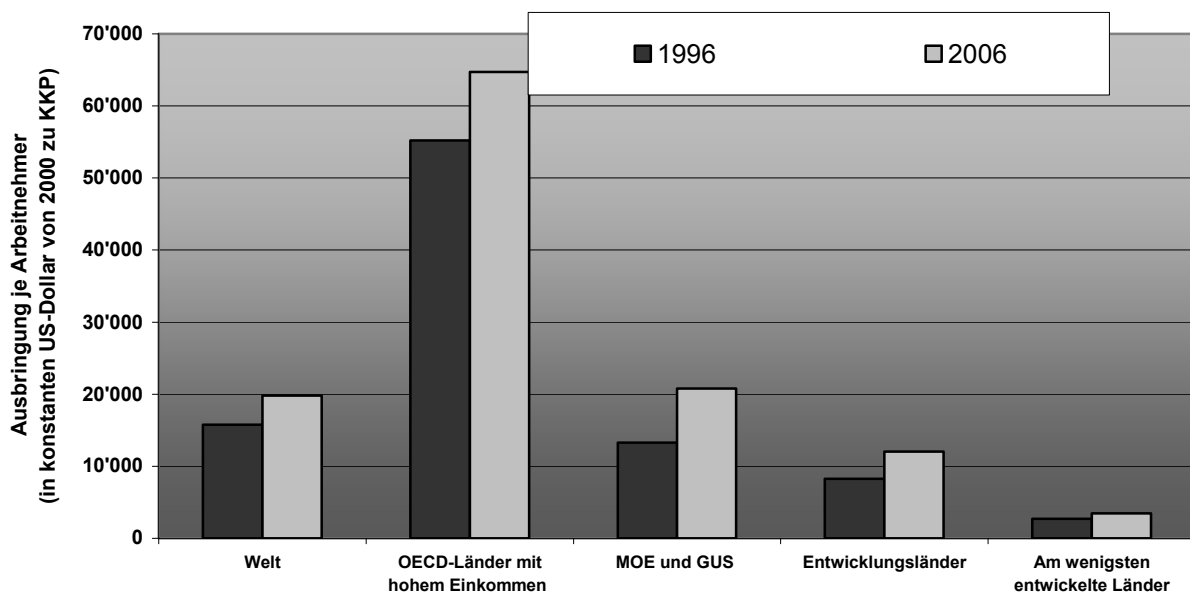
40. Der Überblick für jede Ländergruppe beginnt mit einer kurzen Übersicht der verfügbaren Daten über den Zusammenhang zwischen Produktivität, Beschäftigung und Bildung als Ersatzindikator für Qualifikationen (ausgehend hauptsächlich von den neuesten verfügbaren Daten, die vom IAA zusammengestellt und in *Key Indicators of the Labour Market*, 5. Ausgabe 2007 (IAA, 2007a) und *Global Employment Trends* (IAA, 2008c)) veröffentlicht worden sind. Anschließend folgt eine Prüfung ausgewählter Politikfragen, die für die Länder in der Gruppe von besonderer Bedeutung sind.

41. Nach einer Gegenüberstellung der Daten nach Ländergruppen und Regionen beginnt das Kapitel mit der Gruppe, für die Daten am leichtesten verfügbar sind (die

OECD-Länder), um die empirischen Beweise über die Zusammenhänge zwischen Qualifikationen, Produktivität und Beschäftigung am mühelosesten zu erforschen. Zuverlässige und vergleichbare Daten sind für einen kleineren Anteil der Länder in den anderen Gruppen verfügbar. Dies wirkt sich auf die Wahl der Datenvariablen aus und schränkt die Zuversicht ein, mit der aus den statistischen Angaben Schlussfolgerungen oder allgemeine Hinweise gezogen werden können.

42. Die Abbildungen 2.1 und 2.2 zeigen Produktivitätsstände und Wachstumstendenzen nach Ländergruppen. Abbildung 2.1 zeigt, dass die Produktivität, gemessen in konstanten Dollar und zu Kaufkraftparität, in den OECD-Ländern mit hohem Einkommen im Jahr 2006 viermal höher war als die Produktivität in Entwicklungsländern und 18 Mal höher als in den LDCs. Tendenziell wuchs die Produktivität jedoch in der MOE/GUS-Ländergruppe und in der Gruppe der Entwicklungsländer am schnellsten.

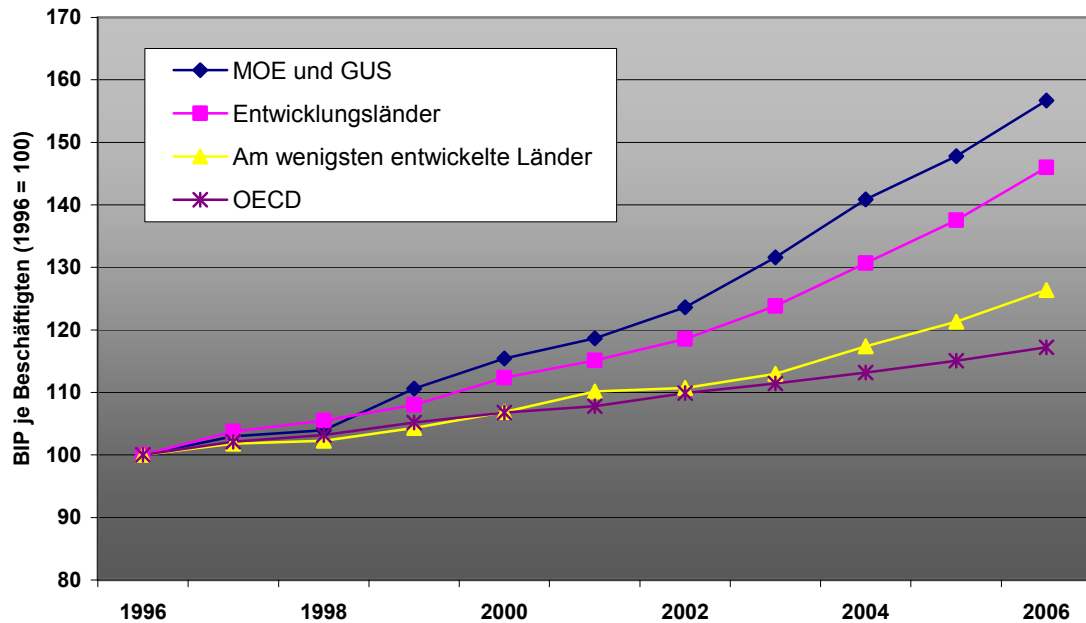
**Abbildung 2.1. Produktivitätsstände nach Ländergruppen, 1996 und 2006**



Quelle: IAA, 2007a.

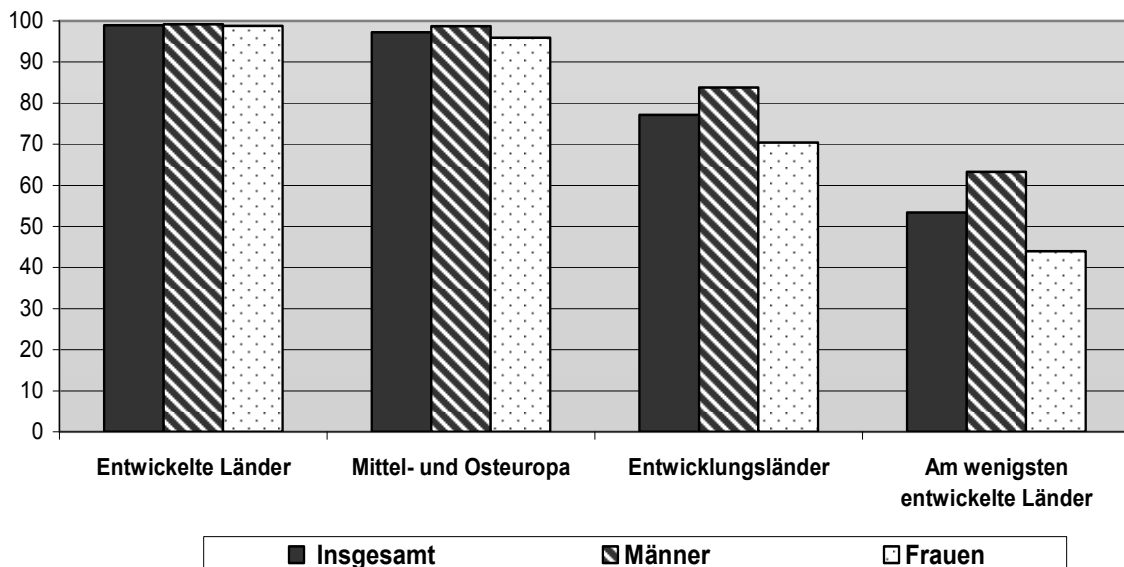
43. Der Bildungsindikator, der für die Länder am häufigsten verfügbar ist, ist der Alphabetisierungsgrad, d.h. der Anteil der Bevölkerung über 15 Jahre, der lesen und schreiben kann. In Abbildung 2.3 werden Daten der UNESCO zu den durchschnittlichen Alphabetisierungsraten nach Ländergruppe zusammengefasst. In den OECD- und MOE-Ländern ist die Alphabetisierung nahezu universell. In den LDCs dagegen ist nur die Hälfte der Bevölkerung lese- und schreibkundig, und für Frauen sind die Alphabetisierungsraten sogar noch niedriger: Nahezu sechs von zehn Frauen über 15 Jahre können nicht lesen und schreiben.

Abbildung 2.2. Produktivitätstendenzen nach Ländergruppen, 1996-2006



Quelle: IAA, 2007a.

Abbildung 2.3. Durchschnittliche Alphabetisierungsraten der Bevölkerung über 15 Jahre nach Ländergruppe

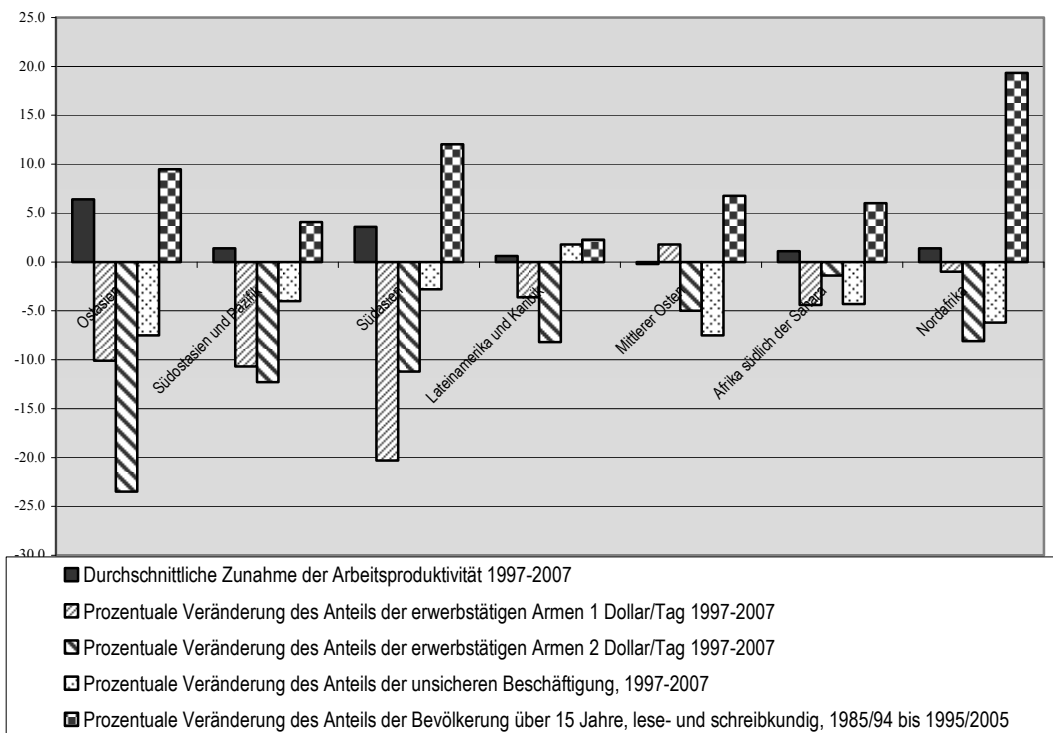


Quelle: UNESCO/UIS, <http://uis.unesco.org> (Jan. 2008).

44. Abbildung 2.4 betrachtet engere regionale Gruppierungen von Entwicklungs- und entwickelten Ländern und fasst Tendenzen bei Produktivität, Alphabetisierung, Arbeitsarmut und unsicherer Beschäftigung (wobei die letzten beiden eher qualitative Beschäftigungsindikatoren sind) während der vergangenen zehn Jahre zusammen. Veränderun-

gen im Anteil der in Armut lebenden Arbeitnehmer und der Erwerbstätigen in unsicherer Beschäftigung werden neben dem Produktivitätswachstum aufgeführt<sup>1</sup>. Relativ größere Produktivitätsgewinne wurden mit relativ größeren Rückgängen der Armut und der unsicheren Beschäftigung in Verbindung gebracht. Der größte Rückgang des Anteils der Erwerbstätigen, die 2 US-Dollar pro Tag zum Leben haben (um 24 Prozentpunkte), und der unsicheren Beschäftigung (um 7 Prozentpunkte) war in Ostasien zu verzeichnen, das auch das höchste Produktivitätswachstum (ein durchschnittlicher jährlicher Zuwachs um fast 8 Prozent) aufwies. Große Produktivitätsgewinne gingen auch mit einem erheblichen Rückgang der Zahl der erwerbstätigen Armen und der unsicheren Beschäftigung in Südasien und Südostasien einher. Dagegen fielen die Produktivitätsgewinne und der Rückgang der Armut in Lateinamerika und der Karibik relativ bescheiden aus. Afrika südlich der Sahara verzeichnete nur sehr kleine Produktivitätsgewinne und einen Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, die weniger als 2 US-Dollar pro Tag zum Leben haben, nur um 1,4 Prozentpunkte.

**Abbildung 2.4. Produktivität, Alphabetisierung, erwerbstätige Arme und unsichere Beschäftigung nach Region; 1997-2007**



Quelle: IAA, 2008c; Alphabetisierungsangaben stammen von der UNESCO, Website siehe Abbildung 2.1. Die regionalen Gruppen aus den beiden Datensätzen entsprechen sich sehr genau, anders als die UNESCO zählt das IAA die pazifischen Inselstaaten jedoch zu Südostasien. Die Daten zur Alphabetisierung gelten für das letzte verfügbare Jahr, das je nach Land verschieden ist, und werden daher von der UNESCO für eine Reihe von Jahren genannt.

<sup>1</sup> Die unsichere Beschäftigung ist ein Indikator des Beschäftigungsstatus und umfasst Familienarbeitskräfte und auf eigene Rechnung tätige Erwerbspersonen (selbständig Erwerbstätige, die nicht einmal eine andere Person beschäftigen). „Familienarbeitskräfte und auf eigene Rechnung Tätige haben naturgemäß kaum formelle Arbeitsverhältnisse. Wenn der Anteil der Erwerbstätigen in unsicherer Beschäftigung erheblich ist, ist dies möglicherweise ein Anzeichen für einen großen Subsistenzlandwirtschaftssektor, fehlendes Wachstum in der formellen Wirtschaft oder verbreitete Armut“ (IAA, 2007a).

45. Die meisten Regionen verzeichneten größere Erfolge bei der Alphabetisierung als bei der Steigerung der Produktivität oder beim Abbau von Armut. Als Grundlage für künftiges Lernen verheißen diese Erfolge Gutes für das Erreichen grundlegender Wirtschafts- und Sozialziele. Sie wecken auch Hoffnungen auf höhere Bildungsabschlüsse und Qualifikationen sowie auf mehr produktive und menschenwürdige Arbeit. Die Erweiterung der Grundbildung ohne eine entsprechende Zunahme der produktiven Arbeit führte nicht zu großen Erfolgen beim Abbau der Arbeitsarmut in Nordafrika, dem Mittleren Osten und Afrika südlich der Sahara.

## 2.1. OECD-Länder mit hohem Einkommen <sup>2</sup>

### 2.1.1. Produktivitäts- und Beschäftigungszuwachs

46. Das Wirtschaftswachstum in den Industrieländern hat sich dank der Nutzung wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse zur Steigerung der Produktivität der Arbeit und anderer Produktionsfaktoren fortgesetzt. Die systematische Anwendung technischen Wissens und wissenschaftlicher Erkenntnisse bei der Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen hat den Wert von Bildung und Ausbildung für Frauen und Männer erheblich gesteigert. In einer vergleichenden Untersuchung ausgewählter OECD-Länder (van Ark et al., 2007) wurde die allgemein fallende Tendenz beim Anteil geringqualifizierter Arbeitnehmer und die Zunahme des Anteils hochqualifizierter Arbeitnehmer in der Industrie dokumentiert.

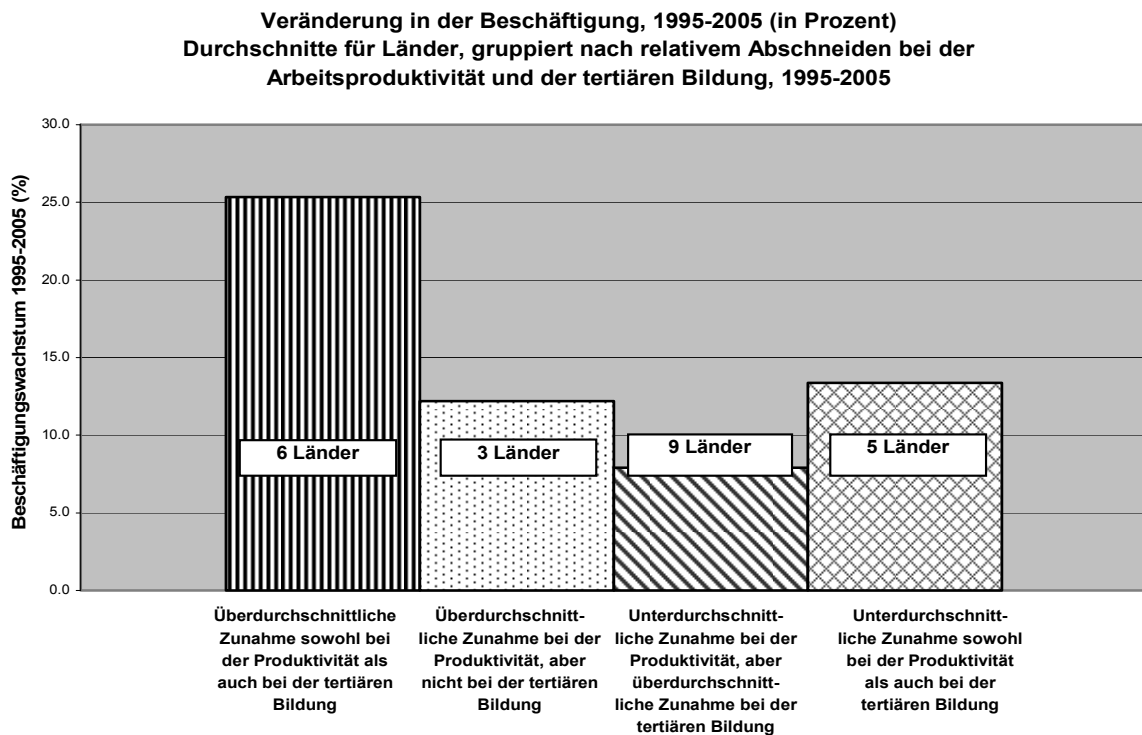
47. Nimmt man einen einfachen Durchschnitt der 23 OECD-Länder mit hohem Einkommen, für die vergleichbare Trenddaten vorlagen, so betrug die Zunahme des Anteils der Erwerbstätigen mit Hochschulbildung 6,2 Prozent, der Produktivitätszuwachs 27,4 Prozent und das Beschäftigungswachstum 14,2 Prozent während des Zeitraums von 1995-2005. Produktivitätswachstum und das steigende Bildungsniveau in der Erwerbsbevölkerung sind mit rascherem Beschäftigungswachstum in Verbindung gebracht worden. Wie in Abbildung 2.5 zusammenfassend dargestellt wird, hatte die Ländergruppe, die überdurchschnittliche Zuwächse sowohl bei der Produktivität als auch bei der Bildung (gemessen als die Veränderung im Anteil der Erwerbstätigen mit Hochschulbildung) erzielte, ein höheres durchschnittliches Beschäftigungswachstum zu verzeichnen als Ländergruppen mit überdurchschnittlichen Zuwächsen entweder bei der Produktivität oder bei der Bildung, aber nicht bei beiden.

48. Die erste Spalte in Abbildung 2.5 zeigt, dass in den sechs OECD-Ländern mit einer relativ hohen Zunahme der Beschäftigung und der tertiären Bildung die Beschäftigung im Durchschnitt um 25,3 Prozent stieg. Das durchschnittliche Beschäftigungswachstum für Länder mit einer relativ großen Zunahme der Produktivität, aber nicht der Bildung (nur drei Länder in Spalte 2) betrug rund die Hälfte dieser Rate (12,2 Prozent), während Länder mit einem relativ hohen Anstieg der Bildung, aber nicht der Produktivität ein noch geringeres Beschäftigungswachstum zu verzeichnen hatten (neun Länder mit einem durchschnittlichen Beschäftigungszuwachs von 7,9 Prozent).

---

<sup>2</sup> Klassifizierung von 24 Ländern des *UNDP-Berichts über die menschliche Entwicklung 2006*: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Republik Korea, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich.

**Abbildung 2.5. OECD-Länder mit hohem Einkommen: Größere Zunahme der Produktivität und der tertiären Bildung in Verbindung mit höherem Beschäftigungswachstum**



Quellen: IAA, 2007a; UNESCO/UIS 2007, Website siehe Abbildung 2.3.

49. Eine neuere Studie der OECD (OECD, 2007a) ergab eine negative statistische Korrelation zwischen Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum, wobei Beschäftigung und Produktivität nach geleisteten Arbeitsstunden (statt je Arbeitnehmer, wie bei den IAA-Daten) und während eines längeren, 35 Jahre umspannenden Zeitraums (1970-2005) gemessen wurden. Dieser Befund wurde u.a. damit erklärt, dass die Messung der Arbeitsproduktivität Veränderungen in der Qualität der Arbeit nicht berücksichtigt<sup>3</sup>. Die in Abbildung 2.5 präsentierten Angaben gelten zwar für einen kürzeren Zeitraum und sind mit dieser OECD-Analyse daher nicht unmittelbar vergleichbar, fügt man aber nur einen groben Indikator für eine Veränderung der Arbeitsqualität hinzu (Anteil der Erwerbstätigen mit tertiärer Bildung), so ergibt sich ein positiver Zusammenhang zwischen Produktivität und Beschäftigung. Wichtiger als die statistische Korrelation ist die Schlussfolgerung der OECD-Analyse, dass beschäftigungsfreundliche Politiken tendenziell zu einer Verbesserung der Produktivität führen. Die neu formulierte OECD-Beschäftigungsstrategie (siehe Kasten 2.1) bietet Leitlinien für die Verbesserung sowohl der Quantität als auch der Produktivität der Beschäftigung.

50. Die Messung der Beschäftigungsqualität nach unsicheren Formen der Beschäftigung statt nach Bildungsniveau der Arbeitnehmer scheint ebenfalls einen positiven Zusammenhang mit dem Produktivitätswachstum zu zeigen. Wie in Abbildung 2.6

<sup>3</sup> Wenn beispielsweise die Beschäftigung für geringqualifizierte Arbeitnehmer rascher steigt als für hochqualifizierte Arbeitnehmer, dann würde das durchschnittliche Qualifikationsniveau unter den Beschäftigten sinken. Eine Gesamtzunahme der Beschäftigung würde dann zu einem Rückgang der durchschnittlichen gemessenen Arbeitsproduktivität führen (OECD, 2007a, S. 60).



### Kasten 2.1

#### Die neuformulierte OECD-Beschäftigungsstrategie, 2007

Die OECD-Beschäftigungsstrategie zur Senkung der Arbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse wurde Mitte der neunziger Jahre ausgearbeitet. Anhand einer Analyse dessen, was funktionierte und was nicht funktionierte, hat die OECD die Beschäftigungsstrategie, gestützt auf vier Säulen, neu formuliert:

- A. Geeignete makroökonomische Weichenstellungen
- B. Beseitigung von Hindernissen für Arbeitsmarktbeteiligung und Arbeitsuche
- C. Hindernisse für die Arbeitsnachfrage an den Arbeits- und Produktmärkten angehen
- D. Förderung der Qualifikations- und Kompetenzentwicklung der Erwerbsbevölkerung

Um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer die richtigen Qualifikationen haben, was dazu beitragen kann, mehr und besser bezahlte Arbeitsplätze zu schaffen, umfasst Säule D die folgenden Politikleitlinien:

„D.1 Förderung einer qualitativvollen Erstausbildung und, wo dies mit den nationalen Gepflogenheiten vereinbar ist, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern Schaffung eines Umfelds, das einer Erhöhung des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung förderlich ist, und zwar durch:

- Einrichtung eines Systems zur Anerkennung neuer Kompetenzen, die sich Erwachsene durch Weiterbildung und Berufserfahrung angeeignet haben; das System sollte sich auch auf die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen von Neuzuwanderern erstrecken;
- Gewährleistung einer stärker nachfrageorientierten Weiterbildung, die effektiver auf die sich wandelnden Qualifikationsanforderungen der Unternehmen reagiert, sowie Förderung der Qualität des Weiterbildungsangebots, u.a. durch Leistungskontrollen bei den Anbietern;
- Unterstützung von Weiterbildungsprogrammen – z. B. Bildungsgutscheine, Bildungsurlaub oder Systeme zur Kombination von Arbeits- und Weiterbildungsphasen –, u.a. durch die Einrichtung von Mechanismen für eine anteilige Finanzierung durch Private und die Beseitigung bestehender Ungleichheiten bei der Weiterbildung durch wirksame Weiterbildungsangebote für sozial benachteiligte Gruppen, insbesondere geringqualifizierte;
- Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Ausbildungsverträgen durch Lockerung der Altersgrenzen und flexible Entgeltregelungen;
- Ausrichtung eines Teils der Beschäftigungsprogramme auf die besonderen Bedürfnisse sozial benachteiligter Gruppen, u.a. über den zweiten Bildungsweg.

„D.2 Um den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern, ist es wichtig:

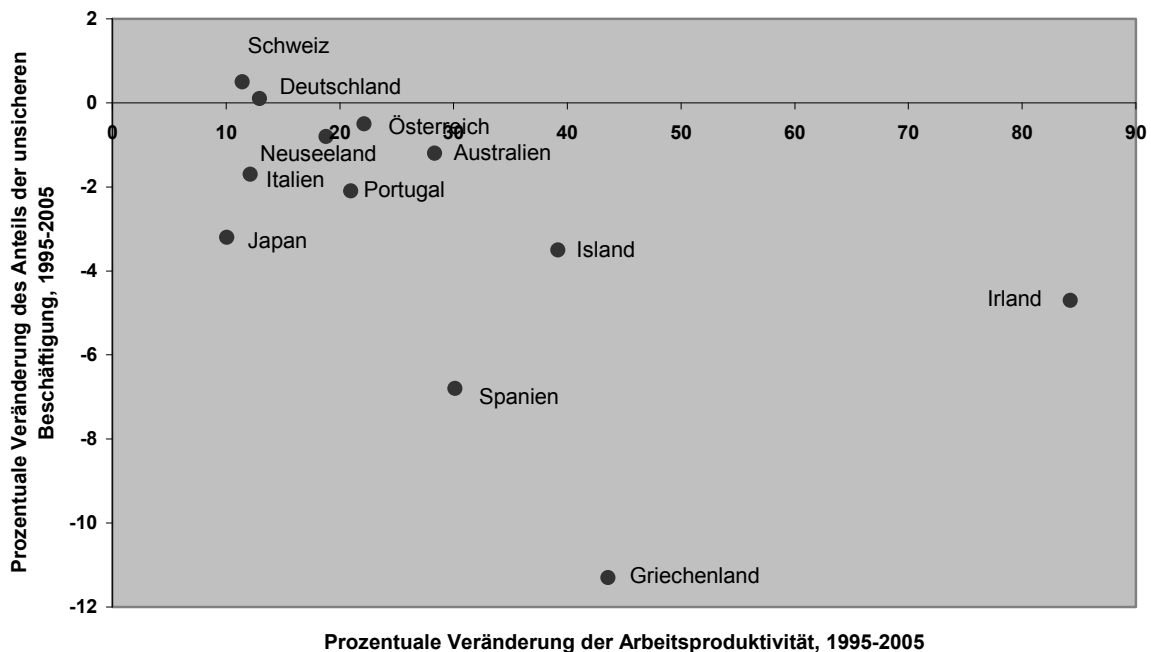
- die Zahl der Schulabbrecher zu verringern und sicherzustellen, dass junge Menschen Qualifikationen erwerben, die den Arbeitsmarktanforderungen entsprechen, u.a. durch eine Ausdehnung der berufsbildenden Programme, eine Stärkung der Verknüpfungen zwischen allgemeinbildenden und berufsbildenden Zweigen und eine Verbesserung der Berufsberatung;
- die Kombination von Bildung und Arbeit zu erleichtern, insbesondere durch bessere Berufsausbildungssysteme oder mehr informelle Kanäle“.

Quelle: OECD, 2006a.

gezeigt, hatten Länder mit höherem Produktivitätswachstum größere Erfolge bei der Verringerung des Anteils der unsicheren Beschäftigung aufzuweisen. Wie oben ausgeführt, ist unsichere Beschäftigung der Anteil der Familienarbeitskräfte und für eigene Rechnung Tätigen an der Gesamtbeschäftigung, und es handelt sich dabei um eine Kategorie der Beschäftigung, die in der Regel ohne Arbeitsvertrag oder sozialen Schutz ausgeübt wird<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Je nachdem, wie Länder die auf nationaler Ebene erhobenen Beschäftigungsdaten kategorisieren, waren zeitliche Trenddaten für unsichere Beschäftigung für die Mehrheit der OECD-Länder nicht verfügbar.

Abbildung 2.6. Veränderung bei Produktivität und unsicherer Beschäftigung, 1995-2005



Quelle: IAA, 2007a.

51. Sicherzustellen, dass die sowohl von Berufsanfängern als auch von mitten im Berufsleben stehenden Erwerbstätigen erworbenen Qualifikationen weiterhin den Anforderungen entsprechen, ist eine wesentliche politische Herausforderung, vor der die Industrieländer gestellt sind. Wenn diese Bemühungen erfolgreich sind, besteht kaum die Gefahr, dass Qualifikationslücken entstehen, die das Wachstum der Unternehmen hemmen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gefährden können. In Kasten 2.1 werden die Politikleitlinien zu den Qualifikationen und Kompetenzen der Erwerbsbevölkerung in der „neuformulierten OECD-Beschäftigungsstrategie“ zusammengefasst (OECD, 2006a). Die Empfehlungen zur Qualifikationsentwicklung – eine der vier Säulen der Beschäftigungsstrategie – gehen viele Fragen im Zusammenhang mit Ausbildungsrelevanz und -angeboten an.

52. Aufgrund des Strukturwandels und des zunehmenden Wettbewerbs in mehr und mehr Industriezweigen ist es für geringqualifizierte Arbeitnehmer immer schwieriger, eine produktive Beschäftigung zu finden. Erforderlich sind eine ständige Anpassung der Qualifizierungsprogramme für Berufsanfänger, Weiterbildungsprogramme für Berufstätige und Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose und Personen, die in das Erwerbsleben zurückkehren. Diese Herausforderungen werden weiter unten untersucht, während die Fragen im Zusammenhang mit der Koppelung der Qualifikationsentwicklung an den längerfristigen technologischen Wandel und an ein nachhaltiges Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum in Kapitel 5 behandelt werden.

### 2.1.2. Bildung und Ausbildung für Berufsanfänger: Verbesserung des Zugangs, der Relevanz und der Qualität

53. Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte wird das Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum dadurch behindert, dass durch die vorberufliche Ausbildung und die Erstausbildung nicht die Fertigkeiten vermittelt werden, die am Arbeitsmarkt gefragt sind. In der Europäischen Union (EU) hatten im Jahr 2004 25,3 Prozent der jungen

Menschen im Alter zwischen 20 und 24 Jahren keinen Sekundarabschluss II (Tessaring und Wannan, 2004). Dadurch werden sie de facto von Programmen der höheren beruflichen Bildung und Ausbildung ausgeschlossen. Da sie nur begrenzten Zugang zu einer höheren vorberuflichen Ausbildung haben, können viele junge Menschen bestenfalls nur an kurzen Lehrgängen teilnehmen, die ihnen Zugang zu zeitlich befristeten Tätigkeiten minderer Qualität verschaffen. Die unzureichende Relevanz der vorberuflichen Ausbildung schlägt sich in hoher Arbeitslosigkeit und langer Arbeitsuche der Absolventen und in einem Mangel an ausreichenden beruflichen Kernqualifikationen nieder (IAA, 2004f und 2006b; OECD, 2007a).

54. Die Beseitigung der Defizite bei der Relevanz und Qualität der vorberuflichen Ausbildung erfordert eine Vielzahl von Politiken und Maßnahmen. Die nachstehend beschriebenen Maßnahmen gehören zu den Instrumenten, die von Ländern eingesetzt werden, um den Zugang zur vorberuflichen Ausbildung zu verbessern und deren Relevanz und Qualität zu steigern.

55. *Die Integration der Ausbildung in Kern- und Fachqualifikationen wird immer mehr zu einer Voraussetzung für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit.* Durch die größere Wahrscheinlichkeit von Arbeitsplatz- und Berufswechseln während eines Berufslebens oder der Arbeit mit neuen Technologien sowie den Trend zu flacheren Managementhierarchien innerhalb der Unternehmen ist die Nachfrage nach die Beschäftigungsfähigkeit sichernden Qualifikationen gestiegen, beispielsweise die Fähigkeit, in Teams zu arbeiten, Verantwortung für die Qualitätskontrolle zu übernehmen und Weiterbildungsangebote zu nutzen<sup>5</sup> (OECD, 2007a). Im Vereinigten Königreich haben die Arbeitgeber festgestellt, dass es vielen Arbeitssuchenden an bestimmten beruflichen Kernqualifikationen fehlt – insbesondere an Qualifikationen in den Bereichen Kommunikation, Kundenbeziehungen, Teamarbeit und Problemlösung, aber auch an Lese- und Schreibkenntnissen und allgemeinen Informations- und Technologiekenntnissen, was sich einstellungshemmend auswirkt und für die Unternehmen potentielle Produktivitätseinbußen zur Folge hat (Britischer Industrieverband, 2007).

56. *Die Qualitätssicherung findet ebenfalls zunehmend Beachtung.* In vielen OECD-Ländern werden Qualitätssicherungssysteme eingerichtet, um die Qualität der von amtlich zugelassenen öffentlichen und privaten Ausbildungsanbietern angebotenen Bildungs- und Ausbildungsprogramme transparenter zu gestalten. Mit solchen Bemühungen soll sichergestellt werden, dass private und öffentliche Ausbildungsinvestitionen höhere Erträge in Bezug auf die Relevanz der Ausbildung und die Beschäftigungsfähigkeit der Auszubildenden abwerfen. Solche Qualitätssicherungssysteme könnten die Überwachung des Inhalts von Ausbildungsprogrammen anhand von sektoralen oder nationalen Standards sowie die Verfolgung und Bekanntmachung der Beschäftigungserfahrungen von Programmabsolventen nach der Ausbildung umfassen.

57. *Die Zertifizierung von Qualifikationen und Anerkennung von Qualifikationen, die am Arbeitsplatz erworben werden,* sind ein weiterer Bereich, der weiterentwickelt wird. Einige Länder bemühen sich um Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Einhaltung von Normen und die Anerkennung von früher Erlerntem durch nationale Qualifikationsrahmen. Kasten 2.2 veranschaulicht die ausgeklügelten und eingehend regulierten Qualitätssicherungssysteme in der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung

<sup>5</sup> Der Begriff Beschäftigungsfähigkeit [bezeichnet] „übertragbare Kompetenzen und Qualifikationen, die die Fähigkeit eines Menschen stärken, die vorhandenen Bildungs- und Ausbildungschancen zu nutzen, um eine menschenwürdige Arbeit zu finden und beizubehalten, um in Unternehmen oder durch Stellenwechsel aufzusteigen und um sich wandelnde Technologien und Arbeitsmarktbedingungen zu bewältigen“ (Empfehlung 195, Abs. 2 d)).

in Australien und die Mitwirkung der Sozialpartner an der Erarbeitung von Normen und der Bewertung und Zertifizierung von Qualifikationen. Die Lehrlingsausbildungssysteme in einigen europäischen Ländern beteiligen Arbeitgeber und Gewerkschaften ebenfalls an der Festlegung von beruflichen Normen und Lehrplänen. Qualifikationsbewertungssysteme, die zunehmend auf beruflichen Normen beruhen, helfen Einzelpersonen dabei, ihre Qualifikationsdefizite zu ermitteln, und bieten Orientierungshilfe für den Lernenden und die Ausbildungseinrichtung bzw. den Ausbildungsanbieter (IAA, 2000a, Absatz 17).

### **Kasten 2.2**

#### **Qualitätssicherungssystem in der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung in Australien**

Im Jahr 2002 legte der Australische Qualitätsausbildungsrahmen überregional beschlossene Normen für das Fach- und Berufsausbildungssystem fest. Dieses Qualitätssystem definiert den Registrierungs- und Zulassungsprozess für Ausbildungsanbieter und die Spezifikationen für die Gestaltung von Ausbildungsprogrammen. Fach- und Berufsausbildungsprogramme können nur dann zugelassen und die Qualifikationen nur dann in ganz Australien anerkannt werden, wenn sie in Übereinstimmung mit den überregionalen Leitlinien entwickelt werden. Ausbildungsanbieter legen Nachweise vor, dass sie den Normen über Qualifikationen und Erfahrung des Personals, Ausbildungseinrichtungen und Kundenbetreuungsdienste entsprechen. Viele der Lern- und Bewertungsprogramme in Australien beruhen auf landesweit gebilligten Ausbildungspaketen, die an industrie- oder unternehmensspezifische Leistungsnormen gekoppelt sind, Kompetenzen genannt, die zu landesweit anerkannten Qualifikationen führen. Sie sind in Absprache mit der Industrie durch Industriequalifikationsräte entwickelt und gewährt worden. Ausbildungspakete beschreiben die Fähigkeiten und Kenntnisse, die erforderlich sind, um den Anforderungen am Arbeitsplatz wirksam zu genügen.

Quelle: Gasskov, 2006.

58. *Berufliche Normen und kompetenzbasierte Ausbildung* sollen die Relevanz der Ausbildung und damit die Beschäftigungsfähigkeit der Auszubildenden verbessern. Bei der kompetenzbasierten Ausbildung wird das Schwergewicht von der in Ausbildungslehrgängen verbrachten Zeit auf die durch die Ausbildung erworbenen Fähigkeiten der Ausbildungsteilnehmer verlagert. Ausgehend von einer fundierten Arbeitsanalyse unter Einbeziehung der Sozialpartner stellen berufliche Normen das wesentliche Bindeglied zwischen den betrieblichen Anforderungen und den Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und -programmen dar. Durch die Setzung von Normen ist die Zusammenarbeit zwischen Ausbildungseinrichtungen und der Industrie gestärkt und den Ausbildungsteilnehmern eine bessere Orientierungshilfe geboten worden, welche Fähigkeiten und Kenntnisse sie beherrschen und nachweisen können sollten.

59. *Öffentlich-private Partnerschaften in der Ausbildung* beziehen Behörden, Unternehmen, Gewerkschaften und Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen bei der Behandlung von Fragen der Qualität und Relevanz der vorberuflichen Ausbildung ein. Das Engagement der Industrie nimmt in vielen Bereichen zu: Bei der Entwicklung innerstaatlicher Bildungs- und Ausbildungspolitik; bei der Ermittlung von Qualifikationslücken in der Industrie und bei der Abschätzung des künftigen Bedarfs (siehe Kasten 2.3); bei der Beratung von Bildungs- und Ausbildungsfachkräften über den Inhalt von beruflichen Normen; bei der Beratung über Regelungen und Methoden zur Bewertung und Zertifizierung von Qualifikationen und Kompetenzen; und, was besonders wichtig ist, Auszubildenden wird mehr und mehr Gelegenheit gegeben, längere betriebliche Ausbildungen zu absolvieren, und es werden unmittelbar betriebliche Ausbildungseinrichtungen bereitgestellt. Das Lehrlingsausbildungs- bzw. duale Ausbildungssystem in Deutschland, Dänemark, Österreich und der Schweiz ist ein klassisches Beispiel für

erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften in der beruflichen Bildung und Ausbildung.

**Kasten 2.3**  
**Ermittlung von Qualifikationslücken und Verbesserung**  
**der Ausbildungsangebote: Sektorqualifikationsräte (SSCs)**  
**im Vereinigten Königreich**

In SSCs kommen Arbeitgeber, Gewerkschaften und Fachverbände sowie die Regierung zusammen, um die Qualifikationen zu entwickeln, die Unternehmen im VK benötigen. Die Agentur für die Entwicklung von Sektorqualifikationen beaufsichtigt die Arbeit der Räte und stellt das Bindeglied mit der Regierung dar. Jeder SSC einigt sich mit seinen Partnern auf Sektorprioritäten und -ziele im Hinblick auf vier wesentliche Ziele:

- ❑ Abbau von Qualifikationslücken und -defiziten
- ❑ Verbesserung der Produktivität und der Leistungsfähigkeit der Unternehmen und des öffentlichen Dienstes
- ❑ Verbesserung der Qualifikationen im Sektor und Förderung der Chancengleichheit
- ❑ Verbesserung der Ausbildungsangebote, einschließlich der Lehrlingsausbildung und der höheren Bildung, und der nationalen beruflichen Normen.

Im Jahr 2006 kam der von Asset Skills, einem der SSCs, veröffentlichte Bericht über die Bewertung regionaler Qualifikationen zu dem Ergebnis, dass der Immobilien- und Wohnungssektor infolge erheblicher Qualifikationslücken im Vergleich zu anderen Sektoren eine unterdurchschnittliche Produktivität aufwies. Ausgehend von den ermittelten Qualifikationsdefiziten legte der Rat neun Prioritäten für den Sektor fest, darunter die folgenden: Ausbildung in Kundenbetreuung für den gesamten Sektor; Entwicklung eines arbeitsplatzgerechten Qualifikationsrahmens; Vermittlung von funktionalen Qualifikationen im Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)-Bereich für den Sektor als Ganzes; Verbesserung der Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse von Erwachsenen am Arbeitsplatz; und Ausbildung für diejenigen, die am Arbeitsplatz am meisten benachteiligt sind.

Quelle: Asset Skills, 2006.

### 2.1.3. Erweiterung der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen

60. Vor dem Hintergrund eines langsamen Wachstums der Erwerbsbevölkerung und alternder Bevölkerungen in den Industrieländern stellen die derzeit beschäftigten Erwerbspersonen die Hauptquelle für die Verbesserung der Arbeitsproduktivität in den meisten OECD-Ländern mit hohem Einkommen dar. Durch technologische und betriebliche Veränderungen veralten Qualifikationen rasch. Rund 30 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Europa sind „geringqualifiziert“ (CEDEFOP, 2007). In den Vereinigten Staaten wurden bei mehr als 40 Prozent der Erwerbstätigen und mehr als 50 Prozent der Sekundarschulabsolventen sowie 16 Prozent der Hochschulabsolventen Defizite bei den grundlegenden Fähigkeiten und Fertigkeiten festgestellt. (The Conference Board, 1999).

61. Der Bedarf an Möglichkeiten für lebenslanges Lernen ist zwar erheblich, der Zugang zu diesen Möglichkeiten ist aber je nach Unternehmens- und Beschäftigtenkategorie und auch je nach Wirtschaftssektor ungleich. In Frankreich und Deutschland wenden die Arbeitgeber im Durchschnitt mehr als 3 Prozent ihres Personaletats für Ausbildungsmaßnahmen auf, in anderen Ländern ist es sehr viel weniger. In technologisch fortgeschrittenen Sektoren sind die Aufwendungen am höchsten; kleinere und mittlere Firmen investieren sehr viel weniger in Ausbildungsmaßnahmen. In Frankreich ist die Wahrscheinlichkeit, dass Beschäftigte von Großunternehmen (500 und mehr Mitarbeiter) an Weiterbildungskursen teilnehmen, doppelt so groß wie bei Beschäftigten von Firmen mit weniger als 20 Arbeitnehmern (Gaskov, 2001). Männer haben in der Regel

besseren Zugang zu lebenslangem Lernen als Frauen. Frauen benötigen möglicherweise Ermunterung und Anreize, um Ausbildungsmöglichkeiten zu nutzen, wenn der Nutzen der Ausbildung für sie nicht ersichtlich ist (beispielsweise wenn ihnen der Zugang zu anspruchsvolleren Tätigkeiten aufgrund von Diskriminierung verwehrt ist). Und Ort und Zeitpunkt von Ausbildungsmaßnahmen müssen so gewählt werden, dass Verantwortlichkeiten außerhalb der Arbeit wahrgenommen werden können.

62. *Zusammenhänge zwischen lebenslangem Lernen und betrieblicher Produktivität* sind durch zahlreiche Untersuchungen nachgewiesen worden. So ergaben mehrere Branchenstudien in den Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren positive Auswirkungen von privatwirtschaftlichen Ausbildungsmaßnahmen auf die Produktivität der Arbeitnehmer und andere Ergebnisse, die für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wichtig sind, wie Löhne, Umsatz je Arbeitnehmer, Ausschussrate und die Annahme neuer Arbeitspraktiken (Tabelle 2.1).

**Tabelle 2.1. Vereinigte Staaten: Auswirkung von privatwirtschaftlichen Ausbildungsmaßnahmen**

| Untersuchung   | Produktionsmaßnahme    | Wirkung  |
|--|------------------------|--|
| Lynch: nicht akademische Auszubildende               | Löhne                  | Durch eine einjährige formale betriebliche Ausbildung erhöhen sich die Löhne im gleichen Maß wie durch ein Jahr an der Universität |
| Holzer et al., 1993: Verarbeitendes Gewerbe Michigan | Ausschussrate          | Durch wiederholte Ausbildung sinkt die Ausschussrate um 7 Prozent  |
| Krueger, 1993: Computer                              | Löhne                  | Arbeitnehmer, die Computer verwenden, verdienen 10-15 Prozent mehr   |
| Black and Lynch, 1996: Nichtfertigungsbereich        | Umsatz je Arbeitnehmer | Durch Computerausbildung steigt die Produktivität um mehr als 20 Prozent   |
| Black & Lynch, 1996: Verarbeitendes Gewerbe          | Umsatz je Arbeitnehmer | Ein höherer Anteil an außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen bewirkt eine Steigerung der Produktivität                            |
| Ichniowski, Shaw und Prennushi, 1994: Stahl          | Betriebszeit           | Wo Ausbildungsmaßnahmen an fortschrittliche Arbeitspraktiken gekoppelt werden, liegt die Betriebszeit 7 Prozent höher              |

Quelle: Lynch, 1997.

63. In jüngerer Zeit hat das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) seine Prüfung der Ergebnisse von Untersuchungen über die Auswirkungen von Ausbildungsmaßnahmen auf die Produktivität von Firmen zusammengefasst und den Schluss gezogen, dass ein Anstieg der Zahl der Beschäftigten, die an Ausbildungsmaßnahmen teilnahmen, um 5 Prozent zu einem vierprozentigen Anstieg der Produktivität führt, und selbst ein einprozentiger Anstieg der Zahl der Ausbildungstage führt zu einer dreiprozentigen Steigerung der Produktivität. Ausbildung, die durch externe Kurse vermittelt wurde, hatte im Schnitt sehr viel größere Auswirkungen auf die Produktivität. Der Anteil des Gesamtproduktivitätszuwachses, der Ausbildungsmaßnahmen zugeschrieben werden konnte, betrug rund 16 Prozent (CEDEFOP, 2007).

64. Anreize zu Investitionen in lebenslanges Lernen sind ein notwendiger Teil eines gemeinsamen öffentlichen und privaten Engagements für lebenslanges Lernen. Staatliche Maßnahmen und Anreizsysteme zielen auf Unternehmen, um sie zu höheren Investitionen in lebenslanges Lernen für die Mitarbeiter anzuregen, und auf Einzelpersonen, um sie zur Teilnahme an Programmen für lebenslanges Lernen anzuregen. Die

Maßnahmen und Regelungen, die auf Unternehmen zielen, umfassen Folgendes: Abzug von Bildungsaufwendungen von der Körperschaftssteuer; obligatorische Steuerbefreiungsprogramme, durch die ein Minimum an Ausbildungsaufwendungen sichergestellt wird (Frankreich); freiwillige Ausbildungsabgaben der Industrie zur Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen und Ausbildungsverhältnissen (Dänemark, Belgien und Niederlande); Ausbildungsklauseln in Gesamtarbeitsverträgen (wie in den Niederlanden); unabhängige Qualifikationsbewertungszentren für Beschäftigte; und bezahlter Bildungs- und Ausbildungsurlaub (gemäß dem IAO-Übereinkommen (Nr. 140) über den bezahlten Bildungsurlaub, 1974. Die Anreize, die auf Einzelpersonen zielen, umfassen Folgendes: Stipendien, Gutscheine, Ausbildungsdarlehen und neue Finanzmechanismen wie „individuelle Lernkonten“. Durch mehr Untersuchungen könnte weiter erkundet werden, welcher dieser Ansätze unter welchen Umständen besser funktioniert.

65. Die neuen gemeinsamen Grundsätze des Flexicurity-Ansatzes der Europäischen Kommission legen starken Nachdruck auf die Bedeutung des lebenslangen Lernens (Europäische Kommission, 2007). Die integrierte Strategie zur Verbesserung sowohl der Flexibilität als auch der Sicherheit im Arbeitsmarkt zielt darauf ab, Übergänge zu erleichtern: von der Schule ins Arbeitsleben, von einer Arbeitsstelle zur anderen, zwischen Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit und Beschäftigung sowie von der Berufstätigkeit in den Ruhestand. Lebenslanges Lernen ist eine der vier sich gegenseitig stützenden Politikkomponenten:

- *Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen* durch Arbeitsgesetze, Kollektivvereinbarungen und Arbeitsorganisation;
- *Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens*, durch die sich die ständige Anpassungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gewährleisten lassen, insbesondere der am meisten gefährdeten;
- *Wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen*, die Menschen dabei helfen, den raschen Wandel zu bewältigen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit verkürzen und die Übergänge zu neuen Arbeitsverhältnissen erleichtern; und
- *Systeme der Sozialen Sicherheit*, die eine angemessene Einkommenssicherung bieten, die Beschäftigung fördern und die Arbeitsmarktmobilität erleichtern, einschließlich Regelungen wie Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Renten, Gesundheitsfürsorge und Möglichkeiten, Beruf und Familienpflichten miteinander in Einklang zu bringen.

66. Die gemeinsamen Grundsätze erkennen an, dass lebenslanges Lernen ein entscheidender Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer ist: „Durch eine Erstausbildung von hoher Qualität, umfassende Schlüsselkompetenzen und kontinuierliche Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen werden die Möglichkeiten für Unternehmen verbessert, mit dem wirtschaftlichen Wandel zurechtzukommen, und die Aussichten der Arbeitnehmer, in einer Beschäftigung zu verbleiben oder eine neue zu finden“ (Europäische Kommission, 2007, Seite 7). Die Erklärung der Kommission anerkennt die Bedeutung einer Erweiterung der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen über die Hochqualifizierten hinaus auf geringqualifizierte Arbeitnehmer, Selbständige und ältere Arbeitnehmer; von Kostenteilungsvorkehrungen und der Einbindung von Regierungen, Sozialpartnern, Unternehmen und einzelnen Arbeitnehmern. Zwar wird anerkannt, dass Flexicurity-Ansätze an die landesspezifischen Umstände angepasst werden sollten, der Grundsatz der Verbindung des lebenslangen Lernens mit vertraglichem und sozialem Schutz und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird jedoch als entscheidend angesehen.

#### 2.1.4. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Bekämpfung der Ungleichheit im Arbeitsmarkt

67. Ungleichheiten bei Einkommen, Zugang zu Beschäftigung und Ausstattung mit Qualifikationen nehmen zwischen Gruppen von Menschen in Industrieländern gleichzeitig zu. So verdienen global gesehen Frauen im Durchschnitt nur zwei Drittel soviel wie Männer. In der Europäischen Union verdienen Frauen im Durchschnitt 16 Prozent weniger als Männer (Beblo et al., 2003). Die berufliche Trennung ist der Hauptgrund für die Einkommensunterschiede<sup>6</sup>.

68. Die Globalisierung, die Auslandskonkurrenz und der technologische Wandel verschaffen Arbeitnehmern mit verwertbaren Qualifikationen einen Vorteil im Arbeitsmarkt, während diejenigen Arbeitnehmer, die nur über geringe oder veraltete Qualifikationen verfügen, verdrängt werden. Den Menschen dabei zu helfen, Arbeitslosigkeit zu überwinden, ihre Chancen zu erhöhen, bessere, menschenwürdigere Arbeit zu finden und ihnen bei einem Berufswechsel zu helfen, ist eine bedeutende politische Herausforderung für die Regierungen.

69. *Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Anpassungsprogramme* haben viele Ziele, z. B.: Beseitigung des Arbeitskräftemangels; Einführung von Menschen in das Berufsleben; Förderung des Unternehmertums; und Überwindung von sozialen Hindernissen für die Beschäftigung, wie Drogen- oder Alkoholabhängigkeit, Analphabetentum oder mangelnde Rechenkenntnisse oder das Widerstreben von Arbeitgebern, benachteiligte oder seit langem arbeitslose Menschen einzustellen. Die Programme verbinden Berufsinformation und Berufsberatung, Tätigkeiten zur Entwicklung von Kernarbeitsqualifikationen oder -lebensfähigkeiten (life skills), berufsspezifische Berufsausbildung, Arbeitserfahrung (bezahlte oder nicht bezahlte), subventionierte betriebliche Ausbildung und Unterstützungsdienste wie Kinderbetreuung und Transport. Arbeitsmarktanpassungsprogramme gehen auch die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts an, indem beispielsweise Arbeitgebern Subventionen geboten werden, damit sie Arbeitnehmer einstellen, oder indem öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme durchgeführt werden.

70. Die zusammenfassenden Ergebnisse von mehr als 90 Evaluierungen von Arbeitsmarktanpassungsprogrammen in überwiegend der OECD angehörenden Ländern sind in Tabelle 2.2 enthalten. Strategien, die Frauen offenbar bei der Rückkehr ins Erwerbsleben geholfen haben, sind speziell in diese Übersicht aufgenommen worden. Die Ergebnisse der Programme waren gemischt. Soweit diese Programme nicht durch andere Politiken und Maßnahmen unterstützt werden, sind sie eher unwirksam. Der Erfolg, gemessen beispielsweise an höheren Einkommen und verbesserter Aufnahme und Beibehaltung einer Beschäftigung, ist in der Regel größer, wenn Ausbildungsprogramme: mit Arbeitserfahrung kombiniert werden; auf die individuellen Bedürfnisse von bestimmten Gruppen zugeschnitten sind und auf einer sorgfältigen Analyse der Nachfrage nach Qualifikationen beruhen; mit anderen Maßnahmen verbunden werden, wie Lohnsubventionen oder Steueranreizen, die Arbeitgeber dazu anregen, junge, arbeitslose und marginalisierte Arbeitnehmer einzustellen; und von den betroffenen Parteien ausgehandelt und gemeinsam beschlossen werden.

---

<sup>6</sup> Neben der beruflichen Trennung, die für die Qualifikationsentwicklung von großer Bedeutung ist, gibt es noch andere Faktoren, die für das Einkommensgefälle verantwortlich sind, darunter Laufbahnunterbrechungen aufgrund von Familienpflichten und Unterschiede bei den Nebenleistungen und Boni, die männlichen und weiblichen Führungskräften geboten werden (Beblo et al., 2003; Wirth, 2004).



Tabelle 2.2. Evaluierungsergebnisse von aktiven Arbeitsmarktausbildungsprogrammen

| Programm  | Quelle                            | Hilft anscheinend   | Bemerkungen   |
|---|-----------------------------------|---|---|
| Ausbildung für Langzeitarbeitslose (28 Evaluierungen)   | Dar und Tzannatos (1999)          | Frauen und anderen benachteiligten Gruppen  | Nicht effektiver als Hilfe bei der Arbeitsuche zur Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung und des Einkommens nach der Maßnahme; zwei- bis viermal so teuer   |
| Formelle schulische Ausbildung  | Meager und Evans (1998)           | Weiblichen Berufsrückkehrern.<br>Scheint Männern im besten Erwerbsalter und älteren Arbeitnehmern mit geringer Erstausbildung nicht zu helfen | Wichtig, dass die Lehrgänge eine starke Arbeitsmarktrelevanz aufweisen oder den Arbeitgebern „hohe“ Qualität signalisieren. Sollte zu einer Qualifikation führen, die von Arbeitgebern anerkannt und geschätzt wird. Umfang der Programme relativ klein halten  |
| Betriebliche Ausbildung   | Martin und Grubb (2001)           | Weiblichen Berufsrückkehrern; alleinstehenden Müttern   | Muss den Arbeitsmarktbedürfnissen unmittelbar gerecht werden. Daher die Notwendigkeit, starke Verbindungen zu lokalen Arbeitgebern herzustellen, dadurch erhöht sich jedoch das Verdrängungsrisiko  |
| Umschulung von Arbeitnehmern, die bei Massenentlassungen freigesetzt worden sind (12 Evaluierungen) | Dar und Tzannatos (1999)          | Geringe positive Wirkung: positive Ergebnisse hauptsächlich bei einem Wirtschaftsaufschwung   | Nicht effektiver als Hilfe bei der Arbeitsuche und erheblich teurer. Ertragsrate gewöhnlich negativ.  |
| Ausbildung für Jugendliche (19 Evaluierungen)   | Betcherman, Olivas und Dar (2004) | Positive Wirkung in Entwicklungsländern   | Keine Verbesserung der Beschäftigungs- und Verdienstaussichten. Negative reale Ertragsrate dieser Programme, wenn Kosten berücksichtigt werden. Zusätzliche Evaluierung zeigt positive Beschäftigungsauswirkung in Entwicklungsländern.   |
| Ausbildung in Berufsqualifikationen (36 Evaluierungen)  | Meager und Evans (1998)           | Benachteiligten Gruppen; insbesondere Frauen im besten Erwerbsalter   | Ergebnisse bruchstückhaft, aber positive Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommen sind so häufig wie keine oder negative Auswirkungen. Größere positive Auswirkung, wenn die Ausbildung mit einer Vermittlung an einen Arbeitgeber des privaten Sektors verbunden ist. Scheint weniger effektiv zu sein als andere aktive Maßnahmen, insbesondere direkte Arbeitsplatzschaffung, wo ein Vergleich vorgenommen wird. Anzeichen von Abschöpfungs-, Verdrängungs- und Substitutionseffekten. |

Quelle: Auer et al., 2005.

### 2.1.5. Ausbildung von älteren Arbeitnehmern und ihre Wiedereingliederung in die Beschäftigung

71. Die fortgesetzte Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern wird als ein Mittel angesehen, den Arbeitskräfte- und Qualifikationsmangel auszugleichen, die Produktivität zu verbessern und die wirtschaftlichen Auswirkungen des Alterns abzuschwächen. Im Mittelpunkt einschlägiger Politiken steht die Sorge älterer Arbeitnehmer über die Wahrung des Zugangs zu Ausbildung in neuen Technologien, Diskriminierung im Arbeitsmarkt und die Anerkennung ihrer Erfahrung und Qualifikationen als Aktivposten für die betriebliche Produktivität (Stein und Rocco, 2001).

72. Die Politiken zur Förderung der Erwerbsbeteiligung und Produktivität älterer Arbeitnehmer in vielen Ländern werden durch demographische Tendenzen innerhalb alternder Wirtschaften motiviert<sup>7</sup>. So wird erwartet, dass Japans Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den nächsten 20 Jahren jährlich um durchschnittlich 0,8 Prozent schrumpfen wird, und aus diesem Grund zielen Strategien zur Steigerung der Produktivität zunehmend auf ältere Arbeitnehmer ab (siehe Kasten 2.4). Im Jahr 2030 wird es in Europa 14 Millionen mehr Arbeitnehmer im Alter zwischen 55 und 64 und 9 Millionen weniger Personen im Alter zwischen 15 und 24 geben. Es wird erwartet, dass es 2 Millionen weniger Lernende in der fachlichen und beruflichen Sekundar- und Tertiärausbildung geben wird. Daher müssen ältere Arbeitnehmer mehr und mehr in die Lage versetzt werden, moderne Qualifikationen zu erwerben und hochproduktiv zu bleiben (Bulgarelli, 2006).

73. Politiken zur Wahrung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer gehen Fragen an wie „Ausbildungsfähigkeit“ und die wirtschaftlichen Nutzeffekte einer Ausbildung. Obgleich ältere Arbeitnehmer bei den Arbeitgebern wegen ihrer Zuverlässigkeit, Loyalität und Einsatzfreude hoch im Kurs stehen, wird ihre Fähigkeit, neue Qualifikationen zu erlernen und neue Konzepte, Vorstellungen und Ansätze zu meistern, manchmal in Zweifel gezogen. In den Vereinigten Staaten beispielsweise haben Untersuchungen ergeben, dass ältere Beschäftigte weniger häufig von inner- oder außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen profitieren als jüngere Arbeitnehmer (Imel, 1991). Arbeitgeber investieren möglicherweise weniger in die Ausbildung älterer Arbeitnehmer, weil sie sich die Frage stellen, ob sich eine solche Ausbildung unter dem Gesichtspunkt der Dauer des Verbleibs dieser ausgebildeten Arbeitnehmer in der Beschäftigung „auszahlt“. Indessen zeigen sowohl Untersuchungen als auch die Praxis, dass ältere Arbeitnehmer auf Ausbildung ebenso effizient ansprechen wie jüngere Arbeitnehmer. Falls zusätzliche Ausbildungsmaßnahmen erforderlich sind, können diese Kosten aus der Sicht der Arbeitgeber durch die Fluktuation älterer Arbeitnehmer im Vergleich zu jüngeren kompensiert werden.

74. *Die Geschlechterdimension* der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ist ein wichtiges Merkmal von Politiken gewesen, die auf die Ausbildung und Produktivität dieser Altersgruppe abzielen. Ältere Männer waren in rückläufigen Industriezweigen überrepräsentiert und in Wachstumsbereichen unterrepräsentiert und haben daher die Auswirkungen der geringeren Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitnehmern zu spüren bekommen. Während Rezessionen und im Rahmen von Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung von jüngeren Arbeitnehmern haben aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oft Vorruhestandsregelungen umfasst.

---

<sup>7</sup> Die Arbeitsmarkt- und Sozialschutzauswirkungen des demographischen Wandels werden Gegenstand einer allgemeinen Aussprache auf der 98. Tagung (2009) der Internationalen Arbeitskonferenz sein.

**Kasten 2.4****Die alternde Bevölkerung und Ausbildungs- und Produktivitätspolitik in Japan**

Trotz der Tatsache, dass Japans Kapitalintensität zu den höchsten der Welt gehört, hat das Altern der Bevölkerung und der für die nächsten zwei Jahrzehnte vorhergesagte Bevölkerungsschwund dazu geführt, dass Forderungen nach einem beschleunigten Produktivitätswachstum laut geworden sind. Japans Dritter Wissenschafts- und Technologieplan zielt auf die Förderung der Humanressourcenentwicklung und eines wettbewerbsfähigen Forschungsumfelds ab. Das Programm soll die gesamten öffentlichen F&E-Aufwendungen während fünf Jahren auf 25 Milliarden Yen steigern (1 Prozent des BIP pro Jahr, was eindeutig über dem nationalen Durchschnitt von rund 0,7 Prozent während des Zeitraums 2001-03 liegt). Die Bildungs- und Qualifizierungsprogramme werden durch die Hauptschwerpunktbereiche geprägt, die der Plan vorschlägt, darunter Life Sciences, Informationstechnologie, Umwelt sowie Nanotechnologie und Werkstoffe. Die Unterstützung für Forscher zielt auf junge, weibliche und ältere Arbeitnehmer ab. Der Anteil weiblicher Forscher soll von 11 auf 25 Prozent steigen.

75. Eine weitere geschlechtsspezifische Frage, die berücksichtigt werden muss, ist die Tatsache, dass in der Mitte des Berufslebens stehende und ältere Frauen, die in das Erwerbsleben zurückkehren (nachdem sie Kinder großgezogen haben), spezifische Qualifikations- und Umschulungsbedürfnisse haben. Wenn diese Bedürfnisse nicht erfüllt werden, können Frauen, die auf den Arbeitsmarkt zurückkehren, berufliche Abwärtsmobilität erfahren. Diese Unterausnutzung der Qualifikationen weiblicher Arbeitnehmer hat Folgen für die wirtschaftliche Produktivität.

76. Die OECD und die Europäische Kommission haben beide integrierte, umfassende Politikansätze empfohlen, um das ganze Spektrum der ältere Arbeitnehmer betreffenden Fragen anzugehen (Lernen und Produktivität, Kosten der Sozialen Sicherheit, Diskriminierung im Arbeitsmarkt). In Österreich wurde der sogenannte „Beschäftigungspakt“ für ältere Arbeitnehmer Mitte der neunziger Jahre als dreigliedrige Initiative auf den Weg gebracht<sup>8</sup>, um das Angebot an älteren Arbeitnehmern zu erhöhen und die Nachfrage nach ihnen durch Senkung der Kosten für ihre Einstellung anzuregen. Er umfasst folgende Maßnahmen:

- Förderung eines späteren Eintritts in den Ruhestand und einer flexiblen Altersgrenze (beispielsweise schrittweise Verkürzung der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Zahlung von Beiträgen in die Rentenkasse);
- Gesetzgebung zur Bekämpfung der Altersdiskriminierung (in den Vereinigten Staaten schon seit mehreren Jahrzehnten in Kraft);
- Beratungs- und Ausbildungsprogramme für ältere Arbeitnehmer, begleitet durch Beratung und Orientierung für Arbeitgeber;
- Arbeitsvermittlungsdienste und Unterstützung für sonstige Vermittlungsmaßnahmen; und
- koordinierte und umfassende Pakete von altersfreundlichen Beschäftigungsmaßnahmen und -politiken, die gemeinsam von der Regierung, den Arbeitgebern, den Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft entwickelt und umgesetzt werden.

<sup>8</sup> Angesichts der abnehmenden Erwerbsbeteiligung und zunehmenden Arbeitslosigkeit von Personen über 50 Jahre haben die österreichische Regierung und Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (im Rahmen des nationalen Beschäftigungsaktionsplans des Landes) eine Reihe von Maßnahmen festgelegt, die zum einen darauf abzielen, Arbeitgebern Anreize zur Weiterbeschäftigung und Ausbildung von Arbeitnehmern über 50 zu bieten, und zum anderen, die Rückkehr dieser Arbeitnehmer ins Berufsleben zu erleichtern, wenn sie arbeitslos werden (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 1999).

## 2.2. Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) und Länder der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) <sup>9</sup>

### 2.2.1. Höhere Produktivität, aber stagnierendes Beschäftigungswachstum

77. Als Anfang der neunziger Jahre marktorientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen eingeführt wurden, verzeichneten alle MOE- und GUS-Länder eine vergleichsweise niedrige Produktivität. Die Hortung von Arbeitskräften und das Fehlen von Marktinitiativen für die Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen waren Faktoren, die wesentlich dazu beitrugen (van Ark, 1999). Der Beschäftigungsstand war hoch, und die Löhne waren niedrig. Als Reformen eingeführt wurden, ging die Beschäftigung jedoch zurück, drastisch in MOE-Ländern und in geringerem Umfang in GUS-Ländern. Hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne haben Migrationsströme aus Mitteleuropa nach Westeuropa und aus den zentralasiatischen Republiken in die Russische Föderation ausgelöst.

78. In jüngster Zeit sind einige MOE-Länder auf einen Pfad positiven Wirtschafts-, Produktivitäts- und Beschäftigungswachstums eingeschwenkt; in anderen Ländern ist das noch nicht geschehen. Dagegen fällt vielen zentralasiatischen Republiken die Rückkehr zu Wirtschafts-, Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum schwer, da das Pro-Kopf-BIP immer noch unter dem Stand von 1990 liegt. Die begrenzten verfügbaren Daten, insbesondere aus den GUS-Ländern, zeigen, dass der schmerzhaft Anpassungsprozess in den meisten Ländern dieser Gruppe noch nicht zu Ende ist:

- In den MOE-Ländern hinkt das Beschäftigungswachstum immer noch hinter dem BIP-Wachstum her, und in manchen Ländern ist das Beschäftigungsniveau gesunken, vor allem in Nachkonfliktwirtschaften. In den Ländern, die der EU beigetreten sind, liegen die jährlichen Zuwachsraten des BIP in der Regel drei- bis viermal höher als die Raten des Beschäftigungswachstums (Cazes und Nesporova, 2006).
- Zwischen 1995 und 2005 nahm die Produktivität in vielen MOE-Ländern dramatisch zu. Die Zuwachsraten reichten von rund 40 Prozent in Bulgarien, Slowenien und der Tschechischen Republik bis zu knapp über 100 Prozent in Estland und Lettland (IAA, 2007a).
- Im Durchschnitt gab es in diesen Ländern jedoch große Anteile von Arbeitnehmern in unsicherer Beschäftigung (im Durchschnitt 12,7 Prozent in den MOE-Ländern). Trotz der großen Produktivitätsgewinne fiel dieser Anteil um weniger als eineinhalb Prozentpunkte im Durchschnitt in diesen Ländern während der gleichen Zehnjahresperiode (IAA, 2007a).
- In den GUS-Ländern war die unsichere Beschäftigung sogar noch höher (19,7 Prozent der Beschäftigung im Jahr 2005) (IAA, 2007a).
- Genau ein Fünftel der Erwerbstätigen in den mittel- und südöstlichen und den GUS-Ländern mussten mit 2 US-Dollar pro Tag auskommen (IAA, 2008c).

---

<sup>9</sup> Mittel- und Osteuropa (MOE): Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Estland, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Lettland, Litauen, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn. Die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS): Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan (assoziiertes Mitglied) und Usbekistan.

79. Die meisten Länder begannen den Transformationsprozeß mit universeller Primarschulbildung und Alphabetisierung und einer starken Tradition der Sekundarschulbildung, einschließlich der fachlichen und beruflichen Ausbildung. Angaben für 2005 zeigen, dass im Durchschnitt 85 Prozent der Erwerbstätigen eine Sekundar- oder höhere Schulbildung erhalten hatten (IAA, 2007a). Die Fähigkeit, neue Investitionen anzuziehen, hing auch von der Verfügbarkeit von Fachkräften ab. Viele Automobilhersteller beispielsweise zog es in die Tschechische Republik und nach Ungarn, da diese Länder qualifizierte Arbeitskräfte, konkurrenzfähige Löhne und die Nähe zu den europäischen Märkten bieten konnten. Die Bildungs- und Ausbildungsraten sind jedoch gefallen, zum Teil aufgrund von wirtschaftlicher Not und zum Teil deshalb, weil vieles, das angeboten wurde, beim Übergang von einer Kommando- zu einer Marktwirtschaft irrelevant geworden war. Die alternde Erwerbsbevölkerung wird auf viele Jahre hinaus eine große Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Politikherausforderung darstellen, was bedeutende Auswirkungen auf die Bildungs-, Ausbildungs- und Migrationspolitik haben wird.

### 2.2.2. Investitionen in bedarfsgerechte Bildungs- und Ausbildungsprogramme

80. Die Verfolgung einer marktorientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik und der Zusammenbruch der Ausbildung in staatlichen Unternehmen haben zu einem drastischen Rückgang des Ausbildungsangebots geführt, und die vorhandenen Angebote sind für die neuen Bedürfnisse der Erwerbstätigen in neu entstehenden Industrien und Dienstleistungsbereichen nicht immer relevant. Eine große Politikherausforderung für die MOE-/GUS-Länder besteht darin, die Bildungs- und Ausbildungssysteme umzustrukturieren und in eine Bildung und Ausbildung zu investieren, die für die neue Marktwirtschaft relevant ist.

81. In den meisten MOE-/GUS-Ländern wurden die Etats für das staatliche Bildungs- und Ausbildungswesen in den neunziger Jahren erheblich gekürzt. Die Teilnahme an der Schulbildung ging im Zuge der Einführung von Schulgebühren zurück, und Eltern nahmen ihre Kinder aus der Schule, wodurch die künftige Qualifikationsentwicklung in der Region gefährdet wurde. Der Output des beruflichen Bildungs- und Ausbildungsbereichs fiel ins Bodenlose. Im Jahr 1989 waren in Kasachstan 42 Prozent der Bevölkerung im Alter zwischen 14 und 18 Jahren in beruflichen und fachlichen Bildungsprogrammen eingeschrieben; im Jahr 2000 war der Anteil auf gerade mal 24 Prozent gefallen (UNICEF, 2004). Durch die unzureichende Bezahlung der Lehrer und die sich verschlechternde Ausbildungsinfrastruktur wurden die Probleme noch verschärft.

82. *Investitionen in neue Qualifikationen, die in der neuen Wirtschaft nachgefragt werden, sind der neue Schwerpunkt.* Viele MOE-Länder verbessern die Unterrichtsmaterialien im Sekundar- und Berufsschulbereich und investieren in neue Qualifikationsbereiche, beispielsweise im Bankwesen, im Finanzwesen, Computer-Software, Verwaltung und Sekretariatsarbeit. Die Ausbildung in Kernberufsqualifikationen wird ebenfalls in die Lehrpläne integriert, um die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen zu verbessern. Viele MOE-/GUS-Länder bemühen sich um eine Verbesserung der Qualität der Programme durch die Festlegung von Kompetenznormen als Richtschnur für die Entwicklung von neuen Lehrplänen und letztlich zur Stärkung der Qualifikationssysteme, einschließlich der Anerkennung von Qualifikationen. Es wird erwartet, dass Systeme für die Bewertung, Zulassung und Anerkennung von Qualifikationen die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen und die Effizienz des Arbeitsmarkts verbessern werden.

83. *Investitionen in die Manager- und Unternehmergeausbildung* haben auch hohe Priorität. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und von Wohlstand hängt von einer Unternehmenskultur ab, die auf dem Eingehen von Risiken und Unternehmertum beruht. Der

Sektor der mittleren Unternehmen ist in den MOE-/GUS-Ländern gewachsen, ist aber immer noch relativ klein. Im Jahr 2003 machten Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten 51,2 Prozent der Gesamtbeschäftigung in der Russischen Föderation aus gegenüber 34,2 Prozent in der Europäischen Union (RSMERC, 2004).

84. Sowohl für kleine als auch für größere Unternehmen ist die kaufmännische, Management- und Unternehmergebung zu einem wichtigen Werkzeug zur Steigerung der Innovationsfähigkeit, der Produktivität und des Wachstums geworden. Die Nachfrage nach Buchhaltern und Führungskräften und nach Lehrgängen in Organisationsverhalten, Arbeitsbeziehungen, Humanressourcenmanagement, Marketing und verwandten Fächern ist explodiert, während die Nachfrage nach Ingenieuren und Wissenschaftlern in der gesamten Region im allgemeinen stark zurückgegangen ist. In der Russischen Föderation verdreifachten die Programme für kaufmännische Ausbildung ihren Output in einem Jahrzehnt auf 140.000 Absolventen im Jahr 2000 (Mechitov und Moshkovich, 2004). Staatliche und nichtstaatliche Programme unterstützen zunehmend die Entwicklung von Kleinbetrieben und investieren in lokale Gründerzentren, die Unternehmensunterstützungsdienste und Ausbildung in unternehmerischen Qualifikationen bieten. Auch viele Sekundarschulprogramme vermitteln jungen Menschen kaufmännische und unternehmerische Kenntnisse, eine Lernkomponente, die in der Vergangenheit fehlte (ein konkretes Beispiel wird in Kasten 2.5 gegeben).

### 2.2.3. Die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen bei der Abschwächung der negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Umstrukturierung

85. Staatliche öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste wurden Anfang der neunziger Jahre eingerichtet, um den Bedürfnissen der wachsenden Bevölkerung arbeitsloser und verdrängter Arbeitskräfte in den meisten der MOE-/GUS-Länder gerecht zu werden. Sie verwalteten in erster Linie die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, haben aber auch mit der Umsetzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen begonnen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und den Menschen bei der Suche nach einer Stelle zu helfen (Cazes und Nesporova, 2006)<sup>10</sup>. Sie erkundigten sich bei Unternehmen nach freien Stellen, die sie mit den Qualifikationsprofilen von Arbeitssuchenden abglichen, und boten den Arbeitslosen Berufsberatung, Ausbildung und Umschulung zur Vorbereitung auf neue Tätigkeiten, einschließlich einer selbständigen Erwerbstätigkeit.

86. Die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste gehen wichtige Billigkeitsanliegen an und tragen der Tatsache Rechnung, dass viele arbeitslose Menschen mittellos sind und sich die Teilnahme an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen nur mit Unterstützung dieser Dienste leisten können. Diese Dienste helfen den in der Gesellschaft am meisten benachteiligten Menschen beim Zugang zu einer Beschäftigung, indem sie beispielsweise Stellenvermittlungen für Menschen mit Behinderungen unterstützen (IAA, 2004b). Sie helfen auch jungen Menschen bei der Suche nach einem ersten Arbeitsplatz, insbesondere denjenigen, denen es an entsprechenden anderen Mitteln fehlt. Sie haben entscheidend dazu beigetragen, jungen Menschen Zugang zu Arbeitsmarktinformation und Berufsberatung zu verschaffen, und geeignete freie Stellen zu ermitteln (Cazes und Nesporova, 2006)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> In 11 MOE-Ländern reichten die Gesamtaufwendungen im Jahr 2002-03 für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als Prozentsatz des BIP von 0,28 Prozent in Litauen bis zu 1,25 Prozent in Polen, wobei der Anteil an aktiven Arbeitsmarktpolitiken 16 Prozent und 11 Prozent in Polen betrug.

<sup>11</sup> In Rumänien beispielsweise betrug die Arbeitslosenrate unter Jugendlichen 21,4 Prozent gegenüber einer Rate von 7,1 Prozent für Erwachsene. In Polen lauteten die Zahlen 39,5 Prozent und 18,8 Prozent.

**Kasten 2.5****Das Know About Business (KAB)-Programm in Zentralasien**

Im Jahr 2002 brachten die IAO und Berufsbildungseinrichtungen in einigen zentralasiatischen Ländern das KAB auf den Weg, um unter jungen Menschen positive Einstellungen zu Unternehmertum und selbständiger Erwerbstätigkeit zu fördern. Das KAB-Programm vermittelt Berufsschülern Kenntnisse und praktische Fähigkeiten, um ein kleines Unternehmen zu gründen, zu betreiben und produktiv darin zu arbeiten, und macht sie mit einem Umfeld vertraut, in dem bezahlte Vollzeit Arbeitsplätze knapp sind. Der Lehrplan ist als der offizielle Lehrplan für unternehmerische Ausbildung für Sekundar- und Berufsschulen angenommen worden. Eine im Jahr 2007 in Kirgistan durchgeführte Bewertung zeigte, dass 44 innerstaatliche Berufsbildungseinrichtungen (42 Prozent aller Einrichtungen des Landes) das Programm eingeführt hatten, mit mehr als 4.000 Teilnehmern. Es wird erwartet, dass bis 2009 weitere 15.000 Personen an der Ausbildung teilnehmen werden.

Quelle: IAA, 2007d.

87. *Die Stärkung des sozialen Dialogs über Bildung und Ausbildung* spielt eine wichtige Rolle bei der bedarfsgerechteren Gestaltung von Ausbildungsprogrammen<sup>12</sup>. Eine neuere Erhebung des IAA zum nationalen sozialen Dialog über Beschäftigungspolitiken (Rychly und Vylitova, 2005) ergab, dass Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände im Bereich der Ausbildungspolitik zunehmend aktiv werden. In Polen beispielsweise spielten sie eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung von Ausbildungslehrplänen. In Estland sind sie Mitglieder der Stiftung zur Reform der Berufsbildung. In der Tschechischen Republik sind sie im Rat für Humanressourcenentwicklung vertreten. In den meisten MOE-/GUS-Ländern engagieren sich die Sozialpartner mehr und mehr in der Verwaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste.

88. Die Sozialpartner und insbesondere die Arbeitgeberverbände können bei der Verbesserung der Qualität und Leistungsfähigkeit der Bildungs- und Ausbildungssysteme eine entscheidende Rolle spielen. Sie können den Qualifikationsbedarf von Unternehmen ermitteln und diesen in Ausbildungsmaßnahmen und -programme umsetzen. Arbeitgeberverbände können das Bewusstsein ihrer Mitglieder für die Notwendigkeit von mehr und besseren betrieblichen Ausbildungsmaßnahmen steigern. Zum Ausmaß der derzeit in Unternehmen durchgeführten Ausbildungsmaßnahmen liegen nur spärliche Angaben vor. Eine vom georgischen Arbeitgeberverband durchgeführte Erhebung ergab, dass 43 Prozent seiner Mitglieder nicht in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten investierten, wenngleich 85 Prozent anerkannten, dass solche Investitionen zu einer erheblichen Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit führen könnten. In Aserbaidschan planten nur etwa die Hälfte der befragten Unternehmen Ausbildungsmaßnahmen für ihre Beschäftigten (IAA, 2006h).

#### 2.2.4. Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen zur Erhöhung der Produktivität, Anpassungsfähigkeit und Mobilität der Arbeitskräfte

89. Die Lissabon-Strategie der Europäischen Union ist das wichtigste Politikinstrument der MOE-Länder zur Verbesserung der Produktivität, der Innovationsfähigkeit und der Wettbewerbsfähigkeit. Sie befürwortet mehr F&E und Investitionen in Humankapital, Bildung und Qualifikationen zur Steigerung der Produktivität, der Innovationskraft und

<sup>12</sup> „Die Mitglieder sollten unter Einbeziehung der Sozialpartner eine nationale Strategie für Bildung und Ausbildung festlegen und einen Orientierungsrahmen für ausbildungspolitische Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler sowie auf sektoraler und betrieblicher Ebene schaffen“ (Empfehlung Nr. 195, Abs. 5 a)).

der Wettbewerbsfähigkeit. Höhere Investitionen würden eine größere Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften bewirken und insgesamt zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

90. Die Lissabon-Strategie hat bildungs- und ausbildungspolitische Auswirkungen für die MOE-Mitgliedsländer der Europäischen Union und auch für beitrittswillige Länder in der Region, die hochqualifizierte und anpassungsfähige Arbeitnehmer benötigen, die im Stande sind, neue Technologien zu schaffen und diese effizient zu nutzen. Bei der Steigerung der Innovationskraft und der Wettbewerbsfähigkeit werden Politiken und Programme für lebenslanges Lernen immer wichtiger werden. Mit dem Beitritt einer Reihe von MOE-Staaten zur EU ist die Lissabon-Strategie zum Hauptpolitikinstrument für die Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit geworden, und alle neuen EU-Mitglieder verfügen über nationale Aktionspläne zu ihrer Umsetzung. Diese Länder orientieren sich auch an den EU-Leitlinien für Wachstum und Arbeitsplätze, die einen verbesserten Zugang zur Berufs-, Sekundar- und höheren Bildung sowie Strategien für wirksames lebenslanges Lernen fordern<sup>13</sup>.

91. *Die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung, der Anpassungsfähigkeit und der Mobilität* der Arbeitnehmer ist besonders wichtig in den Ländern Osteuropas, einschließlich der Ukraine und der Russischen Föderation, wegen ihrer rasch alternden Erwerbsbevölkerung. Wegen ihrer längeren Lebenserwartung wird es ganz besonders wichtig sein, älteren Frauen Beachtung zu schenken<sup>14</sup>. In naher Zukunft werden in diesen Ländern weniger Arbeitskräfte als heute für Tätigkeiten in Fabriken, Büros und sonstigen Arbeitsstätten zur Verfügung stehen. Eine Verringerung der Anzahl der Arbeitnehmer kann den Ausschlag geben für produktivitätssteigernde Investitionen. Der demographische Trend dürfte auch zu Maßnahmen führen, um die Erwerbsbeteiligung zu steigern, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu fördern und ältere Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, im Erwerbsleben zu bleiben oder wieder erwerbstätig zu werden. Die Einführung von Maßnahmen zur Steuerung des Stroms von qualifizierten Arbeitskräften in und aus den MOE-/GUS-Ländern ist von wachsender Bedeutung als Politikinstrument zur Steuerung des Arbeitskräfteangebots und der Nachfrage auf verschiedenen Qualifikationsebenen – ein Thema, das in Kapitel 4 angesprochen wird.

92. Viele Länder in der Region haben eine große Wanderarbeitnehmerbevölkerung. Die Russische Föderation (14 Millionen Migranten), Ukraine (7 Millionen) und Kasachstan sind große Nettoaufnehmer von Wanderarbeitnehmern. In der Russischen Föderation kommen viele von ihnen aus dem Kaukasus und Zentralasien und schicken Überweisungen in ihre Heimatländer. Unterdessen wandern mitteleuropäische Arbeitnehmer, insbesondere Bauarbeiter, in großer Zahl nach Westeuropa und verursachen dadurch einen Arbeitskräftemangel in ihren Heimatländern. Zur Zeit verlassen rund 15.000 sehr gut ausgebildete Fachkräfte jedes Jahr die Ukraine. Bulgarien hat Schätzungen zufolge seit Anfang der neunziger Jahre 50.000 Wissenschaftler und Fachkräfte verloren (Mansoor und Quillin, 2007). Viele Länder befürchten, dass der „brain drain“ in Zukunft ihre Innovationskraft und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen kann. Außerdem führt die schlechte Arbeitsmarktsituation in vielen Ländern (insbesondere in der Republik Moldau, Belarus und Ukraine) zu einer zunehmen-

---

<sup>13</sup> [www.ec.europa/growthandjobs](http://www.ec.europa/growthandjobs)

<sup>14</sup> Die Lebenserwartung der Frauen ist in allen Regionen höher. In den osteuropäischen und den GUS-Ländern ist der Unterschied in der Lebenserwartung zwischen Frauen und Männern aus verschiedenen Gründen seit dem Übergang größer geworden. In der Russischen Föderation beispielsweise leben Frauen im Durchschnitt 13,3 Jahre länger als Männer (UNECE, 2003).



den Anfälligkeit von jungen Frauen in der Region gegenüber Ausbeutung angesichts der Zunahme des Menschenhandels.

## 2.3. Entwicklungsländer in Asien und dem Pazifik, Lateinamerika, den arabischen Staaten und Afrika

93. Diese Gruppe umfasst eine sehr unterschiedliche Gruppe von mehr als 80 Ländern (siehe den Anhang zu diesem Kapitel). Viele Länder in Lateinamerika und der Karibik sowie viele Länder in Asien, darunter China und Indien, und unter den arabischen Staaten gehören dieser Gruppe an. Rund zwei Dutzend Länder in Afrika werden zu dieser Gruppe gezählt, während die meisten als LDCs eingestuft werden<sup>15</sup>.

94. Ein wesentliches Merkmal der Länder in dieser Gruppe ist die Verbindung von hohem Wachstum und hoher Produktivität in manchen Sektoren und Regionen und geringer Produktivität und anhaltender Armut in anderen Wirtschaftssektoren oder Regionen. Wie in Kapitel 1 ausgeführt, sind Maßnahmen erforderlich, um die sich daraus ergebende doppelte Herausforderung für die Entwicklung von Qualifikationen anzugehen, nämlich: 1) Befriedigung der Nachfrage nach höheren Qualifikationen in den wachsenden hochtechnologischen, oft exportorientierten Sektoren, um so ein potentiell Hemmnis für das künftige Wachstum zu beseitigen; und 2) Nutzung der Qualifikationsentwicklung zur Verbesserung der Produktivität und zur Unterstützung der Formalisierung von Wirtschaftstätigkeiten in der noch weitgehend verarmten informellen Wirtschaft.

### 2.3.1. Produktivitäts-, Bildungs- und Beschäftigungsmuster

95. Die Beschäftigungs- und Produktivitätstendenzen sind in den Ländern dieser Gruppe sehr unterschiedlich:

- Die meisten Länder in *Asien* haben ihre Wettbewerbsfähigkeit in der globalen Wirtschaft dank niedriger Produktionskosten, einem reichen Reservoir an qualifizierten und angelernten Arbeitskräften und einer raschen Zunahme der Arbeitsproduktivität verbessert. Insgesamt stieg die Produktivität in Asien von 1995 bis 2005 um 40 Prozent (IAA, 2006c). Die Armut ist zurückgegangen, obwohl immer noch 1 Milliarde Erwerbstätige (60 Prozent aller Erwerbstätigen) von weniger als 2 US-Dollar pro Tag leben (IAA, 2007p). Die 14. Asiatische Regionaltagung der IAO forderte Maßnahmen zur Förderung des Produktivitätswachstums und zur Verbesserung der betrieblichen und nationalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhöhung der Zahl der den Erwerbstätigen zur Verfügung stehenden menschenwürdigen Arbeitsplätze (IAA, 2006c).
- In *Lateinamerika und der Karibik* ist die Produktivität nur leicht gestiegen: um 0,6 Prozent im Jahresdurchschnitt von 1997 bis 2007. Die Arbeitslosigkeit betrug 2007 8,5 Prozent und lag damit geringfügig unter der Rate von 8,9 Prozent fünf

---

<sup>15</sup> Das UNDP führt 137 Entwicklungsländer oder -gebiete auf, von denen 50 als am wenigsten entwickelte Länder bezeichnet werden. Die Klassifizierung erfolgt nach drei Kriterien: niedriges Einkommen (geschätzter Dreijahresdurchschnitt des Pro-Kopf-Bruttovolkseinkommens unter 750 US-Dollar), Schwäche im zusammengesetzten Human Assets Index (beruht auf Indikatoren der Ernährung, Gesundheit, Bildung und Alphabetisierungsrate der Erwachsenen) und wirtschaftliche Verwundbarkeit (beruht auf Indikatoren der Instabilität der landwirtschaftlichen Produktion, der Instabilität der Ausfuhren, des Anteils nicht traditioneller Tätigkeiten im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich, der Benachteiligung durch geringe wirtschaftliche Größe und der durch Naturkatastrophen vertriebenen Bevölkerung) (VN-Büro des Hohen Beauftragten der Vereinten Nationen für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer und kleinen Inselentwicklungsländer, [www.un.org/special-rep/ohrls/ldc](http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc); 29. Jan. 2008).

Jahre davor. Im Jahr 2007 lebten 8 Prozent der Erwerbsbevölkerung von weniger als 1 US-Dollar pro Tag. Ein Viertel aller Arbeitskräfte in der Region hatten weniger als 2 US-Dollar pro Tag zur Verfügung (IAA, 2008c). Eine wesentliche Herausforderung für die meisten Länder in Lateinamerika besteht darin, menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten für die arbeitenden Armen zu schaffen und gleichzeitig auch die Arbeitslosigkeit abzubauen.

- Im Nahen Osten hat die Produktivität während der vergangenen zehn Jahre auf etwa demselben Stand verharrt und zwischen 1997 und 2007 sogar im Durchschnitt jährlich um 0,2 Prozent abgenommen. Auch die Beschäftigung hat bei gleichbleibend hoher Arbeitslosigkeit stagniert. Ein Fünftel der Erwerbstätigen hat weniger als 2 US-Dollar pro Tag zum Leben (Fahim, 2008; IAA, 2008c). In Nordafrika lag der Produktivitätszuwachs höher – ein durchschnittlicher jährlicher Zuwachs um 1,4 Prozent (1997-2007), aber zwei Fünftel der Erwerbstätigen leben von 2 US-Dollar pro Tag (IAA, 2008c).

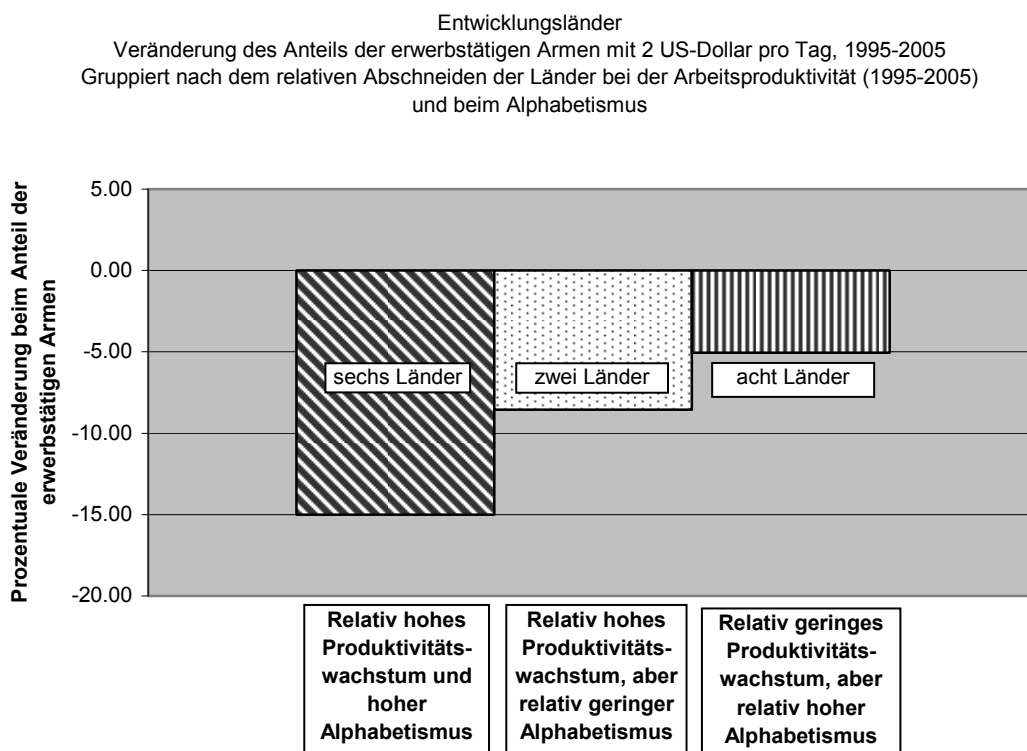
96. Eine Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Bildungs-, Produktivitäts- und Beschäftigungstendenzen selbst für eine Handvoll von Ländern in dieser Gruppe wird durch das Fehlen von aktuellen vergleichbaren Daten erschwert. Der beste verfügbare Ersatzmaßstab für Qualifikationen ist die Alphabetisierung, ausgedrückt als Prozentsatz der Bevölkerung über 15 Jahre, die lesen und schreiben kann. Infolge größerer Datenverfügbarkeit bezieht sich das zur Erfassung der Tendenzen bei der Beschäftigung von guter Qualität verwendete Maß auf die arbeitenden Armen, d.h. die prozentuelle Veränderung in der Zahl der Erwerbstätigen, die von 2 US-Dollar pro Tag leben. Die Produktivität bleibt gleich: Produktion je Arbeitnehmer in konstanten Dollar. Die Tendenzen werden als einfache Durchschnitte für den Zeitraum 1995-2005 für Produktivität und erwerbstätige Arme berechnet, die Angaben zur Alphabetisierung beziehen sich dagegen auf das letzte verfügbare Jahr <sup>16</sup>.

97. Die Zusammenhänge zwischen diesen drei Variablen werden in Abbildung 2.7 zusammengefasst. Zwar muss man mit Schlussfolgerungen wegen des kleinen Stichprobenumfangs, für den Daten vorliegen (im Vergleich zu der großen Zahl von Ländern in dieser Gruppe), vorsichtig sein, es ergibt sich jedoch das Bild, dass diejenigen Länder mit dem größten Erfolg bei der Verbesserung der Arbeitsproduktivität und höheren Alphabetisierungsraten als Gruppe die besten durchschnittlichen Ergebnisse bei der Verringerung des Anteils der arbeitenden Armen zu verzeichnen hatten.

98. In den sechs Ländern, die bei der Steigerung der Arbeitsproduktivität relativ besser abgeschnitten haben und relativ höhere Alphabetisierungsraten aufwiesen, betrug die durchschnittliche Verminderung des Anteils der arbeitenden Armen 15 Prozentpunkte gegenüber der Verminderung um 5 Prozentpunkte, die von Ländern erreicht wurde, die eine hohe Alphabetisierungsrate, aber relativ geringe Verbesserungen bei der Produktivität verzeichneten. Die beiden Länder mit relativ starkem Produktivitätswachstum, aber hohen Analphabetismusraten (Pakistan und Indien) vermochten den Anteil der arbeitenden Armen um 4 bzw. 13 Prozentpunkte zu verringern.

---

<sup>16</sup> Trendangaben für die Alphabetisierung liegen nicht für vergleichbare Zeiträume vor, so dass ein statisches Maß verwendet werden muss.

**Abbildung 2.7. Entwicklungsländer: Produktivität, Alphabetismus und erwerbstätige Arme**

Quelle: IAA, 2007a; UNESCO/UIS 2007.

### 2.3.2. Maßnahmen zur Beseitigung des Fachkräftemangels in Ländern und Sektoren mit hohem Wachstum

99. Durch den Fachkräftemangel wird die Expansion von Sektoren mit höherer Produktivität und die Ausweitung der lokalen Produktion auf Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung beeinträchtigt.

- In den wachstumsstarken Ländern *Asiens* hat die rasche Entwicklung zu einer Beschleunigung der Nachfrage nach besser qualifizierten Arbeitnehmern, Fachkräften im medizinischen und juristischen Bereich und Unternehmensleitern geführt. Seit mehreren Jahren wird in Medienberichten und Umfragen multinationaler Unternehmen der Mangel an Fachkräften in China und Indien angeprangert<sup>17</sup>. Neuere staatliche Initiativen in China zielen darauf ab, das allgemeine Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen zu verbessern und sicherzustellen, dass Qualifikationsdefizite nicht zu einem Hindernis für die Ausweitung der Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum werden (China, Institute for Labour Studies, 2007).
- In *Lateinamerika* besteht allgemein die Sorge, dass der Umfang der Bildung und Ausbildung zwar zugenommen hat, dass die Qualität dieser Ausbildung aber nicht ausreicht hat, um junge Menschen auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Dies hat

<sup>17</sup> Eine vor kurzem vom Corporate Network der Economist Intelligence Unit durchgeführte Erhebung unter Generaldirektoren von multinationalen Unternehmen mit Betrieben in Asien kam zu dem Ergebnis, dass der Personalmangel in China und Südostasien ihre größte Sorge war. Es war die viertgrößte Sorge in Indien (nach Problemen mit Infrastruktur, Bürokratie und steigenden Löhnen für Fachkräfte) (*The Economist*, 2007).

zu Forderungen nach einer Verstärkung des berufsbildenden Inhalts der Sekundarschulbildung geführt.

- In den *arabischen Staaten* wird der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften von den Arbeitgebern häufig als Hemmnis für die Erweiterung der Geschäftstätigkeit und der Beschäftigung genannt<sup>18</sup>. Die Bildungssysteme in diesen Ländern bereiten die Absolventen auf Tätigkeiten im öffentlichen Sektor vor, der in der Vergangenheit der Hauptarbeitgeber für Berufsanfänger war, und sie haben nicht ausreichende Verbindungen zum privaten Sektor geknüpft (Assad und Roudi-Fahimi, 2007).

100. Es gibt kein alleiniges Modell für eine wirksame nationale Antwort auf die Herausforderung der Verbesserung der Qualifizierung und der Überbrückung von Qualifikationslücken. Unter den möglichen Antworten sind die *Verbesserung der Koordinierung* und die *Erweiterung des Ausbildungsangebots* zwei entscheidende Faktoren.

101. *Die Verbesserung der Koordinierung zwischen künftigen Arbeitgebern und den Bildungs- und Ausbildungsanbietern* ist ein effektives und praktikables Mittel zur Verringerung der Fehlanpassung zwischen den Bildungs- und Ausbildungsergebnissen und den Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Beteiligung der Arbeitgeber auf lokaler oder Branchenebene ist in dreierlei Hinsicht äußerst wichtig:

- Erstens trägt die Beteiligung der Arbeitgeber an der Leitung von Ausbildungseinrichtungen dazu bei, dass die Einrichtungen mit den sich wandelnden Technologien Schritt halten, über die am Arbeitsplatz verwendete technische und IKT-Ausrüstung auf dem Laufenden sind und Bescheid wissen, welche Industrien, Berufe und Qualifikationen rückläufig oder im Kommen sind. Die Entwicklung von kompetenzbasierten Normen in enger Zusammenarbeit mit der Industrie kann zu einer bedarfsgerechteren Ausbildung beitragen, so dass die erworbenen Qualifikationen die Beschäftigungsfähigkeit der Auszubildenden verbessern.
- Zweitens können die Arbeitgeber durch die Annahme von Praktikanten oder Lehrlingen – manchmal mit der Zusage einer späteren Übernahme – Erfahrungslernen bieten, das den systematischen und schulischen Wissenserwerb durch praktische Anwendung verbessert.
- Drittens Rückmeldemechanismen, mit deren Hilfe die Arbeitgeber und die von ihnen eingestellten Auszubildenden die Ausbildungsanbieter systematisch darüber informieren können, ob die Qualität der Ausbildung den betrieblichen Erwartungen gerecht wird. Manchmal wird dies unmittelbar innerhalb des Arbeitsmarktbereichs der Ausbildungseinrichtungen organisiert, und an anderen Orten erfolgt die Koordinierung durch lokale Arbeitsämter des innerstaatlichen Arbeitsvermittlungsdienstes.

102. Ein von der Gemeinschaft und von der Industrie angetriebenes Ausbildungssystem ist somit unerlässlich, wenn beide Ursachen der Fehlanpassung der Qualifikationen angegangen werden sollen: *Relevanz* und *Qualität* der Ausbildung. Dies ist eines der Schlüsselziele der zur Zeit beispielsweise in Ägypten laufenden Maßnahmen zur Reform des Berufsbildungswesens (siehe Kasten 2.6). Die Stärkung der Verbindungen zwischen der Hochschulbildung und dem privaten Sektor nimmt in vielen Entwicklungsländern ebenfalls zu, um die Fach- und Führungsqualifikationen bereitzustellen, die ein wachsender Privatsektor benötigt.

---

<sup>18</sup> Beispielsweise erklärten in einer Umfrage der Weltbank 27 der befragten Firmen in einer Stichprobe arabischer Staaten, dass die Bildung und die Qualifikationen der Erwerbstätigen ein Haupthindernis seien (Tan, 2006).

**Kasten 2.6****Ägypten: Forderungen nach Reform des Ausbildungssystems**

In verschiedenen Untersuchungen ist festgestellt worden, dass das ägyptische Berufsbildungssystem nicht die Qualifikationen bereitstellt, die von Arbeitgebern und jungen Menschen nachgefragt werden, und zwar aus den folgenden Gründen:

- ❑ Unzureichende Beteiligung der Arbeitgeber an der Leitung von Ausbildungszentren;
- ❑ Schwache Verbindungen zu Arbeitgebern zur Erleichterung der Beschäftigung nach der Ausbildung;
- ❑ Schlecht ausgebildete und bezahlte Lehrer;
- ❑ Veraltete Ausrüstung;
- ❑ Konzentration der Ausbildung für Frauen in traditionellen Berufen;
- ❑ Geringe Ausbildungsqualität, wobei sowohl die Theorie als auch die Praxis vernachlässigt werden, und daher, was wohl kaum überraschen kann;
- ❑ Geringschätzung der Berufsausbildung unter Schülern und Eltern.

Zur Beseitigung der Schwächen und der Zersplitterung werden u.a. folgende Bemühungen unternommen: Koordinierung der Ausbildungspolitik unter dem Obersten Rat für Humanressourcenentwicklung; Verbesserung der Ausbildungsqualität durch Investitionen in Lehrpläne, Verbesserung der Lehrerbeseoldung und das Angebot einer kombinierten allgemeinen (Unterricht) und praktischen (Praktikum) Ausbildung; und Umschulungsmöglichkeiten für erwachsene Arbeitnehmer im Rahmen des Sozialfonds für Entwicklung.

Quellen: Fahim, 2008; Amer, 2005; de Gobbi und Nesporova, 2005; Van Eekelen et al., 2001.

103. *Ein größeres Ausbildungsangebot* muss Hand in Hand gehen mit diesem verbesserten Informationsfluss über Art und Niveau der erforderlichen Ausbildung – sonst werden die Ausbildungseinrichtungen nicht in der Lage sein, ihre Ausbildung entsprechend anzupassen. Die öffentlichen Finanzierungssysteme koppeln die Finanzierung zunehmend an Beschäftigungsergebnisse, gleich ob es sich um zentralisierte öffentliche Ausbildungseinrichtungen oder, was zunehmend der Fall ist, um individuelle Ausbildungseinrichtungen handelt. Starke Verbindungen zu künftigen Arbeitgebern sind entscheidend, wenn diese Ergebniserwartungen erfüllt werden sollen<sup>19</sup>.

104. Bei den Methoden zur Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen wird zunehmend Gewicht auf Nachfrageorientierung und Rechenschaftspflicht für Leistung gelegt. Dazu gehören: (1) Abgaben auf die Lohn- und Gehaltssumme der Arbeitgeber, (2) von Unternehmen oder Auszubildenden gezahlte Gebühren, (3) Eigenfinanzierung der Ausbildungseinrichtungen durch die Erstellung und den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen, (4) kommunale Unterstützung und (5) Ausweitung der Bildungsangebote durch nichtstaatliche Organisationen in der informellen Wirtschaft und durch Anbieter des privaten Sektors in der formellen Wirtschaft (Johanson und Adams, 2004, Seite 9). Die Effektivität solcher Ansätze hängt von vielen Faktoren ab, darunter Programme zur Entwicklung der Ausbildungsmärkte durch Nachweis des Nutzens der Ausbildung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Steuerverwaltung und der Arbeitsmarktverwaltung und Bereitstellung von öffentlichen Informationen über die Leistungsfähigkeit von einzelnen Einrichtungen, um den Konsumenten die Wahl zu erleichtern und die Rechenschaftspflicht zu verbessern.

105. Die Förderung des *Lernens am Arbeitsplatz* ist eine Möglichkeit zur Steigerung der privatwirtschaftlichen Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen – Zielgruppe sind erwachsene Arbeitnehmer, die bereits berufstätig sind. Im Zuge der sich wandelnden

<sup>19</sup> Siehe Galhardi, 2002 und 2004, zu einer Zusammenstellung von Umfragedaten über Ausbildungsinvestitionen für ausgewählte Länder in der Region Amerika und anderswo.

Technologien oder Produkte wird Arbeitgebern klar bewusst, welche Qualifikationen ihre Beschäftigten benötigen. Es sollte keine Fehlanpassung geben zwischen der am Arbeitsplatz gebotenen Ausbildung und den spezifischen Qualifikationsarten und -niveaus, die tatsächlich benötigt werden. Der springende Punkt ist, dass die Arbeitnehmer die Fähigkeit zum Lernen besitzen müssen – Grundfähigkeiten, Lerneignung, Kommunikationsfähigkeiten – auf der Grundlage ihrer vorberuflichen Bildung und Ausbildung. Die zweite Herausforderung besteht darin, ein Politikumfeld zu wahren, das Arbeitgeber und Arbeitnehmer dazu ermutigt, gegebenenfalls durch entsprechende Anreize, betriebliche Ausbildungsmaßnahmen anzubieten bzw. zu nutzen. Dieses Thema ist Gegenstand von Kapitel 3 dieses Berichts.

106. Einer der Gründe für Qualifikationslücken ist die Tatsache, dass die Ausbildung von Mädchen und jungen Frauen überwiegend auf traditionelle Berufsbereiche beschränkt und nicht auf die neuen Anforderungen im Arbeitsmarkt zugeschnitten ist. *Die Überwindung von Hürden, die Frauen von einer Ausbildung abhalten* – am und außerhalb des Arbeitsplatzes – dient dem zweifachen Ziel, Ungleichheiten abzubauen und den Anforderungen des Arbeitsmarkts zu entsprechen. Die ungleiche Arbeitsverteilung innerhalb der Familie ist eine wesentliche Hürde für die Teilnahme von Frauen an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen. Wenn man Frauen erreichen will, müssen Anstrengungen unternommen werden, das Wann und Wie der Ausbildung auf ihre Anforderungen abzustimmen. Dieses Engagement muss auf der Sekundar- und Berufsbildungsebene beginnen (siehe Abschnitt 4.2 in Kapitel 4) und am Arbeitsplatz weitergehen (Lehren aus Bemühungen um die Beseitigung von Hindernissen für die Ausbildung von Frauen in Unternehmertum werden in Kapitel 3 zusammengefasst). Es bedarf besonderer Anstrengungen, um die berufliche Trennung<sup>20</sup> in der Ausbildung und danach in der Beschäftigung zu verringern, damit Frauen den Qualifikationsanforderungen in neu entstehenden Industrien und Berufen gerecht werden. Wie im Fall Botswanas (Kasten 2.7.) steht am Anfang von Bemühungen um die Verbesserung der Ausbildung eine Verpflichtung zur Überwindung geschlechtsspezifischer Vorurteile.

107. Durch Beispiele aus Indien, Brasilien und Jamaika (Kästen 2.8. bis 2.10.) werden Politikinitiativen zur Bewältigung von Herausforderungen im Zusammenhang mit Koordinierung, Ausweitung und Einbindung veranschaulicht. Im folgenden Abschnitt werden Mittel und Wege untersucht, um Personen, die bereits in der informellen Wirtschaft tätig sind, in die Lage zu versetzen, die Qualifikationen zu erwerben, die für produktivere Tätigkeiten in der formellen Wirtschaft benötigt werden.

---

<sup>20</sup> Unter dem Begriff berufliche Trennung versteht man die Konzentration von Frauen oder Männern in bestimmten Wirtschaftszweigen, Arbeitsbereichen oder Industrien. Eine Erhebung über die Teilnahme von Frauen an der Berufs- und Fachausbildung in Lateinamerika ergab beispielsweise, dass in den zehn spezifischen Sektoren mit der größten Zahl von weiblichen Schülern und Studenten der Frauenanteil 77 Prozent betrug (Silveira und Matosas, 2001).

### **Kasten 2.7** **Integration von Gleichstellungsfragen (Gender mainstreaming)** **in die nationale Berufsausbildung in Botswana**

Die Ausbildungsbehörde von Botswana arbeitete in Zusammenarbeit mit der Abteilung Frauenfragen im Arbeits- und Innenministerium eine „nationale Politik zur Integration von Gleichstellungsfragen in die Berufsausbildung und das betriebliche Lernen“ (2000) aus mit den folgenden Zielsetzungen:

- ❑ Frauen besseren Zugang zur Berufsbildung zu verschaffen und ihre Abbrecherquote nach Aufnahme der Ausbildung zu verringern.
- ❑ Geschlechtsspezifische Blindheit zu beseitigen und das Gleichstellungsbewusstsein in den Berufsbildungseinrichtungen zu steigern durch die Aufnahme von geschlechtsneutralen Formulierungen in die Lehrpläne, durch Verbesserung der Einstellungen der Auszubildenden, Lehrer und Verwalter gegenüber geschlechtsspezifischer Ungleichheit, Gleichheit und Gerechtigkeit in der Berufsausbildung und durch Förderung der Ausbildung in Gleichstellungsfragen, um geschlechtsspezifische Stereotype und Vorurteile zu überwinden.
- ❑ Zum Ausdruck zu bringen, was sexuelle Belästigung darstellt, das Bewusstsein dafür zu schärfen und strenge Berichterstattungs- und Reaktionsmechanismen zu schaffen.
- ❑ Entwicklung und Verwirklichung eines Systems der regelmäßigen Datenerhebung und Information nach Geschlecht in allen Berufsbildungseinrichtungen über den Status und die Ausbildungsbedürfnisse von Männern und Frauen im Hinblick auf den Abbau der beruflichen Trennung.

Quelle: Ausbildungsbehörde von Botswana, 2006.

### **Kasten 2.8** **Maßnahmen, um die Kluft zwischen Angebot und Nachfrage** **bei der Qualifikationsentwicklung in Indien anzugehen**

Die Wirtschaft Indiens ist hochgradig gespalten, und vieles deutet darauf hin, dass sich dieser Trend in Zukunft noch verstärken wird. Im modernen Sektor ist die Produktivität rasch gewachsen, angeführt von Dienstleistungen, Verkehr, Kommunikationswesen und dem verarbeitenden Gewerbe, und der Anteil der Beschäftigung hat in der Landwirtschaft abgenommen und wächst im Dienstleistungssektor. Das Beschäftigungswachstum ist jedoch unzureichend, um die geschätzten 12,8 Millionen Erwerbstätigen aufzunehmen, die jedes Jahr auf den Arbeitsmarkt drängen, oder um mehr produktive Arbeitsplätze für die große Mehrheit der Arbeitnehmer zu schaffen, die ihren Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft verdienen. Es besteht Besorgnis darüber, dass selbst die Absolventen von Berufsausbildungslehrgängen nur begrenzt beschäftigungsfähig sind infolge der Fehlanpassung zwischen dem, was man ihnen beigebracht hat, und dem, was die Arbeitgeber benötigen – und zwar was sowohl die fachlichen als auch die Kernqualifikationen angeht (FICCI, 2007; TeamLease, 2007).

Ausweitung, Qualität und Einbindung umfassen die Ziele der Strategie der Planungskommission, um die Qualifikationslücke anzugehen, Bildung und Ausbildung auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes auszurichten und den Zugang von armen und verletzlichen Menschen zu Qualifizierungsmöglichkeiten zu verbessern (Planungskommission, Bericht der Arbeitsgruppe für Qualifizierung und Ausbildung).

**Ausweitung:** Indiens Fünfjahresplan (2007-12) sieht eine Ausweitung der Bildungs- und Ausbildungsinfrastruktur um das Zehnfache vor, von rund 5.000 bis auf etwa 50.000 Industrieausbildungseinrichtungen (ITIs) und Industrieausbildungszentren unter dem Arbeits- und Beschäftigungsministerium, um Ausbildung in einschlägigen Qualifikationen für Industrie- und Dienstleistungssektoren und auch in Qualifikationen für landwirtschaftliche und ländliche Beschäftigung zu vermitteln. „Die Herausforderung ... besteht darin, den Anteil der Fachkräfte von derzeit 5 Prozent auf rund 50 Prozent zu steigern. Um die Beschäftigungsfähigkeit unserer erwerbstätigen Menschen zu steigern, müssen wir eine angemessene Infrastruktur für die Berufsausbildung und die Zertifizierung von Qualifikationen und für die Vermittlung von Ausbildung schaffen. Die Industrieausbil-

„dungseinrichtungen müssen mit den technologischen Anforderungen der modernen Industrie und dem expandierenden Universum an Fachwissen Schritt halten“ (Premierminister Manmohan Singh auf der Indischen Arbeitskonferenz, April; 2007, Neu-Delhi).

**Qualität:** Hierbei geht es um die Verbesserung der Ausbildungseinrichtungen, der Werkzeuge, der Qualifikation der Lehrkräfte und der Lehrpläne. Mit Unterstützung der Weltbank sollen rund 500 ITIs zu „Kompetenzzentren“ werden, die eng mit der Industrie zusammenarbeiten werden. Industrie-Managementausschüsse sollen größere Autonomie im Bereich der Finanzen und der Programmentwicklung erhalten, um einzelne ITIs zu verwalten. Die Regierungen der Einzelstaaten werden jedoch Eigentümer der ITIs bleiben und weiterhin die Zulassung und die Gebühren regeln.

**Einbindung:** Mehr als 90 Prozent der indischen Erwerbstätigen verdienen ihren Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft. Nur wenige von ihnen besitzen die erforderlichen Qualifikationen, um ihre Produktivität und Erwerbsfähigkeit verbessern zu können. Die Qualifizierungsinitiative zielt darauf ab, eine Million Arbeitskräfte während der nächsten fünf Jahre und eine Million Arbeitskräfte jedes Jahr danach mit verwertbaren Qualifikationen auszustatten. Die öffentlich-private Partnerschaft der Initiative verbindet kurzfristige Ausbildungslehrgänge mit Zertifizierung. Die Programme zielen auf arme und weniger gut ausgebildete Personen, die sich die Teilnahme an allgemeinen langfristigen Ausbildungsprogrammen infolge hoher Zulassungsvoraussetzungen und Kosten nicht leisten können. Das Arbeits- und Beschäftigungsministerium führt zur Zeit in Partnerschaft mit der IAO ein Pilotprogramm durch, das sich auf vier Cluster konzentriert: Messingwaren (Moradabad, Uttar Pradesh), Glaswaren (Firozabad, Uttar Pradesh), Textilien (Tiruppur, Tamil Nadu) und Hausangestellte (Delhi). Das Programm soll zwar zur Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte in den Clustern beitragen, es dient aber auch der Erprobung von Umsetzungsrahmen und Methodologien zur Vermittlung und Zertifizierung von Qualifikationen in der informellen Wirtschaft.

Quelle: Ratnam und Chaturvedi, 2008.

### Kasten 2.9

#### Ausbildung für neue Industrien in Brasilien

In Brasilien waren die Herausforderungen neuer Technologien und die beabsichtigte Ausdehnung der industriellen Entwicklung auf neue geographische Gebiete die Gründe für die Initiative des nationalen Industrieverbands, ein neues Bildungs- und Ausbildungsprogramm auf den Weg zu bringen. Aufbauend auf dem PLANFOR–Arbeitnehmerausbildungsprogramm (1995–2002), plant das brasilianische Programm Ausbildung für neue Industrien die Erweiterung der Reichweite und Aufgaben des SESI (Sozialdienst für Erwerbstätige und ihre Familien) und des SENAI (der nationale Industrieausbildungsdienst), um die grundlegende und weiterführende Bildung und Berufsausbildung zu erfassen. Die Ausbildung unterstützt den strategischen Plan zur industriellen Entwicklung. Sie soll den Bedarf der Arbeitgeber an stark verbesserten grundlegenden Arbeitsqualifikationen decken, damit die Arbeitskräfte Anweisungen lesen, Graphiken verstehen und Wissen austauschen können. Ihre Ziele sind ehrgeizig: Es wird erwartet, dass die 40 Prozent der Industriearbeiter, die zur Zeit entweder Analphabeten sind oder weniger als acht Jahre die Schule besucht haben, die Grundschulbildung abschließen; es wird erwartet, dass 700.000 Arbeiter einen mittleren Bildungsabschluss erwerben und ihre grundlegenden und beruflichen Qualifikationen verbessern. Das Programm wird ferner berufliche Erst- und Weiterbildung, lebenslange und spezialisierte berufliche Bildung sowie eine an die formelle Bildung gekoppelte Fachausbildung der mittleren Ebene bieten. Die Absolventen des Programms, von denen 40 Prozent Techniker sind, sollen die eine Million neuen Industriearbeitsplätze besetzen, die in den neuen Industrien geschaffen werden sollen. Das Programm konzentriert sich hauptsächlich auf Industriearbeiter und ihre Familien/Gemeinden.

Quelle: Gallart, 2008.



**Kasten 2.10**  
**Qualifikationsentwicklung und Produktivität und die nationale**  
**Ausbildungsagentur von Jamaika (HEART Trust/NTA)**

Eines der Ziele des nationalen Entwicklungsplans 2030 ist die Verringerung der „Produktivitätslücke“. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität in Jamaika war mit 0,4 Prozent pro Jahr während der vergangenen 15 Jahre das niedrigste in der Region. Die beschränkte Einführung neuer Technologien, die langsame Qualifikationsverbesserung, die geringe wirtschaftliche Relevanz der Bildung, die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit im Fremdenverkehr und im Bergbau mit geringer Diversifizierung und das Wachstum der informellen Wirtschaft sind sämtlich Faktoren, die für das geringe Produktivitätswachstum verantwortlich sind. Der nationale Entwicklungsplan reagierte darauf mit der Schaffung von Anreizen für die betriebliche Entwicklung und Leistungsfähigkeit, wobei von allen Bildungs- und Ausbildungsanbietern ein nationaler Qualifikationsrahmen angenommen wird, und mit der Vermehrung gemeinsamer Ausbildungsprogramme mit Unternehmen des privaten Sektors.

Das Produktivitätszentrum von Jamaika, eine vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit finanzierte dreigliedrige Organisation, der Vertreter des Jamaikanischen Arbeitgeberverbands und des Jamaikanischen Gewerkschaftsbunds angehören, hilft Firmen bei der Ermittlung von Lücken bei der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit und bei der Erarbeitung von Lösungen und übt gleichzeitig Einfluss auf die Lehrpläne im Sekundar- und Tertiärbereich des Bildungswesens aus, damit Kompetenzen vermittelnde Ausbildungs- und Bildungsprogramme geboten werden. Das Zentrum entwickelt in Zusammenarbeit mit der für die betriebliche Ausbildung zuständigen Sektion von HEART Trust/NTA eine Methodologie zur Messung der Produktivität für die Überwachung der Auswirkung von Ausbildungsmaßnahmen auf die Produktivität der Unternehmen.

Quelle: McArdle, 2007.

### 2.3.3. Förderung der Formalisierung: Die Rolle der Ausbildung

Die Mitglieder sollten Maßnahmen für die Entwicklung der Humanressourcen, die Bildung, die Ausbildung und das lebenslange Lernen festlegen, die ... der Herausforderung Rechnung tragen, Tätigkeiten in der informellen Wirtschaft in menschenwürdige Arbeit umzuwandeln, die voll in das normale Wirtschaftsleben integriert ist; es sollten Maßnahmen und Programme entwickelt werden, deren Ziel darin besteht, menschenwürdige Arbeitsplätze und Bildungs- und Ausbildungschancen zu schaffen sowie erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten anzuerkennen, um Arbeitnehmern und Arbeitgebern dabei zu helfen, in die formelle Wirtschaft zu wechseln (Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, Absatz 3 d)).

108. Die Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache über die Ausbildung auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2000 (in Kapitel 1 zitiert), die Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache über die informelle Wirtschaft im Jahr 2002 und die danach angenommene Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, gehen auf die Zusammenhänge zwischen mehr und besserer Ausbildung und der Formalisierung der Arbeit und der Unternehmen ein. Die Formalisierung sorgt für bessere Arbeitsbedingungen und Rechte am Arbeitsplatz für die Arbeitnehmer und einen faireren Wettbewerb unter den Arbeitgebern. Für die Gesellschaft bedeutet Formalisierung, dass die Steuerbasis verbreitert und die Durchsetzung von Gesetzen und arbeitsrechtlichen Vorschriften erleichtert wird.

109. Wie in den Schlussfolgerungen dieser dreigliedrigen Aussprachen der IAO festgestellt wurde, ist die Entwicklung von Qualifikationen kein Allheilmittel – sie ist nicht die einzige notwendige Voraussetzung für die Formalisierung -, sie ist aber ein wesentlicher Faktor, der dazu beiträgt. Unter anderem muss die Bedeutung von Politiken zur Förderung des Beschäftigungswachstums in der formellen Wirtschaft hervorgehoben werden.

Eine verbesserte Abstimmung der Qualifikationen auf die Anforderungen und Bemühungen zur Förderung der Formalisierung durch bessere Qualifizierungsmaßnahmen setzen eine expandierende formelle Wirtschaft mit einem entsprechenden Arbeitsplatzangebot voraus. Das Tempo der Arbeitsplatzschaffung muss beschleunigt werden, um die Arbeitslosen und Unterbeschäftigten aufzunehmen, einschließlich der Schaffung besserer Beschäftigungsmöglichkeiten für die in der informellen Wirtschaft Tätigen. Wenn keine Arbeitsplätze geschaffen werden, wird die informelle Wirtschaft weiterhin große Teile der Erwerbstätigen aufnehmen, die keine menschenwürdige Arbeit finden können, obwohl sie höhere Qualifikationen besitzen.

110. In vielen Entwicklungsländern besteht eine große formelle Wirtschaft neben einer großen nicht organisierten informellen Wirtschaft. Vor allem in dieser Ländergruppe bietet sich die große Chance, die Ausbildung als Brücke zwischen dem Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft und einer produktiveren und menschenwürdigeren Arbeit in der formellen Wirtschaft zu nutzen.

111. Viele Länder führen ausdrücklich allgemeine Maßnahmen und Programme durch, die Qualifizierungsmaßnahmen einschließen, um Arbeitnehmern und Unternehmen den Wechsel in die formelle Wirtschaft zu erleichtern und so dauerhafte, produktive und menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen<sup>21</sup>. Diese Bemühungen werden unter drei allgemeinen Politikrubriken erörtert: Erweiterung des Zugangs zur Ausbildung außerhalb der wachstumsstarken formellen Wirtschaft; Anerkennung des früher Erlernten; und Einbeziehung der Formalisierung in die unternehmerische Ausbildung.

112. *Die Verbesserung des Zugangs zu einer qualitativ guten Qualifikationsentwicklung außerhalb der wachstumsstarken städtischen Gebiete* ist die erste Voraussetzung. In vielen Entwicklungsländern ist der Zugang der Menschen zu relevanten Bildungs- und Ausbildungsprogrammen, die ihre Arbeitsproduktivität steigern könnten, nach wie vor oft unzureichend. Es gibt möglicherweise einfach keine Ausbildungsmöglichkeiten; Analphabetismus kann junge Menschen und Erwachsene von der Berufsbildung ausschließen; die Bildungs- und Ausbildungsdienste können zu teuer sein, oder sie haben es nachweislich nur selten vermocht, den Absolventen zu einem besseren Arbeitsplatz zu verhelfen; und die Ausbildung entspricht möglicherweise nicht den Bedürfnissen bestimmter Bevölkerungsgruppen wie Frauen oder Wanderarbeitnehmer.

113. Die Schülerzahlen und Schulbesuchsquoten sind in den meisten Entwicklungsländern gestiegen. Die Qualität der Bildung und ihre Relevanz für die Beschäftigungsfähigkeit und eine Berufstätigkeit in der formellen Wirtschaft rücken jedoch mehr und mehr in den Vordergrund der Politik. In Lateinamerika werden Forderungen nach einer Verstärkung der arbeits- oder qualifikationsbezogenen Komponenten in den Sekundarbildungsprogrammen erhoben, insbesondere in ländlichen und städtischen Randgebieten, um die Schüler in die Lage zu versetzen, grundlegende fachliche und arbeitsbezogene Qualifikationen zu erwerben, die ihre Chancen für den Einstieg in den Arbeitsmarkt verbessern werden (Pieck, 2007, Seite 13). Die Bemühungen um die Beseitigung von Mängeln in der formellen Bildung und die Verbesserung der Koppelung zwischen grundlegender und allgemeiner Bildung einerseits und der beruflichen Ausbildung

---

<sup>21</sup> Siehe hierzu die für das Interregionale Symposium der IAO über die informelle Wirtschaft – den Übergang zur Formalisierung ermöglichten zusammengestellten Berichte und Artikel, das vom 27.-29. November 2007 in Genf veranstaltet wurde, um Erfahrungen über die Formalisierung der informellen Wirtschaft auszutauschen. <http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/index.htm>

andererseits zeigen einige gute Praktiken, die allgemeiner angepasst werden könnten. Es handelt sich dabei um folgendes:

- *Lokale und nationale Ausbildungseinrichtungen verknüpfen.* In Honduras bieten die Berufsbildungszentren (*Centros de Educación para el Trabajo – CENETs*) Bildung und Ausbildung für überwiegend arme Frauen in ländlichen und städtischen Gemeinwesen mit niedrigem Bildungsniveau. Sie stützen sich auf lokale Bedarfsschätzungen und die Mitwirkung der Gemeinschaft, sind aber auch an die nationale Berufsausbildungseinrichtung INFOP gekoppelt. Die Ausbildung verbindet die Vermittlung von Kernqualifikationen, wie die Ausbildung im Lesen und Schreiben und in geschlechtsspezifischen Fragen, mit Fach- und Berufsausbildung (in der Landwirtschaft, der Agro-Industrie, im Handel und im Dienstleistungsbereich) und unternehmerischer Ausbildung. Eine vor kurzem durchgeführte Wirkungsabschätzung ergab, dass die Beschäftigung in den Gemeinwesen im Anschluss an die Ausbildung, höhere Investitionen und die Einführung von neuen Technologien um 136 Prozent stieg (Rosal, 2007; Ooijens et al., 2000).
- *Förderunterricht und Arbeitsvermittlungsdienste mit Fachausbildung verbinden.* Das Programm Ausbildung für Arbeit (*Programa de Capacitación Laboral – CAPLAB*) in Peru (1997-2006) gliederte arme unterbeschäftigte und arbeitslose junge Menschen und Frauen in den Arbeitsmarkt ein, indem es die Berufsausbildung auf die Erfahrung und Motivierung der Auszubildenden abstimmte, unter Berücksichtigung der Nachfrage am Arbeitsmarkt, hauptsächlich von lokalen Kleinbetrieben, und unter Einschluss von Erfahrung am Arbeitsplatz. Das Programm wird in formellen Ausbildungseinrichtungen durchgeführt und legt das Schwergewicht auf die Ausbildung von Ausbildern in neuen Technologien und Ausbildungsmethoden und in Mitteln und Wegen, Fachausbildung erforderlichenfalls mit Förderunterricht zu verbinden und die Ausbildung an dezentralisierte Arbeitsvermittlungsdienste zu koppeln. Das ursprünglich geberfinanzierte Programm wurde 2003 in das Allgemeine Bildungsgesetz einbezogen (CAPLAB, 2007).
- *Die Ausbildungsbedürfnisse von Frauen berücksichtigen.* Programme, die auf Frauen oder auf Männer und Frauen abzielen, müssen den besonderen Umständen Rechnung tragen, die die Fähigkeit von Frauen zur Nutzung von Ausbildungsmöglichkeiten beeinflussen, beispielsweise Familienpflichten und Arbeitsbelastung, der saisonale Charakter der Arbeit oder Fahrgelegenheiten zu den Ausbildungszentren. Einige der Möglichkeiten, wie die staatliche Politik diese Kriterien in Bezug auf weibliche Arbeitnehmer erfüllen kann, beruhen auf Experimenten im privaten und nichtstaatlichen Sektor, wo Frauen die Initiative ergriffen und die Ausbildung so organisiert haben, dass sie für sie zugänglich und sinnvoll ist. Beispielsweise scheint in einigen asiatischen Ländern die Telearbeit im Kleinbürosektor auf dem Vormarsch zu sein. Dies ist eine neue Art von Arbeitsbereich, der besonders geeignet erscheint, um Frauen dabei zu helfen, ihren Zugang zu den Fach- und Kernqualifikationen, Netzwerken und Beschäftigungsvergünstigungen zu verbessern, die traditionell mit einer Arbeit in der formellen Wirtschaft verbunden sind<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Siehe beispielsweise Informationen über „eHomemakers“ in Malaysia, das Fachausbildung in Geschäftsentwicklung, Finanzplanung, der Shariah und Vernetzung für Frauen bietet, die von zu Hause aus IKT- und sonstige Büroarbeiten erledigen (zugänglich unter <http://ehomemakers.net>).

- *Auf junge Erwachsene abzielen, die eine gute Sekundarschulbildung verpasst haben.* Die sogenannten „Programme des zweiten Bildungswegs“ zielen auf Erwachsene, die aus irgendwelchen Gründen in ihrer Jugend keine angemessene Ausbildung erhalten haben. Solche Programme bieten im allgemeinen zeitliche Flexibilität, Kurzzeitlehrgänge und erforderlichenfalls Sozialdienste, um den Eintritt in den formellen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Das im Jahr 2002 von den chilenischen Ministerien für Bildung, Wirtschaft und Arbeit auf den Weg gebrachte *Chilecalifica*-Programm zielt beispielsweise darauf ab, das Bildungsniveau, die Qualität der Fachausbildung, die nationale Zertifizierung von Qualifikationen und Kompetenzen und die Arbeitsmarktinformation zu verbessern. Zwischen 2002 und 2004 erwarben rund 74.000 Menschen einen Abschluss im Rahmen des Programms; die Absolventen des Lehrgangs konnten ihr Einkommen im Durchschnitt um 9,7 Prozent steigern, und ihre Beschäftigungsrate stieg um 5,7 Prozent (Gallart, 2008).
- *Ländliche Wanderarbeitskräfte in die Lage versetzen, eine formelle städtische Beschäftigung zu erlangen.* Auch dies kann gezielte Maßnahmen oder Unterstützung erfordern. In China beispielsweise ist die Unterstützung von Erwerbstätigen beim Wechsel von informeller ländlicher Arbeit geringer Produktivität zu formeller Arbeit in städtischen Gebieten eine der Strategien zur Überwindung des Fachkräftemangels und zum Abbau der ländlichen Armut (Kasten 2.11). Im Rahmen eines gesonderten Ansatzes werden Fernunterrichtsprogramme, beispielsweise Unterricht in Englisch, Computerprogrammierung, Wirtschaft und Management, auf ländliche Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft in den schlechter versorgten Gebieten ausgeweitet (Wu, 2007).

114. Bei all diesen Beispielen besteht der Vorteil einer Verankerung der Tätigkeiten in den nationalen Berufsbildungseinrichtungen darin, dass ihre Erfahrung, Humanressourcen, Infrastruktur und dreigliedrige Verwaltung dazu beitragen, Ausbildungsangebot und Ausbildungsnachfrage zusammenzuführen. Für die Ausbildungseinrichtungen besteht die Herausforderung darin, die Ausbildung an die Bedürfnisse von Menschen mit geringer Bildung und spärlicher Beschäftigungserfahrung anzupassen. Ziel ist es, sie mit den Qualifikationen und Kompetenzen auszustatten, die in den kleineren Betrieben nachgefragt werden, die sie voraussichtlich einstellen werden, und gleichzeitig die Qualifikationen und die Lernfähigkeit zu vermitteln, die ihrerseits diesen Unternehmen helfen werden, neuere Technologien einzuführen und in der formellen Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu werden.

115. Systeme zur *Anerkennung von früher Erlerntem* zielen darauf ab, Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft denjenigen zugänglich zu machen, denen nicht der Vorteil einer formellen Berufsausbildung zugute gekommen ist. Früher Erlerntes umfasst alle Qualifikationen, ungeachtet dessen, wo oder wie sie erworben wurden: am Arbeitsplatz, im Gemeinwesen, zu Hause, durch informelle Lehren oder durch „learning by doing“ (praktisches Lernen) in der formellen oder informellen Wirtschaft. Anerkennung bedeutet die Zertifizierung von Qualifikationen anhand von genormten Qualifikationskriterien. Zertifizierung soll Arbeitgebern dabei helfen, die Qualifikationen und Kompetenzen von Stellenbewerbern leichter anzuerkennen, und es damit für die Arbeitnehmer leichter zu machen, sich um Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft zu bewerben.

116. Systeme zur *Anerkennung von früher Erlerntem* in der Qualifikationsentwicklung in Südafrika eine besonders große Rolle gespielt. Das Land teilt mit vielen Entwicklungsländern die Besonderheit, dass die industrie- und technologiebasierte Wirtschaft neben einer sehr großen informellen Wirtschaft floriert. Ein formelles System zur

**Kasten 2.11****Ausbildung ländlicher Arbeitskräfte für formelle Tätigkeiten in den Städten:  
Das Programm Tautropfen in China**

Im Jahr 2004 lancierte die chinesische Regierung das Programm Tautropfen, ein kombiniertes Armutsbekämpfungs- und Berufsausbildungsprogramm, das Menschen aus armen ländlichen Gebieten zur Abwanderung in städtische Gebiete ermutigt, in denen ein akuter Fachkräftemangel herrscht. Das erklärte Ziel besteht nach der Führungsgruppe für Armutslinderung und Entwicklung des Staatsrats darin, 5 Millionen jungen Landwirten und 200.000 älteren Menschen aus armen ländlichen Gebieten eine kostenlose Berufsausbildung zu bieten und ihnen dabei zu helfen, während des 11. Fünfjahresplans (2006-10) einen Arbeitsplatz in den Städten zu finden. Das Programm Tautropfen, das Berufsausbildung, bescheidene Subventionen und Hilfe beim Umzug in städtische Gebiete umfasst, die mit einem spezifischen Fachkräftemangel konfrontiert sind, ist Teil einer größeren ehrgeizigen Kampagne der Regierung zur Verringerung der Armut. Aus Regierungsberichten geht hervor, dass im Jahr 2006 der Projekthaushalt 95 Millionen Dollar für die Ausbildung von rund 1,65 Millionen Landwirten enthielt, eine Steigerung von 29 Prozent gegenüber 2005. Nahezu 1,3 Millionen der Ausgebildeten fanden Arbeit in städtischen Gebieten und förderten damit das Ziel des Programms, sowohl die Arbeitskräfteknappheit in den Städten als auch die Armut auf dem Land zu verringern. Neuere Gesetze, insbesondere das Beschäftigungsschutzgesetz, sollen den nationalen Arbeitsmarkt integrieren, einschließlich der Vermittlung von Berufsausbildung für freigesetzte städtische Arbeitskräfte und ländliche Wanderarbeitskräfte. Weitere Bemühungen zielen auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ab, um Tätigkeiten in arbeitsintensiven, exportorientierten Industrien für Wanderarbeitskräfte attraktiver zu machen. In der Provinz Guangdong konnten Berichten zufolge im Jahr 2007 nur 4,8 Millionen der 7,3 Millionen freien Stellen besetzt werden.

Quelle: Amt der Führungsgruppe für Armutslinderung und Entwicklung des Staatsrats, China, <http://cn.cpad.gov.cn>

Anerkennung des früher Erlernten wurde von der Regierung in die Wege geleitet, um das Erbe der Apartheid zu beseitigen, indem die Qualifikationen und das Gelernte derjenigen anerkannt werden, denen Zugang zu formeller Bildung, Ausbildung und Beschäftigung verwehrt worden war (Kasten 2.12.). Anderswo durchgeführte Systemreformen, die das Schwergewicht auf einen qualifikationsbasierten Ansatz und die Anerkennung von erworbenen Berufsqualifikationen legen, werden voraussichtlich ebenfalls die Beschäftigungsmöglichkeiten für die in der informellen Wirtschaft Tätigen verbessern.

117. Nationale Qualifikationsrahmen sehen einen umfassenden Ansatz zur Überprüfung und Zertifizierung von Kompetenzen und zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit verschiedener Ausbildungsanbieter vor. Es zeigt sich, dass die Verwirklichung von nationalen Qualifikationsrahmen ein großes Engagement erfordert – zu ihrer Entwicklung und noch mehr zu ihrer Aufrechterhaltung (z. B. um dafür zu sorgen, dass die Bewertungen mit den Technologien Schritt halten). Unter Forschern werden warnende Stimmen laut. „Es erweist sich, dass eine der neuesten Innovationen, nationale Qualifikationsrahmen, ... für Länder mit begrenzter Kapazität schwer zu verwirklichen sind. Begrenzte kompetenzbasierte System erscheinen effektiv und leichter umsetzbar“ (Johanson und Adams, 2004, Seite 5)<sup>23</sup>.

118. Durch Bemühungen zur *Entwicklung von Kleinbetrieben* kann die Formalisierung im Rahmen von Strategien zur Förderung der Produktivität und menschenwürdiger

<sup>23</sup> Zu Informationen über die Herausforderungen der Verwirklichung und Aufrechterhaltung solcher Ansätze siehe die folgenden IAA-Arbeitspapiere: Tuck, 2007; Young, 2005; und Dyson und Keating 2005.

**Kasten 2.12**  
**Anerkennung von früher Erlerntem in Südafrika**

Die südafrikanische Qualifikationsbehörde (SAQA) hat gemeinsame Verfahren und Leitlinien für die Verwirklichung der Anerkennung von früher Erlerntem innerhalb des nationalen Qualifikationsrahmens entwickelt. Die umfassenden Leitlinien schließen Bewertungs-, Rückmeldungs- und Qualitätsmanagementsysteme und -verfahren ein. „Sektor-Bildungs- und Ausbildungsbehörden“ der Industrie (SETAs) entwickeln industrienspezifische Pläne (beispielsweise im Fremdenverkehr, im Hotelgewerbe und im Sport, im Gesundheits- und Sozialbereich, im Baugewerbe, im Versicherungsgewerbe und im Maschinenbau) zur Beratung bei entsprechenden Anerkennungsverfahren, legen Qualifikationsüberprüfungsverfahren fest (erforderlichenfalls auch durch Beobachtung statt durch Prüfungen) und organisieren Weiterbildungsmaßnahmen. Einige dieser Branchen wenden sich speziell an Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft. Beispielsweise zielt das Anerkennungsverfahren auf die Zweige des Baugewerbes, in denen eine große Zahl von Arbeitnehmern informelle Tätigkeiten ohne Zertifizierung verrichten, um ihnen den Zugang zu Tätigkeiten zu ermöglichen, die Qualifikationen erfordern. Es wird davon ausgegangen, dass das System weiterhin das lebenslange Lernen sowie den Zugang zu einer Beschäftigung in der formellen Wirtschaft fördern wird.

Quellen: Blom 2006; SAQA, 2004; Dyson und Keating, 2005.

Arbeit unmittelbar unterstützt werden. Beispielsweise ergaben Erhebungen über große und kleine Unternehmen in Ghana, Kenia und Simbabwe positive Auswirkungen aller Mechanismen zur Unterstützung der Entwicklung von Kleinbetrieben auf die Produktivität, darunter betriebliche oder außerbetriebliche Ausbildung, interne F&U, Einstellung von Ausländern, Zugang zu ausländischen Käufern und Lieferanten und Technologietransfer mit Hilfe von technischer Unterstützung oder Lizenzerteilung. Von diesen Maßnahmen hatte die Mitarbeiterausbildung die größte Wirkung auf die Produktivität. Die Auswirkungen waren relativ größer in kleinen Unternehmen, in denen das Qualifikationsniveau niedriger war (Biggs et al., 1996).

119. Die Erfahrungen in Ghana (die in Kasten 2.13. beschrieben werden) und die folgenden Beispiele veranschaulichen, wie wichtig es ist, der Ausbildung mehr Aufmerksamkeit zu schenken, sowohl für Manager als auch für Arbeitnehmer, neben anderen Maßnahmen zur Förderung der Formalisierung, wie Zugang zu Kredit- und Produktmärkten und Verbesserung des Umfelds für nachhaltiges unternehmerisches Wirken.

- In Kenia hilft das vom Kenianischen Arbeitgeberverband entwickelte *Programm für Produktverbesserung und zwischenbetriebliche Verflechtungen zwischen Kleinstbetrieben und formellen Betrieben* informellen Unternehmern dabei, Zuliefervereinbarungen mit großen Unternehmen zu schließen, einschließlich der Anwendung des IAO-Programms Start and Improve Your Business und anderer Werkzeuge in dem CD-Paket *Employers' organizations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality* (IAA, 2006m).
- In Peru unterstützt die Abteilung für Kleinst- und Kleinbetriebe des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigungsförderung PRODAME (*Programa de Autempleo y Microempresa*) durch kostenlose Orientierungs- und Beratungsdienste für Personen, die ein kleines Unternehmen gründen oder formalisieren wollen, und PROMPYME (*Centro de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa*), indem sie kleinen Unternehmen dabei hilft, ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch den Zugang zu neuen Märkten zu steigern, einschließlich des öffentlichen Beschaffungswesens, ein Markt, der nur formellen, eingetragenen Unternehmen offen steht (IAA, 2005j).

**Kasten 2.13****Eine dezentralisierte armenfreundliche Strategie zur Verbesserung der informellen Wirtschaft in Ghana**

In Ghana konzentriert sich die Politik zur Förderung eines armenfreundlichen Wachstums auf die Verbesserung der informellen Wirtschaft durch Erweiterung der Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit. Das in zwei Distrikten erprobte Arbeitsmodell durch Partnerschaft zwischen dem Ministerium für Arbeitskräfte, Jugend und Beschäftigung, dem Gewerkschaftskongress von Ghana, dem Ghanaischen Arbeitgeberverband und der IAO im Rahmen des Pilotprogramms für menschenwürdige Arbeit für Ghana schuf lokale Einrichtungen für den sozialen Dialog, in denen Vertreter der Kommunalverwaltung, gewählte Versammlungsvertreter und Vertreter von Kleingewerbevereinigungen zusammenkommen. Gesetzlich vorgesehene Unterausschüsse der Distriktversammlungen für produktive Erwerbstätigkeit erarbeiten und verwirklichen lokale Wirtschaftsentwicklungspläne, die Hunderten von kleinen lokalen Unternehmen dabei helfen, ihren Betrieb zu modernisieren und in die formelle Wirtschaft zu expandieren. Durch die Partnerschaft zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor werden Wachstumshemmnisse mittels Investitionen in Infrastruktur, Ausbildung und andere Faktoren beseitigt. Die mittelständischen Vereinigungen ermuten ihre Mitglieder dazu, dem staatlichen Krankenversicherungssystem und dem staatlichen Pensionsfonds beizutreten. Die Unterausschüsse haben „Spar- und Kreditgenossenschaften für menschenwürdige Arbeit“ ins Leben gerufen, die die wirtschaftliche Stabilität stützen und Investitionskapital mobilisieren. Mitsprache, Organisation und der lokale soziale Dialog haben zu Verbesserungen bei der Verwaltungsführung und bei der Beilegung von Streitigkeiten geführt und lokale Steuereinnahmen generiert, so dass zusätzliche Steuermittel für Investitionen in Infrastruktur und Ausbildung zur Verfügung stehen, wodurch das Wachstum und verbesserte Arbeitsbedingungen weiter gefördert werden. Das Ausbildungshandbuch für die mittelständischen Vereinigungen in Ghana ist gemeinsam von der Abteilung informeller Sektor des Gewerkschaftskongresses von Ghana, der Ausbildungsabteilung der Arbeitgebervereinigung von Ghana und zwei nationalen Anbietern von Unternehmensdienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen entwickelt worden.

Quelle: [www.ilo.org/led](http://www.ilo.org/led), van Empel, 2007.

- In Südafrika bietet das Nationale Produktivitätsinstitut den Eigentümern von Kleinbetrieben Bildung und Ausbildung, um ihnen dabei zu helfen, durch Formalisierung ihre Produktivität zu steigern, indem sie insbesondere lernen, Vorschriften über Produktionsverfahren, Mindestlöhne, Versicherung, arbeitsrechtliche Vorschriften usw. zu befolgen (Nationales Produktivitätsinstitut, 2003, zitiert in IAA, 2005a, Seite 109).

## 2.4. Am wenigsten entwickelte Länder

### 2.4.1. Geringe Produktivität und Bildung und anhaltende Arbeitsarmut

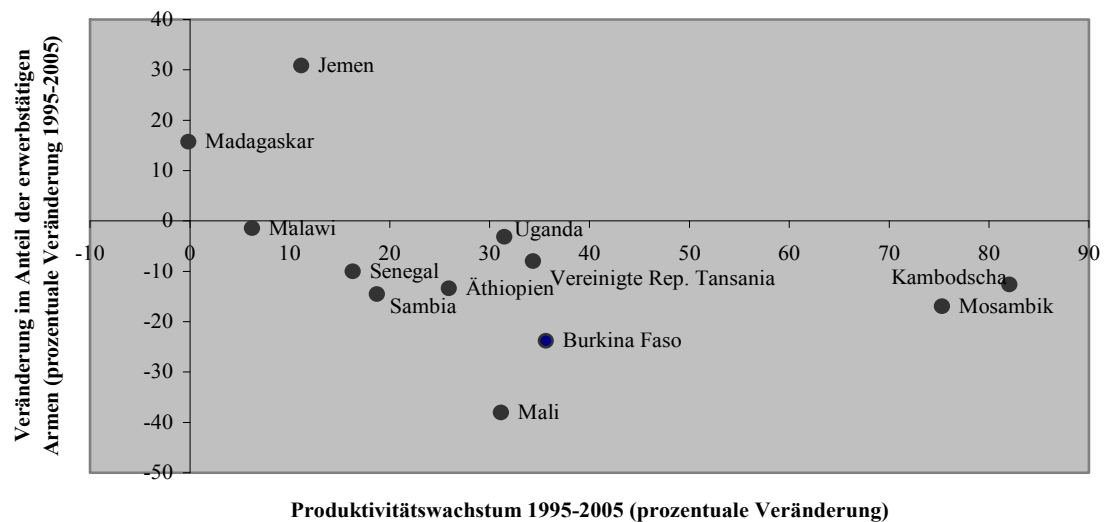
120. Die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) umfassen rund 50 Länder in der Welt (wie im Anhang zu diesem Kapitel aufgeführt; zu den Unterscheidungen zwischen „Entwicklungs-“ und „am wenigsten entwickelt“ siehe Fußnote 15). Zwei Drittel von ihnen liegen in Afrika südlich der Sahara, und viele andere liegen in Asien. Es gibt auch viele am wenigsten entwickelte kleine Inselstaaten. Neuere Entwicklungen in diesen Ländern unterstreichen die Tatsache, dass geringe Qualifikationen, niedrige Produktivität und Arbeitsarmut sich in einem Teufelskreis gegenseitig verstärken.

121. Ein kennzeichnendes Merkmal der ärmsten Länder ist ein im allgemeinen niedriges Bildungsniveau. Wie in Kapitel 4 erörtert, besuchen nur ein Fünftel der Jungen und Mädchen im Sekundarschulalter in Afrika südlich der Sahara die Schule (UNICEF, 2007). Dies entspricht genau der Hälfte der Schulbesuchsquote weltweit.

122. Für eine Prüfung der Zusammenhänge zwischen Produktivität, Qualifikationen und Beschäftigung sind die vorhandenen Daten besonders dürftig. Vergleichbare Daten zur Messung von Veränderungen in allen drei Kategorien während der vergangenen zehn Jahre liegen nur für ein Dutzend Länder vor. In dieser kleinen Stichprobe ist die Armut unverändert hoch, wobei 48 Prozent der Erwerbstätigen im Durchschnitt weniger als einen US-Dollar pro Tag zum Leben haben. Die Alphabetisierungsrate beträgt in diesen zwölf Ländern durchschnittlich 52 Prozent der Bevölkerung über 15 Jahre. Da Statistiken für die besser gestellten Länder im allgemeinen verfügbar sind, besteht Grund zu der Annahme, dass die tatsächliche Situation in der Gesamtheit der LDCs noch ernüchternder ist.

123. Die gute Nachricht ist, dass das durchschnittliche Produktivitätswachstum unter den Ländern dieser Stichprobe hoch war – 31 Prozent von 1995 bis 2005 –, und das Produktivitätswachstum scheint mit einem abnehmenden Anteil arbeitender Armen zu korrelieren (Abbildung 2.8). Bei einer so schmalen Bildungsgrundlage ist jedoch nur ein kleiner Prozentsatz des Arbeitskräftepotentials in der Lage, Möglichkeiten für anspruchsvollere produktive Arbeit in neueren Technologien oder in den Dienstleistungssektoren zu nutzen. Schlecht ausgebildet und ohne verwertbare Qualifikationen können die meisten Arbeitskräfte keine menschenwürdige und produktive Tätigkeit in der formellen Wirtschaft finden. In Afrika südlich der Sahara verdienen 75 Prozent der Erwerbstätigen ihren Unterhalt in der informellen Wirtschaft. Das Arbeitseinkommen aus informeller Wirtschaftstätigkeit ist zu niedrig, um es mehr als einer Minderheit zu ermöglichen, sich aus der Armut zu befreien.

**Abbildung 2.8. Am wenigsten entwickelte Länder: Veränderungen in der Produktivität und Zahl der erwerbstätigen Armen (mit 1 US-Dollar pro Tag), ausgewählte Länder**



Quellen: IAA, 2007a; IAA, 2007o.

#### 2.4.2. Grundsatzpolitische Prioritäten: Verbesserung der Ausbildungsqualität und des Ausbildungsangebots

124. *Die Bildungs- und Ausbildungssysteme* in den LDCs weisen viele Schwächen auf und leisten im allgemeinen noch keinen positiven Beitrag zur Erreichung von Entwicklungszielen. Der Output des Bildungswesens ist oft verzerrt zugunsten akademischer, nicht technischer Qualifikationen, während Berufs- und Fachausbildungs- und sonstige Qualifizierungsangebote, die Arbeitsmarktchancen eröffnen könnten, knapp



sind. Für viele junge Menschen ist eine Berufs- und Fachausbildung eine Laufbahnmöglichkeit zweiter Klasse.

125. LDCs stehen bei der Erweiterung des Umfangs und der Verbesserung der Qualität der Berufsausbildung, um die Produktivität zu verbessern und das Einkommenswachstum zu fördern, vor der folgenden doppelten Herausforderung:

- erstens muss die Produktivität von Frauen und Männern in der informellen Wirtschaft gesteigert werden, wo die meisten jungen Menschen, Frauen und Unternehmer heutzutage arbeiten; und
- zweitens müssen die Bildungs- und Ausbildungssysteme reformiert werden, damit sie die Qualifikationen und Kompetenzen vermitteln, die benötigt werden, um das Angebot an menschenwürdiger Arbeit in der formellen Wirtschaft zu erhöhen.

126. In einer vor kurzem durchgeführten Untersuchung der Afrikanischen Union wurden spezifische Qualifizierungsbereiche ermittelt, die für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Afrika als entscheidend angesehen wurden: In zwei vorrangigen Bereichen, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie indigene und Heimindustrien, liegt das Schwergewicht auf der Verbesserung der traditionellen und informellen Qualifizierungssysteme (Afrikanische Union, 2007). Die 11. Afrikanische Regionaltagung der IAO (Addis Abeba, 2007) kam zu dem Schluss, dass die afrikanischen Mitgliedstaaten Strategien umsetzen sollten, die folgendes einschließen „... Ausbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten für die arbeitenden Armen, insbesondere junge Menschen und Frauen, mit dem Ziel sicherzustellen, dass die afrikanische Erwerbsbevölkerung bis 2015 neue oder bessere Qualifikationen erlangt“ (IAA, 2007c).

127. Viele Regierungen haben in letzter Zeit Politiken in die Wege geleitet, die das Schwergewicht auf Ausbildung für Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft legen. Die Politiken im Senegal räumen der Berufsausbildung für Kleinproduzenten und selbständig Erwerbstätige Vorrang ein. In Benin vermitteln die staatlichen Fachschulen jetzt eine Fachausbildung für Handwerksmeister und Lehrlinge im informellen Sektor. Im Mittelpunkt der Ausbildungspolitik in Sambia steht überwiegend die Anhebung der Qualifikationen für die informelle Wirtschaft. Manche Initiativen bemühen sich darum, die Verbindungen zwischen den formellen Ausbildungseinrichtungen und den Erwerbstätigen und Unternehmern im informellen Sektor zu verbessern.

128. Es gilt viele finanzielle und nicht finanzielle Hürden zu überwinden, um den Zugang der Armen zur Ausbildung zu verbessern. Zu diesen Hürden gehören die Opportunitätskosten der Ausbildungszeit unter dem Blickwinkel des Lebensunterhalts, hohe Zulassungsvoraussetzungen oder hohe Gebühren für Ausbildungslehrgänge; und soziale Faktoren, die Frauen häufig in eine Ausbildung drängen, die ihnen nur Zugang zu Arbeitsplätzen geringer Produktivität verschafft. Frauen sehen sich im Hinblick auf eine Aufwertung ihrer Arbeit oder die Absolvierung einer Ausbildung Hindernissen gegenüber wegen der unbezahlten Arbeit, die von ihnen im Haushalt erwartet wird. Unbezahlte Haushaltsarbeit kann es anderen Haushaltsmitgliedern ermöglichen, an einer Ausbildung teilzunehmen und eine besser qualifizierte bezahlte Beschäftigung zu erlangen, lässt Frauen aber weniger Zeit zur Ausweitung ihres Geschäfts und zur Verbesserung ihrer Produktivität. In Kasten 2.14 werden einige allgemeine Lehren zusammengefasst, die aus zahlreichen Kleinprojekten und größeren Programmen gezogen worden sind, mit deren Hilfe diese Hürden erfolgreich überwunden worden sind.

#### Kasten 2.14

##### Verbesserung des Zugangs der Armen zur Ausbildung: Gezogene Lehren

**Finanzielle Zugangshürden abbauen:** Die Regierungen sollten spezifische auf die Armut zielende Interventionen für die Armen finanzieren, um den Zugang zur allgemeinen (formellen) Berufsausbildung zu erleichtern.

**Die nicht finanziellen Zugangshürden zu formellen Lehrgängen senken** und/oder den Armen zusätzliche Hilfe für deren Überwinden bieten, indem beispielsweise ihr Mangel an formeller Bildung angegangen wird, bevor sie eine Berufsausbildung aufnehmen.

**Qualifizierungsstrategien für benachteiligte Gruppen entwickeln:** ländliche Gruppen, bestimmte Kategorien von Frauen, jungen Frauen und Männern, die in der informellen Wirtschaft Tätigen und Männer und Frauen mit Behinderungen.

**Besondere Einrichtungen entwickeln,** die schwierigen persönlichen Umständen gerecht werden (z. B. in Bezug auf Zeit, Ort oder Ausbildungsmethodologie).

**Eine Ausbildung der Armen (und insbesondere der armen Frauen) in traditionellen Gewerbezeigen vermeiden,** damit sie nicht weiter marginalisiert werden; sie statt dessen für Betriebe ausbilden, die neue Technologien einsetzen (wie Reparatur von Mobiltelefonen), und Frauen in traditionell männlichen Berufen ausbilden. Es bedarf oft langwieriger und anhaltender Bemühungen um Fürsprache und Bewusstseinschaffung auf kommunaler und institutioneller Ebene, um öffentliche Unterstützung für neue wirtschaftliche Rollen von Frauen zu gewinnen.

**Die informelle Lehrlingsausbildung finanziell unterstützen** (weiter unten ausgeführt).

Quelle: Palmer, 2007.

129. *Analphabetismus* macht eine formelle Ausbildung für viele Menschen in der informellen Wirtschaft, einschließlich Lehrlingen und Handwerksmeistern, unerreichbar. Der Erfolg einer Verbindung von Ausbildung im Lesen und Schreiben mit einer Ausbildung zur Sicherung des Lebensunterhalts ist von vielen Programmen nachgewiesen worden, wie die Gesellschaft für die Entwicklung von Textilfasern im Senegal, das Tangail-Infrastrukturentwicklungsprojekt in Bangladesch und die Somaliland-Bildungsinitiative für Mädchen und junge Männer (Oxenham, 2002).

130. In der Vereinigten Republik Tansania hat die Berufsbildungsbehörde ein integriertes Ausbildungsprogramm konzipiert und erprobt, das Unterricht im Lesen und Schreiben sowie Fach- und Managementausbildung umfasst, da Lese- und Schreibfähigkeiten eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Berufsausbildung sind. Es werden Verbindungen zwischen den Auszubildenden und den Anbietern von Krediten und Unternehmensentwicklungsdiensten hergestellt. Eine Evaluierung ergab, dass die Qualität der von den Absolventen erzeugten Güter und Dienstleistungen besser wurde und Umsatz und Gewinn stiegen (Johanson und Adams, 2004).

131. *Informelle Lehren* können die Ausbildungs- und Produktivitätsergebnisse verbessern. Informelle Lehren sind ein wichtiger Lieferant von Qualifikationen und Ausbildung für Arbeit in der informellen Wirtschaft. Die Qualität der Ausbildung ist jedoch oft gering, da die theoretischen Grundlagen eines Handwerks fehlen und die eingesetzte Technologie elementar ist. In vielen LDCs bemühen sich zahlreiche Initiativen um eine Verbesserung der Lehrlingsausbildung in Anbetracht ihres Potentials, Produktivität und Beschäftigungsfähigkeit zu steigern. Manche Bemühungen waren bruchstückhaft, andere beruhten jedoch auf einem umfassenden Ansatz (Nübler, 2008a).

132. In Benin bemüht sich das Büro für die Unterstützung von Handwerkern (*Bureau d'appui aux artisans*) um eine Vervollständigung der Ausbildung von Lehrlingen durch die Zusammenarbeit mit verschiedenen Fachverbänden. Das Büro stellt Kontakte her zwischen Handwerksmeistern und Lehrlingen, die Fachverbänden angehören, und renommierten öffentlichen oder privaten Ausbildungsanbietern im Hinblick auf eine

ergänzende Ausbildung. Es finanziert die Programme und fungiert als technischer Berater. Die Fachverbände führen die Ausbildung durch und überwachen sie, entwickeln neue Ausbildungsmodule, beteiligen sich an der Auswahl der Auszubildenden, handeln die Gebühren für die Ausbilder aus, überwachen die Anwesenheit der Lehrlinge, koordinieren Prüfungen am Ende der Ausbildung und nehmen an der Programmevaluierung teil. Das Konzept der ergänzenden Lehrlingsausbildung war für die Handwerksmeister neu, und es musste Überzeugungs- und Informationsarbeit geleistet werden, um ihre Mitarbeit sicherzustellen. Weitere Erfolgsfaktoren waren Investitionen in modernere Ausrüstung und in eine bessere Lehrerausbildung (Johanson und Adams, 2004).

133. Eine effektivere informelle Lehrlingsausbildung erfordert eine integrierte Strategie, die die folgenden Elemente umfasst:

- *Verbesserung des Ansehens der Lehrlingsausbildung* mit Hilfe allgemeiner Sensibilisierungskampagnen über ihre Rolle und Möglichkeiten, einschließlich in Primar- und Sekundarschulen.
- *Durchführung von Markterhebungen*, um Handwerkszweige und Qualifikationen mit Marktpotential und die erforderliche zusätzliche Unterstützung zu ermitteln.
- *Unterstützung der Armen bei der Finanzierung einer Lehre*, wenn Haushalte die Gebühren der Lehrlingsausbildung und die Kosten für Werkzeuge und Ausrüstung nicht tragen können.
- *Verbesserung der Qualität und Relevanz der Berufsausbildung*, indem beispielsweise die Ausbildung am Arbeitsplatz durch theoretische Ausbildung ergänzt wird oder indem Handwerksmeistern in der informellen Lehrlingsausbildung fachliche, unternehmerische und pädagogische Fähigkeiten vermittelt werden.
- *Verbindung der Berufsausbildung mit der Entwicklung der Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten* für Lehrlinge mit unzureichender Grundbildung.
- *Verbesserung der Qualifikationen von Handwerksmeistern*, da die Verbesserung ihrer Qualifikationen in bessere oder bedarfsgerechtere Qualifikationen für ihre Lehrlinge münden wird.
- *Entwicklung von nationalen Systemen zur Anerkennung von Qualifikationen* durch die Bewertung und Zertifizierung von Qualifikationen, gleich ob sie im Rahmen informeller oder formeller Lehrlingsausbildungssysteme erworben wurden.
- *Gewährung von Unterstützung nach der Ausbildung* für Absolventen durch Arbeitsvermittlungsdienste oder Zugang zu Mikrofinanzierung und sonstige Unterstützung für die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit.
- *Ermütigung junger Frauen zur Aufnahme einer Lehrlingsausbildung*. Wenn Lehren eine ausgewogene und qualitativ gute Ausbildung für junge Männer und Frauen bieten sollen, müssen Anstrengungen unternommen werden, um das Verständnis der beruflichen Trennung zu verbessern und Mittel und Wege zu finden, wie Lehren dazu beitragen können, Barrieren zu überwinden, die junge Frauen daran hindern, in nicht traditionelle Arbeitsbereiche vorzudringen<sup>24</sup>.

134. Die formellen öffentlichen Ausbildungssysteme in den LDCs sind mit Problemen der Relevanz, Qualität und Gleichheit konfrontiert.

---

<sup>24</sup> Siehe IAA, 2005e.

- Die formellen Berufsbildungssysteme vermögen es nicht, die für die vorhandenen Arbeitskräfte benötigten Qualifikationen zu vermitteln.
- Die Qualität der Ausbildung hat sich verschlechtert, da Haushaltskürzungen eine Beschränkung der Investitionen in Einrichtungen, Ausrüstung und Personalgehälter zur Folge gehabt haben.
- Gleichheit beim Zugang zu Bildung und Ausbildung ist ein akutes Problem in LDCs. Frauen und Mädchen sind in der beruflichen Bildung und Ausbildung unterrepräsentiert. In manchen Ländern machen sie nur einen kleinen Bruchteil der Zahl der Teilnehmer aus und landen oft in Berufsfeldern, die traditionell Frauen vorbehalten sind, wie Frisörhandwerk und Sekretariatsarbeiten.

135. *Neue Politiken und Durchführungssysteme* sind von vielen LDCs zur Behebung dieser Probleme eingeführt worden, von denen viele auf Koordinierung und Partnerschaften mit dem private Sektor beruhen. Beispielsweise haben die Vereinigte Republik Tansania, Sambia und Malawi nationale Beratungs- oder Koordinierungsgremien (nationale Ausbildungsbehörden) eingerichtet, die für Partnerschaften als Mittel für eine effizientere Nutzung öffentlicher Gelder eintreten, indem die Berufsbildung stärker auf den Arbeitsmarkt zugeschnitten wird. Die Strukturierung der Beziehung zwischen dem Ausbildungssystem, den Arbeitgebern und den Gewerkschaften ist ein wesentliches Merkmal der nationalen Ausbildungsbehörden (Johanson und Adams, 2004).

136. *Die Durchführung der Bildung und Ausbildung* ist ein anderer Innovationsbereich, wobei im allgemeinen die Einführung von dualen Ausbildungsprogrammen (eine Verbindung von schulischer Bildung und Ausbildung mit betrieblicher Ausbildung), kompetenzbasierte Ausbildung, erweiterte Ausbildungsdienste und Fernunterricht im Vordergrund stehen. Die Umsetzung der kompetenzbasierten Ausbildung in die Praxis ist ein komplexer Prozess, der die Entwicklung von Normen auf der Grundlage von Arbeitsplatzanalysen, die Ausarbeitung von neuem modularem Lehrgangsmaterial und die Gestaltung neuer Bewertungsmethoden und Leistungsprüfungen erfordert. Dadurch stehen Ausbilder und Institutsleiter unter Druck, diese Qualifikationen zu vermitteln, und wird die Erwartung einer Beteiligung der Arbeitgeber geweckt.

137. In den letzten Jahren ist es zu einer regen Politik- und Programmentwicklungstätigkeit gekommen, um Unternehmen dazu zu ermutigen, das *Lernen am Arbeitsplatz* zu erweitern bei gleichzeitiger Verbesserung der Qualität der Ausbildung. In etlichen französischsprachigen afrikanischen Ländern (beispielsweise Burkina Faso, Benin, Côte d'Ivoire, Guinea, Mali, Niger, Senegal, Togo und Tschad) sind Ausbildungsfonds eingerichtet worden. Die Fonds werden in erster Linie durch in den Unternehmen eingesammelte Gelder (ein bestimmter Prozentsatz ihrer Lohn- und Gehaltssumme) gespeist. Die Fonds finanzieren die Ausbildung der Beschäftigten innerhalb oder außerhalb des Unternehmens und stellen das Embryo der in diesen Ländern entstehenden Systeme für lebenslanges Lernen dar. Kasten 2.15 veranschaulicht den Grundgedanken und die Tätigkeiten des *Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle* (FONDEF) Senegals.

138. Ausbildung allein schafft keine Arbeitsplätze und steigert auch nicht unbedingt die Produktivität der informellen Wirtschaft. Diese Ziele lassen sich am besten in einem Wirtschafts- und Arbeitsmarktumfeld erreichen, das die Entwicklung und Verwendung von Qualifikationen und die Formalisierung informeller Tätigkeiten unterstützt. So kamen die Teilnehmer der 11. Afrikanischen Regionaltagung überein, dass Strategien zur Befreiung aus der Falle der informellen Wirtschaft u.a. „Politiken zur verstärkten Registrierung von informellen Betrieben, Qualifikationsentwicklung, bessere und siche-

**Kasten 2.15**

**Senegal: *Fonds de développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (FONDEF)***

FONDEF ist eine autonome Organisation, die den Großteil der Weiterbildung und des lebenslangen Lernens in Unternehmen finanziert. FONDEF erhält Geld vom Staat und durch Beiträge der Unternehmen (auf der Grundlage einer Abgabe auf die Lohn- und Gehaltssumme). Ziel des Fonds ist es, die Qualifikationen der Mitarbeiter der Unternehmen zu verbessern und einen echten Weiterbildungsmarkt zu schaffen. Die Unternehmen tragen 25 Prozent der Ausbildungskosten. FONDEF finanziert Ausbildungsmaßnahmen in allen Wirtschaftszweigen und unterstützt die Ausbildungspläne von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie Ausbildungsprogramme, die von Sektor- und Branchenorganisationen und Gruppen von Unternehmen beschlossen worden sind. FONDEFs Beiträge können bis zu 75 Prozent der Gesamtausbildungskosten ausmachen. Nach Genehmigung eines Ausbildungsplans durch einen Auswahl Ausschuss (dem Vertreter der Verwaltung von FONDEF und der Sozialpartner angehören) werden ein oder mehrere private oder öffentliche Ausbildungsanbieter (zur Zeit 130), die von FONDEF zugelassen sind, mit der Durchführung der Ausbildung beauftragt. In nahezu drei Jahren (2004-2006) finanzierte FONDEF Ausbildungsmaßnahmen in 106 Unternehmen für fast 7.000 Beschäftigte. Auf kleine und mittlere Unternehmen entfielen 52 Prozent der Ersuchen um Ausbildungsfinanzierung, während 31 Prozent dieser Ersuchen von großen Unternehmen ausgingen. Zu den Hauptnutznießern gehörten der Bank- und Finanzsektor und die Industrie (Textilien, Nahrungsmittel). Unter sehr kleinen Unternehmen waren nur wenige Nutznießer.

Quelle: Weltbank, 2007a.

rere Arbeitsbedingungen, die Ausweitung des Umfangs des Sozialschutzes und die Förderung von frei gewählten Vereinigungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern der informellen Wirtschaft“ integrieren sollten (IAA, 2007c, Seite 9).

## Anhang

### Ländergruppen

|  |                              |  |                                       |
|--|------------------------------|--|---------------------------------------|
| <b>OECD-Länder mit hohem Einkommen</b>                                       | Tadschikistan                | Libysch-Arabisches Dschamahirija       | Äthiopien                             |
| Australien   | Tschechische Republik        | Marokko                                | Bangladesch                           |
| Belgien  | Turkmenistan                 | Marschall-Inseln                       | Benin                                 |
| Dänemark   | Ukraine                      | Mauritius                              | Bhutan                                |
| Deutschland  | Ungarn                       | Mexiko                                 | Burkina Faso Burundi                  |
| Finnland   | Usbekistan                   | Mikronesien, Föderat.Staaten           | Demokratische Republik Kongo          |
| Frankreich   | (28 Länder oder Gebiete)     | Mongolei                               | Dschibuti                             |
| Griechenland   | <b>Entwicklungsländer</b>    | Namibia                                | Eritrea                               |
| Irland   | Ägypten                      | Nauru                                  | Gambia                                |
| Island   | Algerien                     | Nicaragua                              | Guinea                                |
| Italien  | Antigua und Barbuda          | Nigeria                                | Guinea-Bissau                         |
| Japan  | Argentinien                  | Oman                                   | Haiti                                 |
| Kanada   | Bahamas                      | Pakistan                               | Jemen                                 |
| Republik Korea   | Bahrain                      | Palau                                  | Kambodscha                            |
| Luxemburg  | Barbados                     | Panama                                 | Kap Verde                             |
| Neuseeland   | Belize                       | Papua-Neuguinea                        | Kiribati                              |
| Niederlande  | Bolivien                     | Paraguay                               | Komoren                               |
| Norwegen   | Botsuana                     | Peru                                   | Laotische Demokratische Volksrepublik |
| Portugal   | Brasilien                    | Philippinen                            | Lesotho                               |
| Österreich   | Brunei Darussalam            | Saint Kitts und Nevis                  | Liberia                               |
| Schweden   | Chile                        | Saint Lucia                            | Madagaskar                            |
| Schweiz  | China                        | Saint Vincent und die Grenadinen       | Malawi                                |
| Spanien  | Costa Rica                   | Salomon-Inseln                         | Maldiven                              |
| Vereinigte Staaten   | Côte d'Ivoire                | Sambia                                 | Mali                                  |
| Vereinigtes Königreich   | Dominika                     | Saudi-Arabien                          | Mauretanien                           |
| (24 Länder oder Gebiete)   | Dominikanische Republik      | Seschellen                             | Mosambik                              |
| <b>Mittel- und Osteuropa und die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)</b> | Ecuador                      | Simbabwe                               | Myanmar                               |
| Albanien   | El Salvador                  | Singapur                               | Neapel                                |
| Armenien   | Fidschi                      | Sri Lanka                              | Niger                                 |
| Aserbaidshjan  | Gabun                        | Südafrika                              | Ruanda                                |
| Belarus  | Ghana                        | Surinam                                | Samoa (West)                          |
| Bosnien-Herzegowina  | Grenada                      | Swasiland                              | Salomon-Inseln                        |
| Bulgarien  | Guatemala                    | Arabische Republik Syrien              | São Tomé und Príncipe                 |
| Estland  | Guyana                       | Thailand                               | Senegal                               |
| Georgien   | Honduras                     | Tonga                                  | Sierra Leone                          |
| Kasachstan   | Hongkong, China (SVR)        | Trinidad und Tobago                    | Somalia                               |
| Kirgistan  | Indien                       | Tunesien                               | Sudan                                 |
| Kroatien   | Indonesien                   | Türkei                                 | Vereinigte Republik Tansania          |
| Lettland   | Islamische Republik Iran     | Uruguay                                | Timor-Leste                           |
| Litauen  | Irak                         | Bolivarische Republik Venezuela        | Togo                                  |
| Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien                              | Jamaika                      | Vietnam                                | Tschad                                |
| Republik Moldau  | Jordanien                    | Westufer und Gazastreifen              | Tuvalu                                |
| Montenegro   | Kamerun                      | Zypern                                 | Uganda                                |
| Polen  | Katar                        | (89 Länder und Gebiete)                | Vanuatu                               |
| Rumänien   | Kenia                        | <b>Am wenigsten entwickelte Länder</b> | Zentralafrikanische Republik          |
| Russische Föderation   | Kolumbien                    | Afghanistan                            | (50 Länder und Gebiete)               |
| Serbien  | Kongo                        | Angola                                 |                                       |
| Slowakei   | Demokratische Republik Korea | Äquatorialguinea                       |                                       |
| Slowenien  | Kuba                         |  |                                       |
|  | Kuwait                       |  |                                       |
|  | Libanon                      |  |                                       |
|  | Malaysia                     |  |                                       |

Quelle: UNDP, 2006.

## Kapitel 3

---

### Qualifikationen und Produktivität in der Arbeitsstätte und entlang Wertschöpfungsketten

Die Mitglieder sollten ... die Ausweitung des Lernens und der Ausbildung am Arbeitsplatz fördern durch: i) den Einsatz hocheffizienter Arbeitsmethoden, die die Fähigkeiten verbessern; ii) die Durchführung betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildungsmaßnahmen mit öffentlichen und privaten Ausbildungsanbietern ... und iii) die Verwendung neuer Formen des Lernens in Verbindung mit geeigneten sozialpolitischen Maßnahmen, um die Teilnahme an der Ausbildung zu erleichtern (Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, Absatz 9 f)).

Die Mitglieder sollten ... anerkennen, dass lebenslanges Lernen sich stützen sollte auf die ausdrückliche Verpflichtung der Regierungen, zur Verbesserung von Bildung und Ausbildung auf allen Ebenen Investitionen vorzunehmen, der Unternehmen, ihre Arbeitnehmer auszubilden, und der einzelnen Menschen, ihre Kompetenzen und ihre berufliche Laufbahn zu entwickeln (Empfehlung Nr. 195, Absatz 4 b)).

Nachhaltige Unternehmen sollten innovativ sein, geeignete umweltfreundliche Technologien annehmen, Qualifikationen und Humanressourcen entwickeln und die Produktivität stärken, um auf nationalen und internationalen Märkten wettbewerbsfähig zu bleiben. Außerdem sollten sie betriebliche Praktiken anwenden, die sich auf die uneingeschränkte Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der internationalen Arbeitsnormen stützen, und sie sollten gute Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen als wichtiges Mittel zur Steigerung der Produktivität und Schaffung von menschenwürdiger Arbeit fördern (Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, Absatz 13).

139. Am Anfang dieses Kapitels steht die Feststellung, dass die Entwicklung von Qualifikationen eine, aber auch nur eine der Haupttriebkraft des Produktivitätswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit auf Unternehmensebene ist. Die empirischen Beweise zeigen, dass effektive Mittel zur Förderung des Lernens am Arbeitsplatz für verschiedene Arten von Unternehmen unterschiedlich sind. Daher beschäftigt sich dieses Kapitel mit den empirischen Beweisen und zieht Lehren in Bezug auf die Förderung der Qualifikationsentwicklung in drei Unternehmenskontexten. Erstens, *zwischenbetriebliche Allianzen* innerhalb lokaler Cluster oder entlang globaler Wertschöpfungsketten mit Bezug zu multinationalen Unternehmen bieten Möglichkeiten für die Nutzung von Größenvorteilen bei der Entwicklung von Qualifikationen. Zweitens, Firmen, die eine sogenannte *Hochleistungsarbeitsstätten-Strategie* befolgen, legen besonderes Gewicht auf die Qualifikationsentwicklung als Teil von partizipatorischen Ansätzen zur Unternehmensführung und zum Unternehmenswachstum. Drittens, *kleinere Unternehmen* müssen besondere Herausforderungen überwinden, um Zugang zu Ausbildungsdiensten zu erlangen und die Fach- und Führungsfähigkeiten zu entwickeln, die sie benötigen, um wachsen zu können. Am Schluss des Kapitels wird auf die wichtige Rolle der Regierungen und der Sozialpartner bei der Förderung von Investitionen und Innovationen im Bereich der Qualifikationen eingegangen.

### 3.1. Das nachhaltige Unternehmen: Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und Qualifikationsentwicklung

140. Auf der 96. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz wurde folgendes festgestellt: „Nachhaltige Unternehmen sind eine Hauptquelle von Wachstum, Schaffung von Wohlstand, Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit. Die Förderung nachhaltiger Unternehmen ist daher ein wichtiges Werkzeug zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit und nachhaltiger Entwicklung und von Innovationen, was den Lebensstandard und die sozialen Bedingungen im Lauf der Zeit verbessert“ (IAO, 2007e, Absatz 3).

141. Die Konferenz stellte fest, dass Unternehmen nur nachhaltig sein können, wenn sie existenzfähig sind. Existenzfähige Unternehmen sind wettbewerbsfähige Unternehmen. Wenn ein Unternehmen nicht imstande ist, seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, dann ist seine langfristige Existenzfähigkeit ebenso ungewiss wie die Zahl und Qualität der Arbeitsplätze, die es bietet. Umgekehrt schaffen Betriebe, die menschenwürdige Arbeit bieten, das für nachhaltige Produktivitätsverbesserungen unerlässliche Human- und Sozialkapital. Somit besteht eine wechselseitige Beziehung zwischen Wettbewerbsfähigkeit und menschenwürdiger Arbeit.

142. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert Wettbewerbsfähigkeit als „die Fähigkeit von Unternehmen, Industrien, Regionen oder supranationalen Regionen, ... ein relativ hohes Faktoreinkommen und eine relativ hohe Faktorbeschäftigung auf nachhaltiger Grundlage zu generieren“, während sie gleichzeitig ständig dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind<sup>1</sup>. In einer wissenschaftlichen Darstellung (Cantwell, 2005) wird Wettbewerbsfähigkeit definiert als „der Besitz der für nachhaltiges Wirtschaftswachstum erforderlichen Fähigkeiten“ und betont, dass dies in einem wettbewerbsgeprägten Umfeld der Fall ist, in dem andere gleichwertige, aber gewöhnlich etwas andere Fähigkeiten haben. Der Lebensstandard eines Landes steigt, wenn es ein nachhaltiges Produktivitätswachstum erzielt. Auf Unternehmensebene macht ein solches Wachstum es möglich, die Expansionspläne einer Firma zu finanzieren, während es gleichzeitig die Möglichkeit für Realloohnerhöhungen bietet.

143. Über die Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit wird jedoch ausgiebig diskutiert, wobei das Weltwirtschaftsforum (2007) 12 Säulen erkennt: (1) Institutionen, (2) Infrastruktur, (3) makroökonomische Stabilität, (4) Gesundheit und Primarschulbildung, (5) höhere Bildung und Ausbildung, (6) Gütermarkteffizienz, (7) Arbeitsmarkteffizienz, (8) hochentwickelte Finanzmärkte, (9) technologische Bereitschaft, (10) Marktgröße, (11) hochentwickelte Unternehmen und (12) Innovation. Wichtig ist der Hinweis, dass diese Faktoren für sich allein genommen zwar keine Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten können, dass sie zusammen aber zur Entwicklung wettbewerbsfähiger Wirtschaften beitragen.

144. *Unternehmen werden nachhaltig, indem sie selbst wettbewerbsfähig werden und ihre Tätigkeit in einem förderlichen Umfeld ausüben.* Die Schlussfolgerungen der Aussprache über die Förderung nachhaltiger Unternehmen (IAA, 2007e) liefern detaillierte Hinweise zu den wesentlichen Voraussetzungen für ein förderliches Umfeld, die in Kasten 3.1 zusammengefasst werden.

---

<sup>1</sup> Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit wird definiert in der Eurostat-Datenbank für Begriffe und Definitionen unter <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/coded/info/data/coded/en/g1007950.htm>



| <b>Kasten 3.1</b>  |   |
|--|---|
| <b>Voraussetzungen für ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Frieden und politische Stabilität</li> <li>– gute Staats- und Regierungsführung</li> <li>– sozialer Dialog</li> <li>– Achtung universeller Menschenrechte</li> <li>– Unternehmenskultur</li> <li>– eine solide und stabile makroökonomische Politik</li> <li>– Handel und nachhaltige Wirtschaftsintegration</li> <li>– ein förderliches regulatorisches und rechtliches Umfeld, das Frauen wie Männern gleichermaßen zugute kommt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rechtsstaatsprinzip und sichere Eigentumsrechte</li> <li>– fairer Wettbewerb</li> <li>– Zugang zu finanziellen Dienstleistungen</li> <li>– physische Infrastruktur</li> <li>– Informations- und Kommunikationstechnologien</li> <li>– Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen</li> <li>– soziale Gerechtigkeit und soziale Einbindung</li> <li>– angemessener sozialer Schutz</li> <li>– verantwortungsbewusstes Umweltmanagement</li> </ul> |
| Quelle: IAA, 2007f.  |   |

### 3.1.1. Triebkräfte des Produktivitätswachstums und der sich wandelnde Kontext des Unternehmens

145. Zum Verständnis der Bedeutung der Ausbildung für die Unternehmen und der Notwendigkeit, Ausbildungsmaßnahmen durchzuführen, ist es erforderlich, die Quellen der Produktivitätsveränderungen einer Prüfung zu unterziehen und den sich rasch wandelnden Kontext, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Unternehmens, zur Kenntnis zu nehmen. Der sich wandelnde Kontext hat tiefgreifende Auswirkungen auf die den Unternehmen zu Gebote stehenden Strategien und auf ihren Ausbildungsbedarf.

146. Während der vergangenen Jahrzehnte ist es im Zuge der Einführung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu einem radikalen und transformativem *Technologiewandel* gekommen. Die neuen Computer- und Kommunikationssysteme stellen eine Mehrzwecktechnologie dar, in der Bedeutung vergleichbar der Verwendung von Dampf und Elektrizität in früheren technologischen Revolutionen (Gospel und Fiedler, 2007). Insgesamt gesehen hat diese Technologie in vielen Sektoren der meisten Volkswirtschaften zu einer Erhöhung der Produktivität geführt. Was die Qualifikationen und die Entwicklung der Humanressourcen angeht, hat IKT abweichende Auswirkungen gehabt. Einerseits hat sie höhere Qualifikationen erfordert und die Mittel für stärker dezentralisierte und mit weniger Routine verbundene Produktions- und Dienstleistungssysteme geliefert. Andererseits hat sie die Verbreitung von Massenproduktionsarbeit in Entwicklungsländern begünstigt.

147. Die Bedeutung der IKT sollte jedoch nicht das Auftauchen anderer neuer Technologien, wie die Biotechnologie und die Nanotechnologie, verdecken, die sich auf bestimmte Sektoren auszuwirken beginnen. Sie sollte auch nicht die Bedeutung vieler kleinerer technologischer und organisatorischer Veränderungen verdecken, die sich ebenfalls vollziehen, wie zunehmende Veränderungen im Baugewerbe im Zuge der Einführung neuer Materialien, Ausrüstungen und Werkzeuge.

148. Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sind teils technologiegetrieben (auch als Technologieschub bezeichnet) teils aber auch marktgetrieben (auch als Marktschub bezeichnet) (Rosenberg, 1975). Was die Produktmärkte angeht, so waren die vergange-

nen Jahrzehnte durch eine zunehmende Öffnung der Märkte und Ausdehnung ihrer geographischen Grenzen gekennzeichnet, häufig als Globalisierung bezeichnet. Diese Entwicklung ist selbst zum Teil technologiegetrieben (z. B. durch IKT, verbesserte Kommunikationen, billigere Transportsysteme) und zum Teil politikgetrieben (z. B. Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen durch nationale Regierungen).

149. Ein weiterer Aspekt der sich wandelnden Märkte und Technologien ist eine *Verkürzung der Produktlebens- und Nutzungsdauerzyklen*. Ein Produkt, das früher vielleicht ein Jahrzehnt auf dem Markt war, ist heute möglicherweise nur wenige Jahre in Mode und akzeptabel. Dies bewirkt eine Nachfrage nach neuen Kenntnissen und nach Innovationen und nach Qualifikationen und Arbeitsmethoden, die mit dem Wandel Schritt halten können.

150. Die *Globalisierung der Finanzmärkte* wirkt sich ebenfalls zunehmend auf das Umfeld aus, in dem Unternehmen tätig sind, und prägt ihre Strategien. Dies bezieht sich auf die zunehmenden internationalen Geldströme, die Interdependenz der Finanzmärkte, das Wachstum der internationalen Märkte für Fusionen und Übernahmen, die Verbreitung des Gedankens des „Shareholder value“ und die Aktivitäten von Beteiligungsgesellschaften und Hedgefonds. Diese können Unternehmen unter Druck setzen, Produktivität, Innovation und Rentabilität zu steigern. Sie können aber auch dazu führen, dass Unternehmen kurzfristiger denken und Betriebsteile schließen oder veräußern, was schwere negative wirtschaftliche und soziale Folgen haben kann (Gospel und Pendleton, 2005).

151. Die Einführung *neuer betrieblicher Praktiken*, wie Just-in-time-Materialwirtschaft, Arbeitergruppen, Total-quality-Management und Benchmarking, bewirkt ebenfalls eine Veränderung der Art und Weise, wie Unternehmen ihren Betrieb führen, und kann die Entwicklung von speziellen neuen Fertigkeiten erfordern.

152. Schließlich sind auch Veränderungen in der *Unternehmensstruktur* von Bedeutung. Viele Unternehmen legen ihre Grenzen neu fest. Daher ist eine Tendenz zu stärker dezentralisierten Organisationsformen und zu einem Abbau der betriebsinternen Hierarchieebenen zu beobachten. Es gibt auch Veränderungen in den Grenzen der Unternehmen infolge einer Zunahme der Fremdbeschaffungen und Auslagerungen. In jüngster Zeit haben sich das Wertschöpfungskettenmanagement und die Clusterbildung als wesentliche Komponenten von Unternehmensstrategien und Organisationsstrukturen herausgebildet.

### 3.1.2. Nutzen der betrieblichen Ausbildung für die Produktivität

153. Die Produktivitätsverbesserungen, die durch technologische und andere betriebliche Fortschritte bewirkt werden, können ohne eine Belegschaft, die deren Potentiale ausschöpfen und neue Vorkehrungen umsetzen kann, nicht in vollem Umfang realisiert werden. Qualifizierte Mitarbeiter sind ein wesentlicher Faktor, der zur Steigerung der Produktivität beiträgt. Kochan (2006) zitiert umfangreiche Untersuchungen, aus denen hervorgeht, dass Unternehmen, die in ihre Beschäftigten investieren, um wissensbasierte Organisationen aufzubauen, eine Kapitalverzinsung durch höhere Produktivität und Rentabilität erreichen können.

154. Über entsprechende Nachweise ist in Industrieländern umfassend berichtet worden, ähnliche empirische Beweise liegen jedoch auch aus mehreren Entwicklungsländern vor. Tan und Batra (1995) und Batra (2001) untersuchen sechs Entwicklungsländer<sup>2</sup> und

---

<sup>2</sup> Die Länderanalyse umfasst Guatemala, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Mexiko und Nicaragua.

berichten, dass Unternehmen, die ihre Beschäftigten ausbilden, erhebliche Produktivitätsgewinne zu verzeichnen haben gegenüber Unternehmen, die keine Ausbildung am Arbeitsplatz durchführen.

155. Die Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Wettbewerbsfähigkeit hängt zum Teil von der Fähigkeit von Unternehmen und ihren Arbeitskräften ab, Veränderungen vorzunehmen und Neuerungen einzuführen. Eine Analyse des Schrifttums zu Innovation, Produktivität und Beschäftigung kam zu dem Ergebnis, dass „die zu den Gesamtbeschäftigungsauswirkungen von Innovationen auf Unternehmensebene vorliegenden Beweise tendenziell positiv sind; Unternehmen, die in Produkte, aber auch in Verfahren investieren, wachsen schneller und weiten ihre Beschäftigung in der Regel stärker aus als nicht innovative Unternehmen, ungeachtet der Industrie, der Größe oder sonstiger Merkmale“ (Pianta, 2004). Gut ausgebildete und qualifizierte Mitarbeiter stärken die Fähigkeit sowohl zu individueller Kreativität als auch zu Gruppeninnovation (Amabile, 1996). Erfolgreiche Innovationen erfordern auch einen großen Stamm an Fachkräften, die Hand in Hand mit der Forschung arbeiten, und Lernen auf allen Ebenen.

156. Innovationen sind aber nicht nur ein technologisches Phänomen, das sich in neuen Produkten und Produktionsverfahren niederschlägt. Innovationen sind vielmehr ein sozialer Prozess, der von Menschen, ihrem Wissen, ihren Qualifikationen und Fähigkeiten sowie von ihrer Motivation und Arbeitszufriedenheit abhängt. So ergab eine in den Niederlanden durchgeführte Untersuchung, die sich auf 9.000 Unternehmen erstreckte, dass die Innovationserfolge des Landes nur zu 25 Prozent auf den Einfluss von technologischen Innovationen zurückzuführen waren, während sie zu 75 Prozent auf sozialen Innovationen beruhten, wie Managementwissen und die Art und Weise des Erwerbs dieses Wissens und seiner Integration in die Betriebsabläufe des Unternehmens (Volberda und van der Bosch, 2004).

157. *Die Teilhabe an den Vorteilen einer verbesserten Produktivität der Unternehmen* ist ebenfalls ein sozialer Prozess. Durch Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen wird sichergestellt, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber und ihre Verbände über alle möglichen Fragen der Arbeitsbeziehungen verhandeln können. Im Verein mit Vereinigungsfreiheit gewährleisteten Kollektivverhandlungen, dass Arbeitnehmer ein Mitspracherecht haben und gerechte Ergebnisse aushandeln können.

158. Kollektivverhandlungen sind ein Schlüsselinstrument zur Sicherstellung von Rechten und Vertretung am Arbeitsplatz, zur Förderung der Beschäftigung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Ausweitung des sozialen Schutzes. Es ist gezeigt worden, dass Kollektivverhandlungen zu höherer Produktivität beitragen (Freeman und Medoff, 1984; Mishel und Voos, 1992), zu weniger Ungleichheit bei den Löhnen, zu geringerer und weniger hartnäckiger Arbeitslosigkeit und zu weniger und kürzeren Streiks, als dies in Ländern der Fall ist, in denen Kollektivverhandlungen weniger verbreitet sind (Aidt und Tzannatos, 2002), wenngleich sich die Auswirkungen je nach den nationalen, sektoralen und betrieblichen Gegebenheiten unterscheiden (Hirsch, 2003). In mehreren Systemen haben sich Kollektivverhandlungen als ein wesentliches Instrument erwiesen zur Einführung von Innovationen in der Arbeitsorganisation im Hinblick auf optimale Organisation und Leistungsfähigkeit.

159. Das Vorhandensein starker, durch Kollektivverhandlungen begünstigter Kommunikationskanäle kann die Arbeitsplatzstabilität fördern und damit die Fluktuation verringern. Eine geringere Fluktuation hat oft niedrigere Ausbildungskosten zur Folge, und der Verbleib erfahrener Arbeitskräfte im Betrieb kann sich in höherer Produktivität und besserer Qualität der Produkte und Dienstleistungen niederschlagen. Durch Kollektiv-

verhandlungen können Arbeitnehmer auch zur Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen angeregt und kann ein Klima des Vertrauens zwischen der Unternehmensleitung und den Beschäftigten gefördert werden, wobei beide Parteien Vorteile aus Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen erwarten dürften (Nübler, 2008b). Zu den Nutzeffekten von Kollektivverhandlungen gehören ordnende Maßnahmen bei der „Verteilung von Wohlstand und beim Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten; ihre Rolle bei der Bekämpfung von Armut; sowohl makro- als auch mikroökonomische Vorteile ...; ihre Fähigkeit, eine Grundlage für eine faire Globalisierung zu schaffen“ (Erklärung des Stellvertretenden Vorsitzenden (Arbeitnehmergruppe), Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik – IAA, 2007j, Absatz 99).

160. Bei der Wahl, vor die mehrere Systeme gestellt sind, geht es im wesentlichen um niedrige Löhne oder höhere Qualität, Produktivität und Qualifikationen. Kollektivverhandlungen können den Tugendkreis stützen: Eine gemeinsam festgelegte Qualifikationsentwicklung kann Innovationen und Produktivitätsgewinne unterstützen und sie zum Teil in höhere Bezahlung und Beschäftigung umsetzen. Der Informationsaustausch und der Dialog über Qualifikationsentwicklung, Innovation und Produktivitätsverbesserungen können positive, vorausschauende Themen für gemeinsame Konsultationen sein, durch die nachhaltige Unternehmen unterstützt werden (Kasten 3.2.). Wo es keine Kollektivverhandlungen gibt, können Konsultationen durch Gruppen und Qualitätszirkel einen Informationsaustausch über Fragen im Zusammenhang mit Ausbildung und Produktivität ermöglichen. Im Mittelpunkt von Kollektivvereinbarungen stehen zunehmend Ausbildungsfragen, darunter die Einrichtung von Studienurlaub und Bildungsurlaub oder von Sparkonten für Weiterbildungszwecke (IAA, 2007m).

161. Ausbildungspartnerschaften zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sind gang und gäbe und veranschaulichen den großen Nutzen, der aus einem konstruktiven Dialog und konstruktiver Zusammenarbeit gezogen werden kann (siehe Kasten 3.3 zu lediglich einem Beispiel hierfür). Gewerkschaften spielen auch seit langem eine entscheidende Rolle bei der Verwaltung von Lehrlingsausbildungsprogrammen, eine andere wichtige Form der Ausbildung am Arbeitsplatz. So führt die Internationale Gewerkschaft der Maler und verwandter Berufsgruppen in den Vereinigten Staaten mehr als 59 Job Corps-Programme in 32 Staaten durch, die betriebliche Ausbildung, Entwicklung der Sozialkompetenz und Allgemeinbildung für junge Menschen bieten.

162. Es gibt eine starke Korrelation zwischen *Arbeitsproduktivität und Löhnen*, aber Veränderungen bei den Löhnen entsprechen möglicherweise nicht immer Veränderungen bei der Arbeitsproduktivität. Löhne werden durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt, einschließlich innerstaatlicher Rechtsvorschriften (z. B. Mindestlöhne), anerkannter Einrichtungen und Verfahren für die Lohnfestsetzung, Kollektivvereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder einer Kombination dieser Faktoren. Höhere Löhne können durch die gestiegene Nachfrage nach Arbeitskräften, entweder aufgrund höherer Produktnachfrage oder höherer Arbeitsproduktivität, oder durch Beschränkungen des Arbeitskräfteangebots erzielt werden. Arbeitgebern geht es mehr und mehr darum, Produktivitätsgewinne unter dem Blickwinkel der Effizienz sowie auch der Gerechtigkeit anzugehen und Kollektivverhandlungsprozesse für die Durchführung von betrieblichen Veränderungen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit zu nutzen. „Daher die Auffassung der Arbeitgeber, dass [Kollektivverhandlungen] nicht nur die Verteilung der Gewinne infolge höherer Leistungsfähigkeit, sondern auch die Vergrößerung des „Produktivitätskuchens“ angehen sollten ..., nur so können regelmäßige Lohnerhöhungen verkraftet werden, ohne dass die Rentabilität ausgehöhlt und die Wettbewerbsfähigkeit gefährdet wird“ (de Silva, 1996, Seite 8).

**Kasten 3.2****Kollektivverhandlungen, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit**

Kollektivverhandlungen bieten Unternehmen einen Mechanismus, über den sie die Mitwirkung in der Arbeitsstätte fördern können. Die Literatur über den Wert der Beteiligung hat den Nutzen im Zusammenhang mit der Fähigkeit untersucht, Vertrauen und Engagement in den Arbeitsbeziehungen sicherzustellen und damit die Produktivität und die Leistungsfähigkeit zu verbessern. Es gibt immer mehr Anhaltspunkte dafür, dass die Beteiligung der Arbeitnehmer im Betrieb über Kollektivverhandlungen die Leistungsfähigkeit der Firmen steigern kann und dass Firmen mit einem höheren Grad der Arbeitnehmerbeteiligung besser abschneiden als andere Firmen (siehe beispielsweise Fashoyin et al., 2006; Hayter, 2002; Ozaki, 1999). Es ist auch gezeigt worden, dass Kollektivverhandlungen die Ausbildungsintensität und die Humankapitalbildung in Unternehmen verbessern und damit die Produktivität steigern. Diesbezüglich ist die Weiterbildung in OECD-Ländern mehr und mehr Gegenstand von sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen. In Ländern mit Ausbildungsabgaben und/oder -fonds haben diese in der Regel einen Rahmen durch zwei- oder dreiseitige Vereinbarungen auf sektoraler und/oder nationaler Ebene erhalten. Auf diese Weise können Kollektivverhandlungen zu Investitionen in die Ausbildung sogar in Ländern beitragen, in denen die Gewerkschaftsdichte und/oder der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen nicht groß ist. Außerdem werden durch eine verstärkte Mitarbeiterbeteiligung am Arbeitsplatz die Überwachungskosten reduziert, was der betrieblichen Effizienz zugute kommt. Wie und in welchem Ausmaß Wettbewerbsfähigkeit durch Kollektivverhandlungen angegangen wird, schwankt von einem Land zum anderen erheblich. Kollektivverhandlungen sind indessen natürlich nur ein Mittel zur Erhöhung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit und werden normalerweise durch „Grundvoraussetzungen“ gestützt, wie das Niveau der Infrastruktur-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, und durch staatliche Vorschriften und sonstige Faktoren ergänzt.

Quelle: IAA, 2007f, Seite 57.

**Kasten 3.3****Das Ausbildungszentrum der Gastronomiegewerkschaft, Vereinigte Staaten**

Das Ausbildungszentrum der Gastronomiegewerkschaft (CUTC) ist eine von einer einzigen Gewerkschaft und mehreren Arbeitgebern getragene Partnerschaft, die nahezu 50.000 gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer in Las Vegas erfasst, dem am schnellsten wachsenden Dienstleistungs- und Fremdenverkehrszentrum in den Vereinigten Staaten. In Anerkennung der raschen Expansion der Branche, steigender Qualitätsansprüche der Verbraucher und einer zunehmenden Nachfrage nach ausgebildeten Arbeitskräften handelte die Ortsgruppe 226 der Beschäftigten des Hotel- und Gaststättengewerbes (HERE) der Gastronomiegewerkschaft in ihrem Vertrag von 1989 die Einrichtung eines gemeinsam verwalteten Ausbildungsfonds und -zentrums aus. Die eigene Ausbildungseinrichtung der Partnerschaft (das CUTC) bietet berufsvorbereitende Ausbildung für stundenweise beschäftigte Arbeitskräfte im Hotelgewerbe sowie Weiterbildung für derzeitige Gewerkschaftsmitglieder. Für die Arbeitgeber ist das CUTC die Hauptstelle für die Beschaffung von „einsatzbereiten“ Arbeitskräften. Es bietet auch Berufseinsteigern und Einwanderern die Möglichkeit, die erforderlichen Qualifikationen zu erwerben, um in der rasch wachsenden Hotelindustrie aufzusteigen, und eine praktische Anerkennung der von der Gewerkschaft gebotenen Vorteile, einschließlich Ausbildung, zu erwerben. Das Zentrum ist bekannt dafür, dass es jede an es verwiesene Person aufnimmt, unabhängig von der Vorbildung oder sozialen Benachteiligungen. Zwei Drittel der Absolventen des Zentrums finden eine Beschäftigung bei von HERE vertretenen Arbeitgebern, und ihre Fluktuationsrate ist nur halb so groß wie die anderer Neueinstellungen. Das CUTC spielt eine entscheidende Rolle bei der Fähigkeit von HERE und seinen Partnerhotels, im Gleichschritt mit der stürmischen Expansion des Hotelgewerbes in Las Vegas zu wachsen.

Quelle: <http://workingforamerica.org/>

163. Auf Unternehmensebene führen höhere Qualifikationen, ein besseres Management der Humanressourcen und höhere Produktivität und Innovation zu höheren Einnahmen und Gewinnen. Auf dieser Grundlage können Unternehmen höhere Kapitalerträge zahlen, den Kunden preiswertere und qualitativ bessere Waren und Dienstleistungen liefern und immer noch gute Löhne und menschenwürdige Arbeit bieten, die nachhaltig sind. Das Gleichgewicht zwischen diesen Verwendungsmöglichkeiten der gestiegenen Erträge aufgrund verbesserter Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit kann durch die Einrichtung der Kollektivverhandlungen gewahrt werden.

164. Wie jedoch der Generaldirektor des IAA, Juan Somavia, in seiner Erklärung vor dem Internationalen Währungsfonds (IWF) im Oktober 2007 ausführte, „... in vielen Ländern ist der Zuwachs der realen Arbeitseinkommen für die meisten Arbeitnehmer hinter der Produktivität zurückgeblieben, was zu einer Aushöhlung des Anteils der Arbeit in der Wirtschaft trotz einer starken Zunahme der Einkommen der am besten Bezahlten geführt hat. Diese beunruhigende Tendenz wurde in den letzten beiden *World Economic Outlooks* des IWF hervorgehoben. Die Globalisierung mit allen ihren Vorteilen ist in den meisten Ländern Hand in Hand gegangen mit zunehmender Ungleichheit, wodurch es noch schwerer wird, die Armut abzubauen, und Spannungen aufgrund unzureichender Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit verschärft werden“<sup>3</sup>.

### 3.1.3. Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz führen auch zu einer Verbesserung der Produktivität

165. Schätzungen der IAO zufolge kommen jedes Jahr rund 2,2 Millionen Menschen durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten ums Leben, während 270 Millionen schwere, nicht tödliche Verletzungen erleiden und weitere 160 Millionen während kürzerer oder längerer Zeiträume arbeitsbedingt erkranken (IAA, 2005b). Dies bringt ungeheures Leid für die Arbeitnehmer und ihre Familien mit sich. Weiteren Schätzungen der IAO zufolge belaufen sich die Gesamtkosten solcher Unfälle und Erkrankungen auf rund 4 Prozent des Welt-BIP – ein kolossaler Betrag, der mehr als das Zwanzigfache der öffentlichen Entwicklungshilfe ausmacht (IAA, 2006e).

166. *Abgesehen von der obersten Priorität, die Rechte der Arbeitnehmer in Bezug auf den Arbeitsschutz zu erfüllen, ist Ausbildung im Hinblick auf einen verbesserten Arbeitsschutz eine wichtige Form des betrieblichen Lernens, die den Unternehmen nachweislich große Vorteile im Sozial- und Produktivitätsbereich gebracht hat.* Das Recht auf Information und Ausbildung ist ein Kernprinzip im Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981.

167. Um die Produktivitätsvorteile des Arbeitsschutzes auf der betrieblichen Ebene nachzuweisen, hat die Arbeitsschutzexekutive des Vereinigten Königreichs (die nationale dreigliedrige Arbeitsschutzeinrichtung) Fallstudien ausgearbeitet, die zeigen, wie mehr als 20 große Unternehmen von Verbesserungen in ihrem Arbeitsschutzmanagement profitiert haben, wobei sichergestellt wurde, dass die Arbeitnehmer in allen Stadien des Prozesses voll einbezogen und konsultiert wurden. Die Gesamtergebnisse der Fallstudien werden in Kasten 3.4 zusammengefasst.

168. Die IAO unterstützt die Verwirklichung einer Reihe von Programmen durch ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, die auf dem Zusammenhang zwischen Ausbildung zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und Produktivität aufbauen. So haben das Ausbil-

---

<sup>3</sup> Der volle Wortlaut der vor dem IWF am 20.-21. Okt. 2007 in Washington, abgegebenen Erklärung ist zugänglich unter <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/index.htm>

dungsprogramm Arbeitsverbesserungen in Kleinbetrieben (WISE) (Kasten 3.5.) und das ProMes-Programm in Lateinamerika (Kasten 3.6.) Unternehmen mit Erfolg dazu angeregt, Managementwerkzeuge zur Anwendung von menschenwürdigen Arbeitspraktiken in der Arbeitsstätte zu verwirklichen, die Sicherheit und Gesundheit und Produktivität gleichzeitig verbessern.

#### **Kasten 3.4**

##### **Das Arbeitsschutzgeschäft: Zusammenfassung der Nutzeffekte von Arbeitsschutzprogrammen in Unternehmen des Vereinigten Königreichs**

Durch positive Maßnahmen zur Verhinderung von Unfällen und Krankheiten wurden im Verlauf von Zeiträumen von einem oder mehreren Jahren mehrere betriebliche Vorteile erlangt, darunter:

- ❑ Die Fehlzeiten wurden erheblich reduziert.
- ❑ Die Produktivität wurde eindeutig verbessert.
- ❑ Durch eine bessere Anlagenwartung wurden sehr bedeutende Geldbeträge eingespart.
- ❑ Schadensersatzforderungen und Versicherungskosten wurden erheblich reduziert.
- ❑ Die Beziehungen zu den Kunden und Lieferanten wurden gestärkt, und das Erscheinungsbild und der Ruf der Unternehmen wurden verbessert.
- ❑ Die Arbeitsmoral, -motivation und -konzentration der Beschäftigten stiegen.
- ❑ Die Verweildauer der Beschäftigten im Betrieb verbesserte sich.

Quelle: Arbeitsschutzkommission, Vereinigtes Königreich, 2004.

#### **Kasten 3.5**

##### **Thailand: Bessere Arbeitsmethoden verbessern Sicherheit, Gesundheit und Produktivität gleichzeitig**

Mittlere metallverarbeitende Unternehmen in Thailand haben durch die Anwendung einfacher, kostengünstiger Lösungen Sicherheit, Gesundheit und Produktivität verbessert. Das nationale Institut für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt hat diese Unternehmen durch die Einführung des IAA-Programms Arbeitsverbesserungen in Kleinbetrieben (WISE) unterstützt.

Im Rahmen der Programme erörtern Arbeitnehmer und Führungskräfte gemeinsam ihre Arbeitsplatzprobleme und ermitteln und verwirklichen praktische Verbesserungsmaßnahmen. Das Institut hat die Auswirkungen des Programms evaluiert und festgestellt, dass „Unternehmen, die sich an dem Projekt beteiligten, ihre Arbeitsbedingungen und die Arbeitsumwelt verbessern konnten und insbesondere in der Lage waren, die Zahl der Arbeitsunfälle zu reduzieren“.

Quelle: *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, Bd. 12, # 3, Nov. 2005, unter <http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/Asian-Pacific+Newsletter/>

**Kasten 3.6**  
**System zur Messung und Steigerung der Produktivität (ProMes)**

Das System zur Messung und Steigerung der Produktivität (ProMes) (im Spanischen als SIMAPRO bekannt) ist ein unternehmensbasiertes partizipatives Mess- und Feedbacksystem, das mit Unterstützung der IAO in mehreren lateinamerikanischen Ländern eingeführt worden ist. Sein zentrales Prinzip ist die Verknüpfung von organisatorischen Zielen mit Lernen durch Kommunikation und Wissensaustausch, sozialen Dialog und das Engagement von Arbeitnehmern und Unternehmensleitungen für laufende Verbesserungen.

Beispielsweise lancierte eine Zuckerfabrik in Mexiko 1995 ein ProMes-Pilotprojekt zur Veränderung der Arbeitskultur im Hinblick auf bessere Arbeitsproduktivität und Arbeitsbedingungen in einer Abteilung mit 35 Personen. Vier Jahre später war es in allen Abteilungen in vollem Umfang verwirklicht worden, mit durchschnittlich 19 Feedback- und Ausbildungsveranstaltungen pro Gruppe pro Jahr und der Entwicklung und Anwendung von mehr als 100 Verbesserungsvorschlägen von Arbeitnehmern pro Jahr. Eines der Hauptergebnisse war die Verringerung der Gesundheitsschäden, womit 60.000 Dollar an Versicherungskosten eingespart werden konnten, Mittel, die umverteilt wurden, um Anreize für die Arbeitnehmer zu schaffen, weitere Unfallverhütungsmaßnahmen zu entwickeln. Seitdem haben weitere 15 Unternehmen in der Zuckerindustrie mit 8.000 Beschäftigten ProMes eingeführt. Das Programm ist auf die Zuckerindustrie in Kuba und auf andere Sektoren, wie Textilien in der Dominikanischen Republik und den Obstexport in Chile, ausgeweitet worden. ProMes ist ein *ganzheitliches* System, das Verbesserungen nicht nur für die Produktionsprozesse, sondern auch für das Arbeitsschutzmanagement am Arbeitsplatz vorschlägt. Die betreffenden Indikatoren werden nach einer einzigen Norm reguliert, und das ist Effizienz. Das System ist *flexibel* – es lässt sich an jede Organisation anpassen. Es ist *permanent*, weil Engagement und fortlaufende Verbesserungen nie enden, gleichzeitig wird es aber in Zyklen so organisiert, dass Innovationen jeweils nach Bedarf eingeführt werden können. Es ist *umfassend*, weil alle Beschäftigten einbezogen sind, von den einfachen Arbeitern bis zum Hauptbetriebsleiter. Es beruht auf dem Gedanken, dass Einzelheiten ein wesentlicher Teil eines Systems zur Verbesserung der Produktivität sind und dass jede Person in der Organisation Arbeitsverbesserungen vornehmen könnte.

Quelle: ProMes wurde von Professor R. Pritchard entwickelt und wurde durch Anwender des Modells in der lateinamerikanischen Region angepasst und um weitere Lernkomponenten erweitert (Leitfäden für die Verbesserung der Produktivität und der Arbeitsbedingungen zum Selbststudium). Siehe auch *La Guía SIMAPRO*, IAO/Cinterfor, 2007.

### 3.2. Betriebliche Wertschöpfungsketten und Cluster: Verbesserung der Produktivitäts- und Beschäftigungsergebnisse durch Qualifikationsentwicklung

169. Neue Organisationsformen der Produktion auf der Grundlage von zwischenbetrieblichen Allianzen haben bedeutende Konsequenzen für die Qualifikationsentwicklung und das Lernen am Arbeitsplatz<sup>4</sup>. Sie stellen innovative Versuche dar, Technologie, Qualifi-

<sup>4</sup> Zwischenbetriebliche Vereinbarungen werden hier allgemein definiert als gemeinsame geschäftliche Tätigkeiten von zwei oder mehr Firmen. Diese Vereinbarungen können durch Verträge und Abmachungen formell strukturiert werden, oder sie können durch die gemeinsame Arbeit der Beschäftigten aus verschiedenen Firmen mehr informell organisiert werden. Diese Vereinbarungen können zwischen miteinander konkurrierenden und nicht konkurrierenden Firmen bestehen und können sich auf eine einzige Tätigkeit (z. B. Produktentwicklung) oder mehrere Geschäftstätigkeiten erstrecken (z. B. Produktenwicklung, Produktion und Marketing). Zwischenbetriebliche Vereinbarungen liegen somit vor, wenn zwei oder mehr Firmen gemeinsam Geschäftstätigkeiten durchführen, und einzelne Firmen können eine Vielfalt solcher Vereinbarungen mit anderen Firmen für unterschiedliche Geschäftstätigkeiten haben.



kationen und Wissen zur Entwicklung von Erzeugnissen mit höherer Wertschöpfung miteinander zu verbinden (Lazonick, 1990; Dyer und Singh, 1998; Kale et al., 2000).

170. Hinter vielen Vereinbarungen steht der Zwang der Firmen, sich Zugang zu neuen Technologien zu verschaffen und die spezialisierten Qualifikationen zu erwerben, die für den Einsatz dieser Technologien erforderlich sind. Neue Technologien sind wichtig für Produkt- und Verfahrensinnovationen, die beide die Wertschöpfung erhöhen. Neue Technologien können in neue Produkte einfließen oder sie können dazu dienen, vorhandene Produkte mit neuen Merkmalen auszustatten.

171. Die neuen Organisationsmodelle der Produktion auf der Grundlage der Spezialisierung bei den Wertschöpfungsprozessen innerhalb von Firmen und größerer Verflechtungen zwischen Firmen können verschiedene Formen annehmen. Sie können die Form von synchronisierten Produktionssystemen innerhalb *integrierter Wertschöpfungsketten* haben. Hier gibt es gewöhnlich eine Führungsfirma, die anderen Firmen das Tempo vorgibt und die Integration aller Produzenten im Rahmen eines kohärenten Produktionssystems vorantreibt. Sie können aber auch die Form von *lokalen oder regionalen Firmen-Clustern*<sup>5</sup>, die regelmäßig zusammenarbeiten oder die sich zur Durchführung von zeitlich befristeten Projekten zusammenschließen.. Diese Firmen können sich einander ergänzende Kompetenzen in dem Cluster teilen oder sie können sich spezialisierte lokale Ressourcen wie Universitäten und Forschungsinstitute oder spezialisierte Arbeitsmärkte teilen. Ungeachtet ihrer Erscheinungsform haben die neuen Organisationsmodelle der Produktion erhebliche Konsequenzen für die Art und Weise, wie die betriebliche Qualifikationsentwicklung erfolgt.

### 3.2.1. Betriebliche Ausbildung und Qualifikationsentwicklung in Wertschöpfungsketten

172. Die Beteiligung an Wertschöpfungsketten und deren Wachstum erfordern neue Qualifikationen und Kenntnisse. Es bedarf neuer Qualifikationen für das Management der Produktion, der Innovation und der Verbesserungen quer durch das Netz der Zulieferfirmen, einschließlich Fähigkeiten zur Mitarbeit in virtuellen und zwischenbetrieblichen Teams quer durch die Netze der Zulieferbetriebe. In einer Untersuchung hieß es: „Das Logistikpersonal in Unternehmen innerhalb integrierter Wertschöpfungsketten benötigt verbesserte Qualifikationen, um den Kundendienst und die Kommunikation mit den Handelspartnern abwickeln, Informationstechnologien einsetzen, in funktionsübergreifenden Teams arbeiten und logistische Abläufe planen zu können. Diese neuen Qualifikationen sind eine Kombination aus Verhaltens- und Kommunikationsfähigkeiten und spezifischen fachlichen Qualifikationen und Kenntnissen“ (Murphy und Poist, 1998, Seite 284-301). Zusammen mit den Mitgliedsgruppen durchgeführte Tätigkeiten der IAO zeigen, dass Ausbildung und Unterstützung benötigt werden in den Bereichen Einhaltung von Arbeitsnormen und innerstaatlichen arbeitsrechtlichen Vorschriften, Beilegung von Streitigkeiten und Vertretung und dass Ausbildung in diesen Kernkompetenzen gut mit der Ausbildung der Arbeitnehmer in Fachbereichen übereinstimmt (Kasten 3.7.).

173. In manchen Wertschöpfungsketten fungiert die Führungsfirma eher als Koordinator oder Integrator einer gemeinschaftlichen Produktentwicklung statt als Produktentwickler. Hierzu bedarf es neuer Fähigkeiten, von technischen (harten) Fähigkeiten bis zu

---

<sup>5</sup> Ein Industriecluster wird definiert als „geographische Konzentrationen von Industrien, die durch Ansiedlung am selben Ort Leistungsvorteile erlangen“ (Doeringer und Terkla, 1995, S. 25). Michael Porter machte das Konzept der Industriecluster in seinem Buch *The Competitive Advantage of Nations* (1990) populär.

### **Kasten 3.7 Kambodschanische Bekleidungshersteller in der globalen Wertschöpfungskette**

Die Verbesserung der Arbeitsnormen in globalen Wertschöpfungsketten ist ein wichtiger Teil jeder armenfreundlichen Entwicklungsstrategie. Die Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Ansprüche der Arbeitnehmer trägt dazu bei, die Vorteile des Handels zu verteilen. Das Programm *Bessere Fabriken Kambodscha* unterstützt Bekleidungsfabriken bei der Einhaltung nationaler Arbeitsgesetze und internationaler von Kambodscha ratifizierter Arbeitsnormen und bei der Verbesserung der Managementfähigkeiten und der Kernarbeitsqualifikationen. Dies hilft den Fabriken beim Wettbewerb auf globalen Märkten, wo viele Käufer von ihren Lieferanten die Einhaltung der Arbeitsnormen verlangen. Verbesserte Arbeitsnormen steigern auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch höhere Produktivität und Qualität. Diese Vorteile fördern die wirtschaftliche Entwicklung und stärken die Unterstützung der Lieferanten für verbesserte Arbeitnormen.

Die Arbeitnehmer in der Bekleidungsindustrie sind überwiegend ungebildete Frauen. Eine Erhebung der Weltbank ergab, dass die guten Arbeitsbedingungen in den kambodschanischen Fabriken ein Hauptgrund für Fremdbezüge aus diesem Land waren. Vielfach wurde prognostiziert, dass das Ende des Quotensystems im Jahr 2005 zu einem dramatischen Beschäftigungsrückgang in Kambodscha führen würde. Im Jahr 2006 erhobene Daten zeigen dagegen, dass:

- Der Beschäftigungsstand im Bekleidungssektor um 28 Prozent gestiegen ist.
- Die Einfuhren in die Vereinigten Staaten sowohl mengen- als auch wertmäßig saisonal bereinigt gestiegen sind.
- Einkäufer, die sich stark für das Programm *Bessere Fabriken Kambodscha* engagierten, ihr Einkaufsvolumen um das Zweifache des Durchschnitts der Branche im Jahr 2005 erhöhten.

*Bessere Fabriken Kambodscha* hat dies durch die Verwirklichung einer Dreipunkte-Strategie erreicht. Erstens überwacht es die Arbeitsbedingungen in den kambodschanischen Bekleidungsfabriken anhand der nationalen Rechtsvorschriften und der internationalen Kernarbeitsnormen und berichtet darüber. Zweitens hilft es den Fabriken bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Produktivität durch betriebliche Zusammenarbeit in Abhilfe- und Ausbildungsfragen. Drittens erleichtert es den Dialog zwischen den Sozialpartnern und den internationalen Einkäufern, um strenge, transparente und fortlaufende Verbesserungen sicherzustellen und eine grenzüberschreitende Kooperation einzurichten.

Die IAO reagiert mit anderen internationalen Partnern auf das enorme Interesse an den Möglichkeiten, die Instrumente und Lehren aus diesem Projekt, das von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Regierung gemeinsamen durchgeführt wird, auf andere Länder anzuwenden.

Quelle: IAA, 2005c.

Menschenführungs(weichen)-Fähigkeiten. Die größere wechselseitige Verflechtung zwischen Lieferfirmen beruht auf Humankapitalentwicklung und schafft so einen Bedarf an neuen Fähigkeiten von selbst. Kompetenzen in den Bereichen Beziehungsmanagement, interorganisatorische Teamarbeit und gemeinsame Problemlösung sind möglicherweise alle erforderlich. Betriebsführungsfähigkeiten sind von entscheidender Bedeutung, um die Fähigkeiten der Arbeitnehmer im Hinblick auf betriebliche Effizienz zu bündeln.

174. Ein IAA-Symposium über Arbeits- und Sozialaspekte von globalen Produktionssystem (Oktober 2007) <sup>6</sup> erkannte an, dass unter bestimmten Umständen die Organisation der Arbeit in solchen Wertschöpfungsketten „für Entwicklungsländer ein Tor ist, durch das sie Zugang zu modernen Technologien erhalten, neue technische und organi-

<sup>6</sup> Für mehr Informationen siehe [www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/)

satorische Fähigkeiten erwerben und eine höhere Produktivität erlangen können, was zu höheren Einkommen führt“.

175. Die Entwicklung neuer Kenntnisse und Fähigkeiten entlang Lieferketten kann in unterschiedlicher Weise erfolgen:

- *Qualifikationsentwicklung durch Führungsfirmen.* In manchen Fällen werden Tempo und Ausmaß der Qualifikationsentwicklung in Firmen entlang der Lieferkette durch die Führungsfirma in der Kette vorgegeben. Die Führungsfirma legt Politiken und Verfahren fest, die die Zulieferer einhalten müssen, und bindet die Zulieferer unmittelbar in ihre Umsetzung ein durch den Austausch von Personal zwischen Firmen und durch die Entwicklung von Netzwerkaktivitäten. Es können Zulieferer-Vereinigungen gegründet werden, und ein Schwerpunkt der Tätigkeiten dieser Organisationen ist die Umsetzung von Produktionspraktiken, Arbeitspraktiken und Managementsystemen, die durch die Führungsfirma festgelegt werden (Lincoln et al., 1998).

Der Qualifikationsentwicklungsbedarf wird oft durch die Bedürfnisse der Führungsfirma getrieben, und diese Firmen sind oft große Firmen, die über die Mittel verfügen, um firmenintern Ausbildungsmaßnahmen durchzuführen. Kleine und mittlere Firmen entlang der Lieferkette verfügen häufig nicht über diese Mittel, so dass die Führungsfirma für die Qualifikationsentwicklung in der gesamten Lieferkette entscheidend ist. Die Führungsfirma legt die Normen für die Qualifikationsentwicklung fest, erstellt den Lehrplan und die Ausbildungsmaterialien und stellt in einigen Fällen die Einrichtungen und das Personal für die Durchführung der Ausbildung bereit. Durch solche Vorkehrungen kann eine qualitativ höhere betriebliche Ausbildung geboten werden, da Wissenserwerb und Qualifikationsentwicklung enger mit den Anforderungen des Produktionssystems verzahnt sind. Kasten 3.8 veranschaulicht eine solche „kooperative Bildung“.

### **Kasten 3.8**

#### **John Deere: Kooperative Bildung und Ausbildung für Zulieferer**

John Deere, ein Hersteller von Land- und Baumaschinen, vermittelt seinen Zulieferern eine kooperative Bildung und Ausbildung. Seine globale Lern- und Entwicklungsabteilung ist für die Zuliefererausbildung verantwortlich. Das Ausbildungsprogramm erstreckt sich auf viele Bereiche wie Qualitätskontrolle, Managementsysteme, Kostenanalyse und technische Qualifikationen. John Deere führt dieses Programm auch in Partnerschaft mit Einrichtungen des öffentlichen Sektors wie Fachschulen durch, um Programme zu entwickeln und durchzuführen. Dieser kosteneffektive Ansatz zur Verbesserung der Qualifikationen von Zulieferern hat stärkere und rentablere Zulieferfirmen zur Folge.

Quelle: Stegnar et al., 2002.

Führungsfirmen sind auch oft an der Überwachung oder Überprüfung der Beschäftigungsbedingungen innerhalb ihrer Wertschöpfungsketten beteiligt. Neuere Untersuchungen über mexikanische Fabriken zeigen, dass Fähigkeiten durch das „Sozialkapital“ übertragen werden können, das aufgrund wiederholter Besuche zwischen Käufer und Zulieferer aufgebaut wird. Dies hat zu Verbesserungen in der Arbeitsorganisation, der Produktivität und letztlich auch in den Arbeitsbedingungen geführt (Locke et al., 2006).

- *Qualifikationsentwicklung durch Netzwerkagenten.* In manchen Fällen übernehmen die Führungsfirmen in einer Lieferkette eine unmittelbare Rolle bei der Entwicklung der Zulieferer, in anderen Fällen delegieren sie diese Rolle an Dritte, die

Netzwerkagenten. Berater, Branchenverbände und Anbieter von neuen Technologien können alle dazu herangezogen werden, Produktionstätigkeiten zu synchronisieren und die hierfür erforderliche Humankapitalentwicklung sicherzustellen. Die Netzwerkagenten können gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen organisieren, oder diese Agenten können den Firmen des Netzwerks eine vergleichbare Ausbildung vermitteln. Hier ist das erzielte Ausmaß der Integration nicht unbedingt vergleichbar mit dem im Rahmen von Führungsfirmen, der Bedarf an Qualifikationsentwicklung und Ausbildung ist aber dennoch gegeben und wird durch gemeinsame Ausbildungsangebote für die Firmen des Netzwerks erfüllt. Neue Qualifikationen und Kenntnisse werden durch die Verwendung gemeinsamer Agenten statt durch die enge Integration von Firmen entwickelt. Manche Unternehmen nutzen diese Art von Entwicklung, um Zielsetzungen und geschäftliche Ziele zwischen den Mitgliedsfirmen einer Lieferkette aufeinander abzustimmen (Maylett und Vitasek, 2007).

- *Learning by Doing.* Zur Entwicklung von Kenntnissen und Qualifikationen durch Zulieferer kommt es, wenn Abnehmerfirmen klare Leistungsanforderungen festlegen, die Art und Weise der Erfüllung dieser Anforderungen aber den Zulieferern überlassen. Hier werden Ausbildung und Qualifikationsentwicklung von der Firma in Eigenregie durchgeführt, außer dass die Leistungsvorgaben nicht von der Firma selbst beschlossen werden. Die Verwendung von Zuliefererbewertungssystemen und Zuliefererüberprüfungen durch Abnehmerfirmen können Zulieferer zur Überprüfung und Verbesserung ihrer Produktionsmethoden, Arbeitspraktiken, Managementsysteme, Technologie und ihrer Investitionen in Humankapital zwingen, diese Verbesserungen werden jedoch intern durch den Zulieferer ohne unmittelbare Unterstützung oder Intervention seitens der Abnehmerfirma beschlossen (Beaumont et al., 1996).

### 3.2.2. Betriebliche Qualifikationsentwicklung in Clustern

176. Das Wachstum lokaler und regionaler Produktionscluster ist eine weitere zunehmende Form der zwischenbetrieblichen Vereinbarung, die Folgen für die betriebliche Ausbildung hat. Die Verflechtungen zwischen Firmen in Clustern und Regionen beruhen weniger auf der Art von synchronisierter Integration der Produktion, die bei Wertschöpfungsketten zu beobachten ist, sondern vielmehr auf dem Zwang zur Zusammenarbeit von Firmen mit jeweils eigenen Fachkompetenzen. Mitarbeiterqualifikationen sind eine grundlegende Voraussetzung für das Entstehen von Clustern. Insbesondere der Wissensaustausch und die Problemlösungsfähigkeiten werden durch die Entwicklung von engen Arbeitsbeziehungen innerhalb des Clusters gefördert. Fachkompetenzen werden sowohl innerhalb Firmen als auch zwischen Firmen entwickelt, und die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen innerhalb des Clusters wird durch die Fachkompetenzen des Clusters insgesamt bestimmt (Wilk und Fensterseifer, 2003).

177. Wie im Fall von Firmen, die durch integrierte Wertschöpfungsketten verbunden sind, werden Innovationen und Verbesserungen bei Produkten und Geschäftsmethoden durch den Erwerb von neuem Wissen getrieben, und Cluster bieten neue Möglichkeiten für Wissenssuche, Wissenserwerb und Wissensnutzung.

178. Innerhalb von Clustern können Firmen gemeinsame Maßnahmen ergreifen, um Erfahrungen auszutauschen und voneinander zu lernen, oder sie können geschäftliche Beziehungen speziell zu dem Zweck entwickeln, neue Kenntnisse optimal zu nutzen (Keeble et al., 1999). Firmen können auch gemeinsame Tätigkeiten in bestimmten geschäftlichen Bereichen durchführen, in denen das Fachwissen einer Firma des Clusters für den Erfolg unerlässlich ist (Belussi, 1996; Crouch et al., 2001). Beispielsweise kann

eine Herstellerfirma mit einer anderen Firma gemeinsame Vermarktungs- und Vertriebstätigkeiten durchführen, weil es ihr an spezieller Kenntnis von Nischenmärkten oder des globalen Vertriebs, des globalen Absatzes und des globalen Kundendienstes fehlt.

179. Cluster und Regionen bieten auch Zugang zu spezialisierten Unternehmensdiensten, was Firmen innerhalb des Clusters oder der Region in die Lage versetzt, sich auf Investitionen in spezifische Kernkompetenzen zu konzentrieren. Dieser Zugang zu „lokalen Wettbewerbsgütern“ ist unerlässlich, um Firmen Zugang zu globalen Märkten zu verschaffen (Blair und Gereffi, 2001). Spezialisierte lokale Ressourcen können eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Clustern und Regionen spielen. Einrichtungen wie Universitäten, technische Institute und Forschungslabors bieten nicht nur Zugang zu fortgeschrittenem technischem Wissen, sie fungieren auch als Gründerzentren für neue Firmen, die neue Produkte entwickeln wollen, denen dieses Wissen zugrunde liegt. Einrichtungen wie Universitäten können auch als Quelle von hochqualifizierten Mitarbeitern in neuen und neu entstehenden Technologien fungieren, und diese Qualifikationen sind möglicherweise nicht allgemein im Arbeitsmarkt verfügbar (Hendry et al., 1999). In Brasilien beispielsweise war ein Bekleidungscluster Ziel von sektorspezifischen Bemühungen um die Verbesserung von technischen und unternehmerischen Qualifikationen (siehe Kasten 3.9).

**Kasten 3.9**  
**Verbesserung des Bekleidungsclusters in Brasilien**

Der Bekleidungscluster im Staat Pernambuco im Nordosten Brasiliens beschäftigt 80.000 Menschen. Die meisten Firmen sind kleine, informelle Betriebe, die minderwertige Artikel herstellen und die örtliche Wasserversorgung belasten. Viele dieser Betriebe werden von „Hausfrauen“ geführt und befinden sich in deren Heim. Die aktiven Anstrengungen einer örtlichen Cluster-Vereinigung, SINDIVEST (*Sindicato das Indústrias do Vestuário, Tecelagem e Fiação de MS*), in Partnerschaft mit Organisationen in Deutschland haben dazu beigetragen, die Umweltprobleme zu verringern, einen Politikwandel in die Wege zu leiten, den Sektor zu formalisieren und die Qualität zu steigern. Nur wenige Näherinnen hatten eine formelle Ausbildung erhalten. Das Ergebnis war minderwertige Arbeit und wenig Innovation beim Design. SINDIVEST veranstaltete mit seinen Partnern Studienreisen zu Fachschulen in Deutschland, Kurzreisen von Textiltechnikern einer deutschen Fachschule nach Brasilien zur Ausbildung von Ausbildern für vom *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI) und von der Universität von Recife angebotene Lehrgänge in Textiltechnik und anderen Themen, Besuche internationaler Handelsmessen, um mehr über Qualität zu erfahren, und plante drei neue Ausbildungsstätten für Techniker, die von SENAI errichtet wurden. Bis 2002 waren rund 1.000 Arbeitskräfte in verschiedenen Bereichen ausgebildet worden, darunter Bekleidungsherstellung, allgemeines Management, Humanressourcen, Logistik, Mode und Design. Mittlerweile werden viele Lehrgänge angeboten, von eintägigen Seminaren bis zu intensiveren Programmen, die 18 Monate dauern. Außerdem ist in Pernambuco ein Modeausschuss eingerichtet worden, um in Designfragen Akzente zu setzen, und es werden zur Zeit Anstrengungen unternommen, um eine lokale Marke zu entwickeln.

Quelle: Wahl und Meier, 2005.

180. Spezialisierte Dienstleistungszentren, die bestimmte Dienstleistungen für Unternehmen bieten, können ebenfalls wichtige lokale Ressourcen darstellen. Neue Gründerzentren, Gruppierungen von spezialisierten Beratungsfirmen, Technologie- und Firmen-

parks sowie Industriezentren können spezialisierte Unternehmensdienstleistungen für neue und wachsende Firmen bieten (Leiponen, 2005) <sup>7</sup>.

181. Eine Untersuchung über fünf Cluster in Indien, Brasilien und mehreren afrikanischen Ländern (Sakamoto und Marchese, 2005) legte den Schluss nahe, dass Arbeitnehmerqualifikationen eine unabdingbare Voraussetzung für das Entstehen von Clustern sind. Außerdem zeigten die Beispiele, dass die Qualifikationsbasis in einem Ort in der Regel vorhanden war, lange bevor der Cluster effektiv florierte. Die Untersuchung hob die Rolle des Staates bei der Verbesserung der Qualifikationen für die Cluster-Entwicklung hervor, indem er neben der Schaffung eines förderlichen geschäftlichen Umfelds, um Firmen anzuziehen und zu binden, grundlegende Qualifikationen und nachfragegetriebene Berufsausbildung bietet. Die pro-aktive Rolle von Regierungen bei der Schaffung von Verflechtungen mit multinationalen Unternehmen zur Cluster-Entwicklung und bei der Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen Firmen innerhalb des Clusters erwies sich ebenfalls als wichtig, insbesondere bei der Förderung der Annahme von Technologien und Programmen zur Verbesserung der Qualifikationen innerhalb der Cluster.

### 3.3. Ausbildung in Hochleistungs-Arbeitsstätten

182. Die Faktoren, die zu Hochleistungs-Arbeitsstätten (high-performance workplaces – HPWs) beitragen, und insbesondere die Rolle der Ausbildung, haben in den letzten Jahren große Beachtung gefunden <sup>8</sup>. Hinter dieser Beachtung steht in erster Linie die Erkenntnis, dass die Schaffung eines förderlichen politischen und regulatorischen Umfelds wesentlich ist, aber nicht ausreicht, um hohe Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. *Organisatorische Fragen am Arbeitsplatz sind ebenfalls entscheidend.*

183. Der Begriff „Hochleistungs-Arbeitsstätte“ bezeichnet sowohl die erwünschten Ergebnisse einer innovativen Arbeitsorganisation als auch eine Reihe von Personalpraktiken, die nachstehend unter drei Rubriken zusammengefasst werden: wie die Arbeit organisiert wird, wie die Beschäftigten an den Vorteilen einer verbesserten Produktivität teilhaben und wie sie an Entscheidungen über Mittel und Wege zur Verbesserung der Produktivität mitwirken. Beim HPW-Konzept geht es um eine Form der Führung, die Menschen dazu in die Lage versetzt und anregt, ihr Potential voll auszuschöpfen – in ihrem eigenen Interesse und im Interesse der Unternehmensleistung (Ashton und Sung, 2002).

184. HPW-Praktiken gelten als gut für die Arbeitgeber, da sie zum Aufbau guter, erfolgreiche Unternehmen mit hohem Umsatz und soliden Gewinnspannen beitragen. Sie können auch den Beschäftigten nutzen dank eines hohen Grades an Investitionen in Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen in Verbindung mit offenen Kommunikationskanälen zwischen Managern und Beschäftigten, flexiblen Arbeitspolitiken und dem

---

<sup>7</sup> Seit 2003 führt die IAO in Zusammenarbeit mit der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO einen Lehrgang für Cluster-Entwicklung durch, der auf Berater für Organisationsentwicklung (change agents) in lokalen Institutionen zielt und diese in Mittel und Wegen zur Verbesserung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit unterweist.

<sup>8</sup> Diese Arbeitsmethoden sind weder Gegenstand einer einheitlichen Definition noch eines allgemeinen Konsenses (Gephardt und Van Buren, 1996), obgleich allgemeine Themen ermittelt worden sind, die sich auf die Verbesserung der Qualifikationsgrundlagen der Beschäftigten und die Verstärkung ihres Engagements konzentrieren (Wright und Snell, 1998).

Engagement der Beschäftigten. Außerdem wird erwartet, dass eine HPW-Kultur zu wirtschaftlichem Erfolg in zunehmend wettbewerbsintensiven globalen Märkten beitragen kann.

185. Ausbildung ist eine wesentliche Voraussetzung für HPWs und einer ihrer festen Bestandteile. Wie in diesem Kapitel durchweg gezeigt wird, wirken sich die Humanressourcen auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit aus und sie sind ein wesentlicher Teil der Innovation. Die meisten Untersuchungen lassen auf eine positive Auswirkung der Ausbildung auf die Produktivität sowie die Höhe und das Wachstum der Löhne schließen, wie grundlegende Humankapitalmodelle prognostizieren würden. Es gibt weniger Beweise für die positiven Auswirkungen der Ausbildung auf das Wohl der Arbeitnehmer, soweit dies aber durch Arbeitsplatzsicherheit und höhere Löhne erfasst werden kann, dürften sich daraus echte Nutzeffekte für die Arbeitnehmer ergeben<sup>9</sup>. In einer neueren Metaanalyse von HPWs wurden Ausbildung und Qualifikationen als mit die wichtigsten Aspekte solcher Systeme ermittelt (Combs et al., 2006).

186. *Arbeitsorganisation* bezieht sich auf die Arbeitsteilung innerhalb der Firma und zwischen Firmen und darauf, wie die Arbeit in Bezug auf die Produkt- und Dienstleistungserstellung organisiert ist. In HPWs haben die Arbeitnehmer bei der Umsetzung von Weisungen des Führungspersonals oder von betrieblichen Anweisungen relativ breitere Ermessensspielräume für Entscheidungen, statt willenslose Befehlsempfänger zu sein. In der Regel weist die Unternehmensleitung den Arbeitnehmern abwechselnd ein breites Spektrum von Aufgaben zu, statt die Tätigkeiten der einzelnen Arbeitnehmer auf einen engen Aufgabenbereich zu beschränken. Die Arbeitnehmer haben mehr Verantwortung für die Qualitätssicherung von ihrem Arbeitsplatz aus, statt diese Verantwortung an andere weiterzugeben. Diese betrieblichen Merkmale – Ermessen der Arbeitnehmer, Verantwortung für die Qualitätskontrolle und aufgabenübergreifende Flexibilität – haben jeweils Konsequenzen für die Breite der technischen Ausbildung und die Entwicklung der beruflichen Kernqualifikationen, die zur Umsetzung einer HPW-Strategie erforderlich sind (Hunter und Hitt, 2001; Doeringer et al., 2002).

187. *Teilhabe an Gewinnen*. Wenn Ausbildung und Arbeitsorganisation zwei wesentliche Elemente von Hochleistungs-Arbeitsstätten sind, dann ergeben sich zwei wichtige, daraus folgende Fragen. Erstens, wie sollen Arbeitnehmer, die eine höhere qualifizierende Ausbildung erhalten haben und in komplizierteren Arbeitssystemen eingesetzt werden, belohnt werden? Gibt es geschlechtsspezifische Unterschiede bei arbeitsbezogenen Belohnungen? Anders ausgedrückt, besteht die Tendenz, weibliche Arbeitnehmer hinsichtlich der Teilhabe an Gewinnen anders zu behandeln als Männer? Zweitens, wenn Leistung und Produktivität höher sind, wie sollen dann die sich daraus ergebenden Gewinne mit den Arbeitnehmern geteilt werden? Die Teilhabe an Gewinnen ist ein wesentlicher Teil von Hochleistungs-Arbeitsstätten. „Arbeitnehmer müssen in der Lage sein, am Unternehmenserfolg teilzuhaben und einen fairen Anteil an den sich aus Wirtschaftstätigkeiten und höherer Produktivität ergebenden Gewinnen zu erhalten. Dies trägt zu einer gerechteren Verteilung von Einkommen und Wohlstand bei. Wichtige Werkzeuge, um dies zu erreichen, sind Kollektivverhandlungen und sozialer Dialog“ (IAO, 2007e, Absatz 13(4)).

188. *Mitarbeiterbeteiligung und sozialer Dialog*. Dies bezieht sich sowohl auf unmittelbare Formen der Beteiligung über Arbeitnehmerbeteiligungsregelungen verschiedener Art und unmittelbare oder Vertretungsformen der Mitsprache bei Entscheidungen inner-

<sup>9</sup> Forschungserkenntnisse zu den Auswirkungen von HPW finden sich in Brown, 1990; Barrett und O'Connell, 2001; Lynch und Black, 1998; Hill, 1995; Greenberg et al., 2003; Krueger und Rouse, 1998; und Osterman, 1995.

halb von Unternehmen und am Arbeitsplatz mittels gemeinsamer Beratungen über Betriebsräte und Kollektivverhandlungen über Gewerkschaften. Eine europäische Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass neue Entgeltsysteme sich als praktikabler erwiesen haben, wenn sie mit starker Einbindung der Beschäftigten, mit Beteiligung der Arbeitnehmerverbände an ihrer Verwaltung und mit umfassender Ausbildung eingeführt worden sind (Dell'Aringa et al., 2003).

189. Die Elemente der Hochleistungs-Arbeitsstätte - Ausbildung und Qualifikationen, Arbeitsorganisation, Teilhabe an den Gewinnen sowie Arbeitnehmerbeteiligung und Dialog – ergänzen sich gegenseitig. Sie müssen im Verbund oder „gebündelt“ angewendet werden, um erhebliche Produktivitätsgewinne und andere nützliche Ergebnisse zu bewirken (Doeringer et al., 2002). Kasten 3.10 veranschaulicht ein IAA-Programm, das einen Verbundansatz zur Förderung menschenwürdiger und produktiver betrieblicher Praktiken anwendet.

**Kasten 3.10**  
**Fabrikverbesserungsprogramm**

Das Fabrikverbesserungsprogramm der IAO, das in Vietnam, Sri Lanka und Indien durchgeführt wird, hilft den teilnehmenden Unternehmen bei der Umsetzung produktiver betrieblicher Praktiken auf der Grundlage guter Arbeitsbeziehungen und der Achtung der Arbeitnehmerrechte als wirksame Mittel zur Steigerung der Kapazität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Das Programm beruht auf der Verwirklichung von sieben Programmmodulen: Betriebliche Kooperation; Qualität; Produktivität; sauberere Produktion und kontinuierliche Verbesserungen; Humanressourcenmanagement; Gesundheit und Sicherheit, und Arbeitsbeziehungen.

Eine unabhängige Evaluierung in 12 Unternehmen in Vietnam ergab Folgendes:

- ❑ Jede Fabrik hatte Fabrikverbesserungsteams eingesetzt. Diesen gehörten im allgemeinen zu gleichen Teilen Führungskräfte und Beschäftigte an, und alle waren rund 14 Monate nach Abschluss des Programms immer noch tätig.
- ❑ Durchschnittlich war eine Verringerung der Endproduktionsdefekte um 67 Prozent zu verzeichnen gewesen. In manchen Betrieben waren Verringerungen von mehr als 90 Prozent erreicht worden.
- ❑ Auf allen Ebenen der Fabriken war das Bewusstsein für Qualitäts- und Produktivitätsfragen geschärft worden (wie die verbreitete Weiterverwendung von Werkzeugen und Techniken zeigte, die im Rahmen des Programms eingeführt worden waren).
- ❑ Die Fabriken selbst hatten Berichte vorgelegt, aus denen Produktivitätsverbesserungen hervorgingen.
- ❑ An den Arbeitsbereichen waren Änderungen vorgenommen worden, um Effizienzgewinne bei der Produktion, eine größere Sicherheit der Arbeitnehmer und eine verbesserte Arbeitsumgebung insgesamt sicherzustellen.
- ❑ In den teilnehmenden Fabriken war das Bewusstsein für Arbeitsschutzfragen gestiegen, und anschließend waren Maßnahmen getroffen worden, um die Gefahren zu vermindern, wie die Bereitstellung von Sicherheitsausrüstung, die Einrichtung von Unfallreaktionsverfahren und die Umgestaltung von Arbeitsbereichen.

Quelle: IAA, 2006f.

### 3.4. Verbesserung der Qualifikationen und der Produktivität in kleinen Unternehmen

190. Die Ziele Produktivitätsverbesserung, Beschäftigungswachstum und Entwicklung in kleinen Unternehmen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit. Solche Unternehmen bilden sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern die Mehrheit der Unter-



nehmen<sup>10</sup>, und sie stellen besondere Entwicklungsherausforderungen dar, was die Verbesserung der Qualifikationen, der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit angeht. Zu den Hauptfragen gehören:

- *Produktivität, Einkommen und Arbeitsbedingungen verschlechtern sich tendenziell mit abnehmender Unternehmensgröße* (Vandenberg, 2004). Ausbildung und Qualifizierung sind wichtige Faktoren bei der Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen für die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer. Darüber hinaus sind Ausbildung und höhere Produktivität für Unternehmen in der informellen Wirtschaft wichtige Strategien, um den Wechsel in die formelle Wirtschaft bewältigen zu können.
- *Kleine Unternehmen haben spezifische Bedürfnisse im Bereich der Qualifikationsentwicklung.* Die Eigentümer von kleinen Unternehmen benötigen oft Ausbildung in einer Reihe von unternehmerischen Fähigkeiten. Sie benötigen auch Arbeitnehmer, die über Mehrfachqualifikationen verfügen. Beispielsweise kann sich ein kleiner Einzelhändler, der einen lokalen Markt bedient, keinen Marketing-Fachmann leisten, er braucht aber vielleicht Arbeitnehmer, die in vielen Aspekten der Arbeit ausgebildet sind, wie Anrufe entgegennehmen, Aufzeichnungen führen, verkaufte Warenvorräte ersetzen und Waren auslegen, wobei besondere Kenntnisse der Waren des Ladens gefragt sind. Die Eigentümer und Leiter kleiner Unternehmen benötigen daher Qualifikationen, die unmittelbar eingesetzt werden können und für ihre jeweilige Betriebsgröße relevant sind.
- *Kleine Unternehmen sehen sich bei der Ausbildung von Unternehmern und Arbeitnehmern vielen Zwängen gegenüber.* Bei der Einstellung von qualifizierten Kräften sind sie im Arbeitsmarkt benachteiligt, was den Bedarf an innerbetrieblicher Ausbildung erhöht. Bei kleineren Unternehmen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine formelle Ausbildung durchführen, jedoch sehr viel geringer als bei größeren Unternehmen (Ashton et al., 2008; Spilsbury, 2003; Weltbank, 1997). Kleinere Unternehmen können die Kosten einer Ausbildung oft nicht bestreiten, insbesondere dann, wenn ausgebildete Arbeitskräfte rasch zu anderen Arbeitgebern wechseln; sie verlieren Zeit und müssen möglicherweise mit Unterbrechungen der betrieblichen Tätigkeit rechnen, wenn Unternehmer und Arbeitskräfte an Ausbildungslehrgängen teilnehmen. Lehrgänge, die sie vielleicht benötigen, gibt es unter Umständen nicht; diejenigen, die zu einschlägigen Themen zur Verfügung stehen, sind möglicherweise auf ihre besonderen Bedürfnisse schlecht zugeschnitten. In einer Erhebung über zehn Cluster im nördlichen Indien, die in den Jahren 2000-01 durchgeführt wurde, gaben Arbeitnehmer in kleinen Unternehmen an, dass ihr mangelndes Wissen über Ausbildungsmöglichkeiten und nicht die Kosten der Ausbildung sie an einer Weiterbildung gehindert hätten (Joshi, 2005).
- *Von Frauen geführte kleine Unternehmen sehen sich anderen Zwängen gegenüber als diejenigen, die im Besitz von Männern sind und von Männern geführt werden.* Im allgemeinen sind von Frauen geführte Unternehmen am Anfang kleiner, sehen sich Diskriminierung in den Finanz- und Produktmärkten gegenüber und wachsen

<sup>10</sup> Daten zu 20 OECD-Ländern beispielsweise zeigen, dass der Anteil der Unternehmen, die weniger als zehn Mitarbeiter beschäftigen, von 57 Prozent in den Vereinigten Staaten bis zu 95 Prozent in der Türkei reicht. In 19 der 20 Länder beschäftigen mehr als 90 Prozent der Unternehmen weniger als 50 Mitarbeiter (OECD, 2002). In Entwicklungsländern ist der Anteil der Kleinst- und Kleinunternehmen sogar noch höher, wobei sich die Mehrzahl im unregulierten informellen Sektor befindet. In Kolumbien machten im Jahr 2005 Kleinst-, Klein- und Mittelbetriebe zusammen 99,9 Prozent aller Unternehmen aus (Pineda, 2007).

langsamer. Die Unterkapitalisierung der Unternehmen steht einer Expansion im Wege und gefährdet deren Existenz. Fehlende Sicherheiten zur Erlangung eines Kredits sind ein häufiges Problem (Murray und Boros, 2002). Frauen sind in der Regel risikoscheuer, arbeiten lieber mit Familienangehörigen als mit eingestellten Arbeitskräften und richten ihren Betrieb zu Hause ein, um die gewerbliche Tätigkeit mit Haushalts- und Betreuungsaufgaben verbinden zu können. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede zwischen Männern und Frauen in kleinen Unternehmen müssen berücksichtigt werden, damit Ausbildungsanbieter diesen Differenzen bei der unternehmerischen Ausbildung Rechnung tragen können <sup>11</sup>.

- *Kleine Unternehmen und ihre Beschäftigten sind in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in der Regel unterrepräsentiert, insbesondere in Entwicklungsländern.* Dies bedeutet, dass ihre Auffassungen und Bedürfnisse in dreigliedrigen Ausbildungsförderungs- und Beratungsmechanismen nicht immer angemessen berücksichtigt werden (beispielsweise in dreigliedrigen Produktivitätsräten, nationalen Qualifikationsentwicklungs- und Zulassungsbehörden, usw.).

### 3.4.1. Wie Ausbildung und Qualifikationsentwicklung in kleinen Unternehmen bereitgestellt wird

191. Obgleich sie in der formellen Ausbildung weniger engagiert sind, treffen kleine Unternehmen dennoch Maßnahmen zur Entwicklung der Qualifikationen ihrer Beschäftigten. Ihre Anstrengungen bleiben größtenteils unbeachtet, weil sie informell am Arbeitsplatz unternommen werden (siehe Kasten 3.11 zu Beispielen für eine informelle Ausbildung).

192. Bei der Bereitstellung von formeller Ausbildung für kleine Unternehmen gibt es viele Unzulänglichkeiten. Um die Ausbildungsangebote für kleinere Unternehmen leichter zugänglich zu machen, wird u.a. versucht, die Ausbildung zu dezentralisieren – sie wird näher bei den Betrieben angesiedelt, und es werden Lehrgänge außerhalb der Arbeitszeit angeboten -, und auch Haushaltspflichten Rechnung zu tragen und zu einer Teilung der Kosten anzuregen. Um sicherzustellen, dass die Ausbildung den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Sektor der kleinen Unternehmen gerecht wird, werden u.a. Erhebungen über Qualifikationsdefizite und unternehmerische Chancen durchgeführt, sektor- oder clusterspezifische Ausbildungsmaßnahmen angeboten und Vertreter von Unternehmer- und Gewerkschaftsorganisation in die Führungsgremien von Ausbildungseinrichtungen entsandt.

193. Eine informelle betriebliche Ausbildung kann kostenwirksam sein, da durch sie sichergestellt wird, dass die Arbeitnehmer genau das lernen, was für ihre jeweilige Tätigkeit von Belang ist, und sie Arbeitnehmern, die von formellen Ausbildungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, eine Chance zum Erwerb neuer Qualifikationen bieten kann. Sie können auch einen Einblick in allgemeinere betriebliche Funktionen gewinnen und unternehmerische Fertigkeiten und Kenntnisse erwerben, die für die Errichtung eines eigenen Unternehmens von Nutzen sind. Der Erwerb solcher Qualifikationen hängt jedoch von den (möglicherweise schwachen) Kenntnissen und Praktiken der vorhandenen Arbeitskräfte und deren Fähigkeit ab, ihr Wissen effektiv weiterzugeben.

---

<sup>11</sup> Die IAO und andere haben viele Leitfäden über die Durchführung von Machbarkeitsstudien für eine unternehmerische Betätigung von Frauen und die Entwicklung von Strategien zur Anpassung des Qualifikationsangebots an die Marktnachfrage ausgearbeitet. Siehe beispielsweise Finnegan und Haspels, „*GET Ahead for Women in Enterprise Training Package and Resource Kit*“ (Bauer et al., 2006) oder „*A Guide for Training Women Economic Groups*“, (IAA, 2003a).

**Kasten 3.11**  
**Beispiele für informelle Ausbildung und informelles Lernen**  
**in kleinen Unternehmen**

- Der Auszubildende arbeitet neben einem qualifizierten Arbeitnehmer, beobachtet ihn bei der Arbeit und übernimmt die Tätigkeit schrittweise. Der qualifizierte Arbeitnehmer berät ihn und leitet ihn an.
- Der Auszubildende arbeitet Lernpakete durch und probiert systematisch, bis er die neuen Fertigkeiten beherrscht.
- Ein qualifizierter Arbeitnehmer führt die Ausbildung durch und gibt die Fertigkeiten dann an Kollegen weiter. Von dieser Methode kann beispielsweise Gebrauch gemacht werden, wenn neue Ausrüstung eingeführt wird und der Installierer der Ausrüstung einen Beschäftigten ausbildet, der dann seine Kollegen ausbildet. Dies kann ein wichtiger Weg sein, um Verbesserungen bei der Produktqualität zu erzielen.
- Den Arbeitnehmern werden abwechselnd verschiedene Tätigkeiten zugewiesen, um sicherzustellen, dass sie mehrfach qualifiziert sind und sie einspringen können, wenn ein Kollege fehlt.
- Es wird ein Beschäftigter, z. B. ein informeller Mentor, bezeichnet, an den sich andere um Rat wenden können.
- Es werden informelle Seminare veranstaltet, in denen qualifizierte Arbeitnehmer, Zulieferer oder externe Spezialisten Gruppen von Beschäftigten in der Arbeitsstätte beraten, informieren oder unterweisen.

Quelle: Ashton et al., 2008.

### 3.4.2. Andere entscheidende Faktoren, die sich auf die Produktivität in kleinen Unternehmen auswirken

194. Wie in diesem Kapitel durchweg hervorgehoben wird, reicht Ausbildung allein nicht aus, um Produktivitätszuwächse sicherzustellen. Wenn sie eine Auswirkung auf die Produktivität von kleinen Unternehmen haben sollen, müssen Qualifizierungsinitiativen zwangsläufig mit anderen entscheidenden Maßnahmen integriert werden, die die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Dazu gehören beispielsweise:

- *Die Schaffung eines förderlichen wirtschaftspolitischen, regulatorischen und sozialen Umfelds.* Wie in den Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen festgestellt wird (IAO, 2007e, Absatz 10): „ein auf nachhaltiger Grundlage für die Schaffung und das Wachstum oder die Transformation von Unternehmen förderliches Umfeld kombiniert legitimes Profitstreben – eine der wichtigsten Triebkräfte des wirtschaftlichen Wachstums – mit der Notwendigkeit einer Entwicklung, die die menschliche Würde, die Nachhaltigkeit der Umwelt und menschenwürdige Arbeit achtet“. In den Schlussfolgerungen wurde auch die Notwendigkeit betont, besonderes Gewicht darauf zu legen, den Übergang von Unternehmen der informellen Wirtschaft in die formale Wirtschaft zu unterstützen und sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften alle Unternehmen und Arbeitnehmer erfassen.
- *Zugang zu Finanzdienstleistungen.* Kleinen Unternehmen fällt es besonders schwer, sich Zugang zu finanziellen Mitteln von formellen Institutionen zu verschaffen wegen der Risikoscheue der Banken, hoher Transaktionskosten, komplizierter Verfahren und eines Mangels an geeigneten Sicherheiten. Durch diese allgemeinen Hemmnisse für die Beschaffung von Investitions- und Betriebskapital werden Investitionen in Ausbildung und andere Investitionen beschränkt, die die Produktivität verbessern oder zur Übernahme neuer Technologien oder zur Eroberung neuer Märkte führen könnten. Diese allgemeinen Hemmnisse können für

weibliche Unternehmer besonders gravierend sein. Kleine Unternehmen sind für Kreditgeber attraktiver, wenn die Eigner oder Leiter eine Ausbildung in verschiedenen grundlegenden unternehmerischen Fähigkeiten absolvieren. Die *Financiera Solución* in Peru, ein großes Finanzinstitut, bot Kleinunternehmer-Kunden Managementausbildung an, um ihre Treue zu belohnen und auch um ihre Managementfähigkeiten und damit ihre Kreditrückzahlungsraten zu stärken. Während drei Jahren erhielten mehr als 1.800 der Unternehmer-Kunden des Instituts eine Improve Your Business-Ausbildung, womit die Existenzfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen gestärkt wurde (Sievers und Vandenberg, 2004).

- *Zugang zu Unternehmensentwicklungsdiensten.* Internationale Erfahrungen haben die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung von Märkten, in denen kleine Unternehmen Zugang zu Ausbildung und verwandten Dienstleistungen haben, bestätigt. Örtlich verfügbare und finanziell tragbare Unternehmensentwicklungsdienste können kleinen Unternehmen dabei helfen, ihre Arbeitnehmer auszubilden, die unternehmerischen und Betriebsführungsfähigkeiten zu verbessern und die Produktivität zu steigern. Qualitätsprüfungs- und Zulassungsdienste, die Unternehmen die Möglichkeit geben, den Nachweis zu führen, dass ihre Produkte oder Herstellungsverfahren bestimmten Normen genügen, beispielsweise in Bezug auf Haltbarkeit, Hygiene oder Einhaltung von Kernarbeitsnormen, können ihnen dabei helfen, sich Zugang zu formellen Märkten zu verschaffen. Allgemein wird davon ausgegangen, dass kleinen Unternehmen zugängliche Dienstleistungen während längerer Zeiträume relevanter und kostenwirksamer sind, wenn die Unternehmen selbst die Kosten der Dienstleistungen tragen oder sich daran beteiligen (Ausschuss von Geberorganisationen für die Entwicklung von Kleinbetrieben, 2000).

Staatliche Maßnahmen zur Förderung der Marktentwicklung von Unternehmensdienstleistungen, die auf kleinere Unternehmen zielen, müssen die Zwänge bewerten und angehen, mit denen Frauen konfrontiert sind, die ein Unternehmen gründen und entwickeln und Ausbildungs- und andere Dienste nutzen wollen. Lehren aus IAO-Programmen zur Unterstützung des Unternehmertums von Frauen, insbesondere in Ostafrika und Südostasien, stützen einen kohärenten Ansatz, der die folgenden Elemente umfasst:

- Aufbau einer örtlichen Wissensbasis zu weiblichen Unternehmern;
  - Unterstützung einer Mitsprache und Vertretung in örtlichen Verbänden und Vereinigungen;
  - Unterstützung der Anbieter von Unternehmensdienstleistungen auf kommunaler Ebene bei der Entwicklung von Unterstützungsdiensten, die auf weibliche Unternehmer zielen;
  - Entwicklung örtlicher und externer Partnerschaften zur Förderung der Vermarktung und der Vertretung;
  - Bereitstellung von Räumlichkeiten und Möglichkeiten für Frauen mit Behinderungen, sich zusammenzuschließen, um sie so in die Lage zu versetzen, zu erfolgreichen Unternehmern zu werden (IAA, 2006g).
- *Gewährung von sozialem Schutz.* Sozialschutzsysteme (Versicherungsschutz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichermaßen gegen Krankheit und Arbeitslosigkeit und für Unternehmer gegen Überschwemmungen oder Brände) sind wichtige förderliche Faktoren für die Geschäftstätigkeit und die Arbeit. Wo solche Systeme noch nicht bestehen oder kleineren Unternehmen nicht zugänglich sind, können

praktische Strategien für betriebliche Verbesserungen, die für kleine Unternehmen geeignet sind, auf der Grundlage partizipatorischer Ausbildungsmethoden verwirklicht werden. Diese Systeme zielen auf einen verbesserten Arbeitsschutz sowie auf eine höhere Produktivität ab <sup>12</sup>.

- *Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden fällt bei der Förderung von Verbesserungen in kleinen Unternehmen eine wichtige Rolle zu.* Vor allem in Entwicklungsländern ist der Sektor der kleinen Unternehmen unzureichend vertreten, so dass es entschlossener Anstrengungen bedarf, um die Vertretung auf diesen Sektor auszuweiten und die Kapazität von bestehenden und neuen Vertretungsorganisationen aufzubauen, um ihnen dabei zu helfen, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können sich im Auftrag ihrer Mitglieder für die Förderung eines geeigneten rechtlichen und regulatorischen Umfelds und solider makroökonomischer und fiskalpolitischer Maßnahmen einsetzen, die kleine Unternehmen nicht diskriminieren. Sie können die Einhaltung der Kernarbeitsnormen, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung von Eigentumsrechten befürworten. Sie können produktivitätssteigernde Maßnahmen fördern – einschließlich der Ausweitung des Angebots an Ausbildungs- und Lerndiensten –, die auf den Sektor der Kleinunternehmen zielen. Kasten 3.12 gibt einen Überblick über Beispiele von IAO-Unterstützung für Mitgliedsgruppen zur Verbesserung der Vertretung und der Produktivität in kleinen Unternehmen.

### 3.5. Wie Regierungen und die Sozialpartner die betriebliche Ausbildung und Qualifikationsentwicklung unterstützen können

195. Den Regierungen fällt eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht sicherzustellen, dass die Grundvoraussetzungen für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen gegeben sind (siehe Kasten 3.1 oben), was Politiken und Programme umfasst, die die Entscheidung eines Unternehmens, seine Beschäftigten auszubilden, beeinflussen.

196. Einer der wesentlichen Faktoren, die die Ausbildungsentscheidung eines Unternehmens beeinflussen, ist das *Grundbildungsniveau seiner Beschäftigten*. Dies wirft eine große Politikfrage auf. Wenn Arbeitnehmer mit unzulänglicher Bildung in das Erwerbsleben eintreten, ist es weniger wahrscheinlich, dass sie die Ausbildung erhalten, die sie benötigen, um ihr Einkommen zu steigern, und sie könnten in den Teufelskreis der „geringqualifizierten, minderwertigen Tätigkeiten“ geraten (Snower, 1996). Daher fällt den Regierungen die wichtige Aufgabe zu, dafür zu sorgen, dass erstklassige Bildungs- und Ausbildungssysteme und eine Kultur des lebenslangen Lernens vorhanden sind. Außerdem müssen sie dafür sorgen, dass benachteiligte und ungelernte Arbeitskräfte eine Ausbildung erhalten – ein Thema, das in Kapitel 4 dieses Berichts weiter ausgeführt wird.

197. Die Regierungen können auch *finanzielle Anreize bereitstellen*, um privatwirtschaftliche und individuelle Ausbildungsinvestitionen zu fördern. Zu den häufigsten gehören Abgabenzuschussysteme (obligatorische oder freiwillige Steuern auf die Lohnsumme oder das Ergebnis); Abgabenermäßigungssysteme, wobei Arbeitgebern die Aufwendungen für eine anerkannte Ausbildung zum Teil erstattet werden; Abgabenbe-

<sup>12</sup> Zu Beispielen und Wirkungsanalysen solcher von der IAO unterstützter Systeme siehe IAA: *Labour and social trends in ASEAN 2007: Integration, challenges and opportunities*, IAA, 2007, und T. Kawakami, S. Arphorn und Y. Ujita: *Work improvement for safe home; Action manual for improving safety, health and working conditions of home workers*, IAA, 2006.

### **Kasten 3.12** **Die Organisation von Arbeitgebern und Arbeitnehmern** **in kleinen Unternehmen**

Das IAA-Programm Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (SEED) hilft Unternehmern und ihren Arbeitnehmern dabei, ihre Vertretung in Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften zu verstärken, und unterstützt sie beim Aufbau eigener demokratischer und repräsentativer Verbände. Es hilft ihnen dabei, zu anerkannten Gesprächspartnern von staatlichen Behörden auf verschiedenen Ebenen zu werden, um ihren Zugang zu wirtschaftlichen Chancen verbessern und faire Erträge für ihre Arbeit aushandeln zu können.

- Zusammen mit der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) wurde für Führungskräfte und Mitarbeiter von Arbeitgeberverbänden (und anderer Wirtschaftsvereinigungen), die ihre Vertretung in ihren jeweiligen Ländern verstärken möchten, ein *Employers' Toolkit* ausgearbeitet. Der Toolkit war Teil allgemeinerer Anstrengungen zur Stärkung der Fähigkeiten und Ausweitung der Tätigkeiten von Arbeitgeberverbänden in aller Welt, besonders aber in Entwicklungs- und Übergangsländern. Der Toolkit enthält Leitfäden, Handbücher und andere Hilfsmittel, die den Organisationen dabei helfen können, das politische Umfeld für kleine Unternehmen zu analysieren, eine Einstellungsstrategie zu planen oder Ausbildung anzubieten, die die Produktivität durch bessere Arbeitsbeziehungen verbessert. Die Hälfte der Werkzeuge sind Ausbildungsmaterialien, deren Angebot ein Arbeitgeberverband in Erwägung ziehen kann, um die Leistungsfähigkeit seiner kleineren Mitglieder zu verbessern.
- Untersuchungen zu der Vertretungslücke von Arbeitnehmern in kleinen Unternehmen sind von SEED und vom IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) als Teil der Folgemaßnahmen zu der im November 2006 im Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik des Verwaltungsrats geführten Debatte über das unternehmerische Umfeld, Arbeitsrecht und Kleinst- und Kleinbetriebe in die Wege geleitet worden. Ziel der Untersuchungen ist es, die Vereinigungsstrategien von Arbeitnehmerverbänden zu dokumentieren, die erfolgreich auf kleine (formelle und informelle) Unternehmen zugegangen sind, ihre Stärken und Schwächen und wie und unter welchen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen Vertretungsaufgaben wirksamer erfüllt werden. Es werden 15 Länderfallstudien und ein zusammenfassender Bericht ausgearbeitet, die 2008 veröffentlicht werden sollen.
- Das SYNDICOOP-Programm wurde im Jahr 2002 im Anschluss an Diskussionen unter Vertretern des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) und des Internationalen Genossenschaftsbunds (IGB) auf den Weg gebracht, gefördert durch ACTRAV und die Abteilung Genossenschaften des IAA (COOP). Dieses Programm unterstützte den Zusammenschluss von nicht geschützten Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft durch die Zusammenarbeit zwischen Genossenschaften und Gewerkschaften in Ruanda, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda. Ihr Ziel war es, die Armut unter nicht geschützten Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft durch Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen und Steigerung der Beschäftigung und Einkommen abzubauen. Gewerkschaften und Genossenschaften arbeiteten in gemeinsamen Arbeitsausschüssen zusammen, um informelle Arbeitnehmer zu organisieren. Ein Handbuch wurde gemeinsam von der IAO, dem IBFG und dem IGB ausgearbeitet, in dem der SYNDICOOP-Ansatz zur Organisation von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft und zur Zusammenarbeit bei Bemühungen erläutert wurde, Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft ein Mitspracherecht zu verschaffen. Es werden zur Zeit Anstrengungen unternommen, um den SYNDICOOP-Ansatz weltweit in ein globales Programm des IBFG, des IGB und der IAO einzubringen.

Quelle: IAA, 2006l; IAA, 2008d.

freierungssysteme, bei denen Arbeitgeber von Abgabenerhebungen befreit sind, wenn sie einen (nach oben begrenzten) Prozentsatz ihrer Lohnsumme für Ausbildungsmaßnahmen aufwenden; steuerliche Anreize für eine anerkannte Ausbildung; sowie Ausbildungsguthaben, Ausbildungsprämien und individuelle Ausbildungskonten. Der Erfolg solcher

Systeme hängt weitgehend von einem transparenten Management (oft dreigliedrig), der Verfügbarkeit von qualifizierten Ausbildungsanbietern und wirksamen Überwachungs- und Qualitätssicherungsmechanismen ab.

198. *Die Förderung der Anwendung der Prinzipien, die internationalen Arbeitsnormen und internationalen Managementstandards zugrunde liegen*, ist ebenfalls ein wichtiges Mittel, um Unternehmen dazu anzuregen, Ausbildungen durchzuführen. Der Hinweis auf die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen am Anfang dieses Kapitels brachte die unterschiedlichen, aber gemeinsamen Verantwortlichkeiten von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern für die Ausbildung zum Ausdruck. Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (IAA, 2006d) und die Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen bieten Orientierungshilfe zur Ausbildung von lokalen Arbeitskräften und zu anderen Angelegenheiten in Bezug auf gutes Unternehmensverhalten und gutes „corporate citizenship“ (der Erwerb neuen Wissens über multinationale Unternehmen (MNU) durch ausländische Direktinvestitionen wird in Kapitel 5 behandelt).

199. Nationale Regierungen und Kommunalverwaltungen können auch eine *Führungsrolle bei der Zusammenführung der verschiedenen lokalen Ressourcen* übernehmen wie Universitäten, Fachinstitute, Anbieter von Unternehmensentwicklungs- und Finanzdienstleistungen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, um die spezialisierten Unternehmensdienstleistungen und Ausbildungen bereitzustellen, die die Möglichkeiten lokaler Unternehmen übersteigen können, und um neue und wachsende Firmen in Clustern und Wertschöpfungsketten zu unterstützen (Kasten 3.13).

200. Arbeitgebern, Arbeitnehmern und ihren Verbänden fällt auch bei der Förderung der betrieblichen Ausbildung eine entscheidende Rolle zu, darunter:

- *Förderungsarbeit*: Die Sozialpartner können Beispiele für vorbildliche Praktiken dokumentieren und verbreiten und für die Gestaltung von geeigneten Politiken zur Förderung der betrieblichen Ausbildung im Hinblick auf größere Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit eintreten.
- *Vertretung*: Die Sozialpartner können auf die Beschäftigten und Eigentümer von Unternehmen zugehen, und insbesondere diejenigen von kleinen Unternehmen und in der informellen Wirtschaft, um die Vertretung ihrer Mitglieder zu verstärken und so größere und allgemeinere Vorteile der Vereinigung, Vertretung und Führung sicherzustellen.
- *Dienstleistungen*: Die Sozialpartner leisten ihren Mitgliedern eine Reihe wichtiger Dienste, die einen Einfluss auf die Entscheidung haben könnten, betriebliche Ausbildungen anzubieten, darunter Wissensmanagement, Ausbildung, Bewusstseinsschaffung, Rat und Anleitung, wie öffentliche und private Dienstleistungen in Anspruch genommen werden können, Verbindungen zu Forschungs- und Beratungsressourcen und Beratung über innovative Praktiken am Arbeitsplatz (Kasten 3.14).

201. In Anbetracht der wichtigen und sich ergänzenden Rollen der Regierungen sowie der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberverbände bei der Entwicklung und Durchführung von Politiken zur Förderung nachhaltiger Unternehmen, wie in der allgemeinen Aussprache über die Förderung nachhaltiger Unternehmen festgestellt wurde (IAA, 2007e), gibt es mehr und mehr dreigliedrige Produktivitätsorganisationen, -einrichtungen und -programme auf nationaler, lokaler und Branchenebene (Kasten 3.15).

### **Kasten 3.13**

#### **Workforce innovation in regional economic development**

Das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten, Abteilung Beschäftigung und Ausbildung, hat eine Initiative mit der Bezeichnung Workforce Innovation in Regional Economic Development (WIRED) zur Integration von Wirtschaftsentwicklungs- und Weiterbildungstätigkeiten auf den Weg gebracht, die zeigt, dass die Entwicklung von Fähigkeiten die wirtschaftliche Transformation in Regionalwirtschaften in den Vereinigten Staaten treiben kann.

Die WIRED-Initiative wendet den folgenden sechsstufigen konzeptuellen Rahmen auf die Tätigkeiten an, die in jeder der Regionen stattfinden, in denen Investitionen vorgenommen worden sind:

- (1) Definition der Regionalwirtschaft durch Identifizierung der umliegenden Gemeinden, die gemeinsame Merkmale aufweisen, wobei über traditionelle politische Grenzen hinausgegangen wird.
- (2) Einrichtung einer Führungsgruppe, die die Hauptaktivposten einer Region repräsentiert und ein Forum für die regionale wirtschaftliche Entscheidungsfindung bietet.
- (3) Durchführung einer regionalen Bewertung, um die Aktivposten des Gebiets in vollem Umfang zu erfassen und die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken auf der Grundlage dieser Aktivposten zu ermitteln.
- (4) Entwicklung einer wirtschaftlichen Vision auf der Grundlage dieser Stärken und Aktivposten und Werbung um Unterstützung für diese Vision seitens der breiten regionalen Partnerschaft.
- (5) Festlegung einer Strategie und eines entsprechenden Umsetzungsplans, der spezifische Ziele und Aufgaben bestimmt und eine Blaupause für die Verwirklichung der wirtschaftlichen Vision der Region liefert.
- (6) Ermittlung von Ressourcen – zur Unterstützung des Plans der Region wie auch zur Investition in die Wirtschaft der Region – aus einem breiten Spektrum von Quellen, darunter Stiftungen, Geldgeber- und Wagniskapitalnetzwerke sowie die Bundesregierung, einzelstaatliche Regierungen und Kommunalverwaltungen.

Die Initiative unterstützt innovative Ansätze in den Bereichen Bildung, Wirtschaftsentwicklung und Weiterbildung, die über traditionelle Strategien hinausgehen und mit denen Arbeitnehmern das Rüstzeug vermittelt werden soll, um innerhalb der Vereinigten Staaten und weltweit konkurrieren zu können und erfolgreich zu sein. Mit WIRED soll der Nachweis erbracht werden, dass die Talententwicklung die wirtschaftliche Transformation vorantreiben und Regionen in die Lage versetzen kann, in der globalen Wirtschaft zu bestehen.

Quelle: [http://www.doleta.gov/wired/files/WIRED\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.doleta.gov/wired/files/WIRED_Fact_Sheet.pdf)



### **Kasten 3.14**

#### **Verbesserung des betrieblichen Lernens in Mauritius**

Im Jahr 2005 leitete die IAO gemeinsam mit dem Mauritischen Arbeitgeberverband (MEF) ein Programm zur Verbesserung der betrieblichen Lernpraxis ein. Die beiden Hauptziele des Programms waren: i) Stärkung der Fähigkeit des MEF und seiner Mitglieder zur Planung, Gestaltung und Durchführung innovativer betrieblicher Lernprogramme und ii) Erleichterung des sozialen Dialogs über betriebliches Lernen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern im Hinblick auf die Unterstützung bei der wirksamen Umsetzung der nationalen Qualifizierungsstrategie. Als erstes wurde eine Unternehmenserhebung durchgeführt, um Aufschluss über den Stand des betrieblichen Lernens in mauritischen Unternehmen zu erhalten. In den letzten Jahren hatten sich die Unternehmen einem zunehmend wettbewerbsgeprägten Umfeld gegenübergesehen – vor allem bei Textilien, einer Hauptstütze des mauritischen Exportmarkts -, und die Regierung hatte als wirksamsten Weg zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit die Entwicklung von Produktionsformen mit höherer Wertschöpfung mit dem Schwergewicht auf Schlüsselsektoren ermittelt, darunter Informations- und Kommunikationstechnologie, Finanzdienstleistungen und Fremdenverkehr. Nahezu zwei Drittel der befragten Unternehmen sahen verbessertes betriebliches Lernen als Voraussetzung für die Erfüllung neuer Marktanforderungen und die Steigerung des Mehrwerts ihrer Produkte und Dienstleistungen an, und nahezu drei Viertel antworteten, dass sie in den vergangenen Jahren erhebliche Veränderungen in ihren Qualifikationsanforderungen beobachtet hätten. Auf einem dreigliedrigen nationalen Workshop (2007) wurden die Sozialpartner um Stellungnahmen zu Mittel und Wegen zur Verbesserung des betrieblichen Lernens gebeten, wobei die Bedeutung des Informationsaustauschs bei der Errichtung von Lernnetzwerken hervorgehoben wurde, die vorbildliche Praktiken fördern und die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt verbessern könnten.

Quelle: IAA, 2006i.

### **Kasten 3.15**

#### **Das nationale betriebliche Produktivitätsprogramm von Neuseeland**

Die Regierung Neuseelands verfolgt einen dreigliedrigen Ansatz zur Steigerung der betrieblichen Produktivität durch eine Partnerschaft zwischen der Regierung, den Arbeitgebern und den Gewerkschaften. Sie hat sieben Haupttriebkraft der betrieblichen Produktivität im Land ermittelt, nämlich: für bessere Führung und besseres Management sorgen; in Qualifikationen und Wissen investieren; Technologie nutzen und Innovationen fördern, um voranzukommen; die Arbeit organisieren; eine produktive Arbeitsplatzkultur schaffen; Vernetzung und Zusammenarbeit; und messen, was wichtig ist.

Das Programm erreicht eine große Zahl von Arbeitsstätten und bietet praktische Unterstützung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, um die betriebliche Leistung, den Wert der geleisteten Arbeit und die Belohnungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu steigern.

Die Regierung und die Sozialpartner sind dabei, in Zusammenarbeit mit der IAO den Ansatz und die Ressourcen zu dokumentieren, damit sie in benachbarten pazifischen Inselstaaten angepasst und repliziert werden können.

Quelle: Arbeitsministerium Neuseelands, 2004.



## Kapitel 4

---

### Zielgruppen

Die Mitglieder sollten ... den Zugang zu Bildung, Ausbildung und lebenslangem Lernen fördern sowohl für Menschen mit auf innerstaatlicher Ebene ermittelten besonderen Bedürfnissen, wie Jugendliche, gering Qualifizierte, Behinderte, Migranten, ältere Arbeitnehmer, indigene Bevölkerungsgruppen, ethnische Minderheiten und sozial Ausgegrenzte, als auch für Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen, in der informellen Wirtschaft und im ländlichen Sektor sowie für selbstständig Erwerbstätige. (Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, Absatz 5 h))

202. Dieses Kapitel untersucht Möglichkeiten zur Überwindung von Hürden, die einige Teile der Gesellschaft davon abhalten, am Nutzen des wirtschaftlichen Wachstums teilzuhaben. Weil sie keinen Zugang zu Bildung oder Berufsausbildung haben oder die Berufsausbildung, die für sie verfügbar ist, von geringer Qualität oder Relevanz ist, bleiben sie in dem Teufelskreis von geringer Qualifizierung und Beschäftigung mit geringer Produktivität gefangen. In diesem Kapitel kann nicht auf alle Gruppen eingegangen werden, die besonderer Aufmerksamkeit vonseiten der Politik bedürfen. Es konzentriert sich deshalb darauf, wie man Personen in ländlichen Gemeinschaften, benachteiligte Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und Arbeitsmigranten befähigen kann, ihr Potenzial für produktive Arbeit und für einen substanzielleren Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung besser auszuschöpfen.

203. Bestehende Benachteiligungs- oder Diskriminierungsmuster werden häufig durch das Geschlecht verstärkt und weiter verschärft. Innerhalb von potenziell marginalisierten Gruppen sind Frauen im Vergleich zu Männern gewöhnlich anfälliger für sozialen Ausschluss. Trotz beträchtlicher Fortschritte in vielen Bereichen haben Geschlechterstereotypen nach wie vor einen großen Einfluss auf die Chancen von Frauen und Männern. Dies gilt insbesondere bei Gruppen, die ohnehin anderen schwerwiegenden Benachteiligungen ausgesetzt sind. Unter verschiedenen Umständen können die allgemeine Berücksichtigung des sozialen Geschlechts in Maßnahmen und Programmen oder die Durchführung von Maßnahmen und Programmen speziell für Frauen wirksam sein. Beispiele für beide Ansätze finden sich in allen Abschnitten dieses Kapitels.

#### 4.1. Ländliche Gemeinschaften

204. Laut Schätzungen des *Weltentwicklungsberichts 2008* leben drei Viertel der Weltbevölkerung in ländlichen Gebieten (Weltbank, 2007). Etwa 2,1 Milliarden Menschen in ländlichen Gebieten leben von weniger als 2 US-Dollar pro Tag. Die meisten sind in Bezug auf ihren Lebensunterhalt von der Landwirtschaft abhängig. Dabei handelt es sich jedoch um Landwirtschaft so geringer Produktivität, dass sie sich durch ihre Arbeit nicht aus der Armut befreien können. Der *World Employment Report 2004-05* (IAA, 2005a) zeigte, dass Armut am meisten in den Ländern verringert wurde, die sowohl die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft als auch die Gesamtbeschäftigung steigerten.

205. In den ärmsten Regionen der Welt arbeitet die Mehrheit unselbstständig beschäftigter Frauen in der Landwirtschaft: in Südasien 60 Prozent der unselbstständig beschäftigten Frauen verglichen mit 43 Prozent der Männer und in Afrika südlich der Sahara 68 Prozent der unselbstständig beschäftigten Frauen verglichen mit 62 Prozent der Männer (IAA, 2007o). Hohe Anteile von Frauen, die Arbeit mit geringer Produktivität haben, resultieren in hohen Anteilen der Frauen, die in Armut leben.

206. Die komplexen Beziehungen zwischen Wachstum, Produktivität und Beschäftigung in der Landwirtschaft sowie zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren werden in dem Bericht über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut zur allgemeinen Aussprache (IAA, 2008a) untersucht. Dieser Bericht beschreibt eine Reihe notwendiger Faktoren für die Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft und außerhalb davon und damit für höhere Einkommen in ländlichen Gebieten. Ähnlich wie die in Kapitel 1 dieses Berichts aufgeführten und in einer Wechselbeziehung zueinander stehenden Faktoren für die Produktivität allgemein beziehen sich diese Faktoren auf die Infrastruktur (vor allem Straßen, Bewässerungssysteme, Hochwasserschutz und Vorratslager), die Klarheit von Boden- und Wasserrechten (ohne die Kleinbauern wenig Anreize oder verfügbare Sicherheiten für Investitionen in die Steigerung der Produktivität ihres Grund und Bodens haben), gute Regierungsführung (vor allem Steuersysteme und effiziente öffentliche Dienste), Institutionen, die aktuelle Informationen über Preise und Märkte bereitstellen können, den Zugang zu Mikrofinanzierung sowie wirksame Möglichkeiten, etwas über neue Technologien, Produktionstechniken, Produkte und Märkte zu lernen.

207. Dieser letzte Faktor von Produktivität bildet den Schwerpunkt dieses Abschnitts: Wie kann der Zugang zu qualitativ hochwertiger und relevanter Qualifizierung in ländlichen Gebieten in ihrer Gesamtheit verbessert werden, um Produktivität und Einkommen zu steigern? Auf zwei Hauptpunkte wird eingegangen: 1) der Bedarf ländlicher Gebiete an Lernen und Berufsausbildung höherer Qualität, verbunden mit Chancen für bessere Existenzsicherung und Beschäftigung, und 2) Möglichkeiten zur Ausweitung des Zugangs zu Berufsausbildung, damit Menschen in ländlichen Gebieten diese Chancen besser nutzen können.

#### 4.1.1. Qualifikationen mit Produktivitätssteigerungen und Beschäftigungswachstum in ländlichen Gebieten verknüpfen

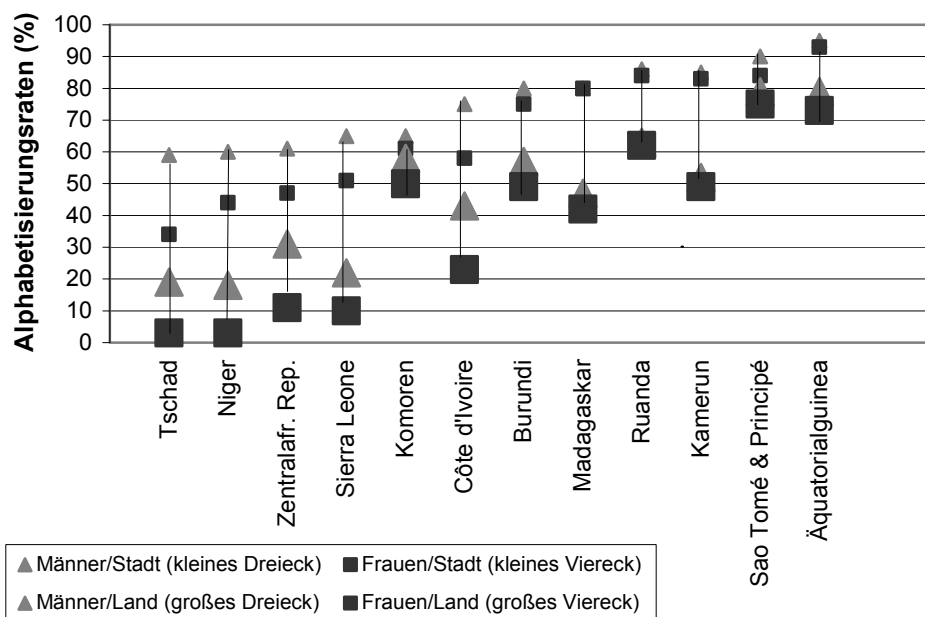
208. *Die Bedeutung der Ausweitung der Grundbildung für Jungen und Mädchen kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Sie befähigt sie, später die Qualifikationen zu erwerben, die sie benötigen, um produktiv in der Landwirtschaft zu arbeiten oder sich auf andere Beschäftigungschancen vorzubereiten*<sup>1</sup>. Für junge Menschen und Erwachsene – insbesondere für Frauen –, die in jüngerem Alter keine Möglichkeit zum Lernen hatten, ist neben der Vermittlung von Qualifikationen das parallele Angebot an Ausbildung in Lesen, Schreiben und Rechnen genauso wichtig.

---

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise den Einfluss der Schulbildung auf die Wahl von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft und das Einkommensniveau (Otsuka und Yamano, 2006), Haushaltsinvestitionen in Bildung und die Auswirkungen auf den Zugang der betreffenden Kinder zu Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft oder zu Beschäftigung in Städten auf den Philippinen und in Thailand (Quisumbing et al., 2004), die Auswirkungen höherer staatlicher Bildungsausgaben im ländlichen Raum in Indien auf die Löhne im ländlichen Raum und die Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft (Shenggen et al., 1999) und die enge Beziehung zwischen dem Erwerb von Lese-, Schreib- sowie Rechenfähigkeiten und Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft (Godfrey, 2003, S. 44/45).

209. Fehlende Grundbildung wirkt sich auch auf das Erreichen der allgemeineren sozialen Ziele in Bezug auf stabile und demokratische Gesellschaften, die Geschlechtergleichstellung und die Gesamtverringern der Armut aus. Wie in Kapitel 2 dieses Berichts erläutert, schätzt die UNESCO die durchschnittliche Alphabetisierungsrate in den am wenigsten entwickelten Ländern auf etwa 50 Prozent und für Frauen noch darunter (auf 43 Prozent). Hinter diesen nationalen Durchschnittswerten verbergen sich jedoch riesige Unterschiede der Alphabetisierungsraten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Untersuchungen der UNESCO auf Landesebene beziffern die Unterschiede zwischen Männern in Städten und Frauen in ländlichen Gebieten in den extremsten Fällen auf 50 bis 60 Prozentpunkte (Abbildung 4.1).

**Abbildung 4.1. Alphabetisierungsunterschiede zwischen Städten und ländlichen Gebieten: Ausgewählte Länder**



Quelle: UNESCO, 2004.

210. Die ernüchternden Alphabetisierungsstatistiken bewegen Länder und Organisationen der Vereinten Nationen (VN), unter der Federführung der UNESCO bei der Kampagne für „Bildung für alle“ zusammenzuarbeiten, damit die Länder das Millenniums-Entwicklungsziel 2 der allgemeinen Grundbildung bis 2015 erreichen können. Im Bericht von 2006 zu den Millenniums-Entwicklungszielen wurden die Unterschiede zwischen städtischem und ländlichem Raum auf die verbreitete Armut in ländlichen Gebieten zurückgeführt, die „die Bildungschancen verringert, weil die Kinder arbeiten müssen, die Eltern selbst einen niedrigen Bildungsstand haben und der Zugang zu Schulbildung guter Qualität fehlt“ (VN, 2006d, Seite 7). Fortschritte bei der Ausweitung der Grundschulbildung erhöhen den Bedarf an einem besseren Zugang zu guter Sekundarbildung und Berufsausbildung sowie zu höherer Bildung<sup>2</sup>.

211. Über Grundbildung und Kernqualifikationen hinaus lautet die Frage „Qualifikationen wofür?“ *Die Berufsausbildung sollte jungen Menschen und älteren Erwachsenen die Qualifikationen vermitteln, die sie benötigen, um die landwirtschaftliche Produktivität zu*

<sup>2</sup> Weiterführende Erläuterungen finden sich unter <http://www.unesco.org/education/index.shtml>

*verbessern oder den Arbeitskräftebedarf außerhalb der Landwirtschaft zu decken.* Das Angebot an beruflicher Bildung sollte mit den Prioritäten für die ländliche Entwicklung koordiniert werden, die einen Einfluss auf die Chancen haben, die jungen Menschen und Erwachsenen offenstehen. Beispielsweise könnte die Qualifizierung mit Maßnahmen verknüpft werden, die darauf abzielen, die Agrarproduktion oder die Agrarmärkte zu diversifizieren, das Dienstleistungsangebot und die verarbeitende Industrie in ländlichen Gebieten auszuweiten, die Entwicklung des privaten Sektors und das Unternehmertum zu fördern oder die Produktivität von Kleinbauern zu verbessern.

212. Auch wenn ländliche Haushalte einen großen Teil ihres Lebensunterhalts aus der Landwirtschaft bestreiten, sind ihre Aktivitäten und ihre Möglichkeiten zur Erzielung von Einkommen recht vielfältig. Ländliche Aktivitäten außerhalb der Landwirtschaft sind eine wichtige Einkommensquelle in ländlichen Gebieten und ein wichtiges Mittel, um die saisonalen Schwankungen im landwirtschaftlichen Sektor zu bewältigen. In Lateinamerika beispielsweise ergab eine neuere Studie, dass Arbeit außerhalb der Landwirtschaft für Frauen relativ wichtiger war und in neun von elf untersuchten Ländern 65 bis 93 Prozent der Erwerbstätigkeit ländlicher Frauen ausmachte, während die Männer weiterhin hauptsächlich in der Landwirtschaft tätig waren (Atchoarena und Gasperini, 2005). Die technische Ausbildung von Frauen und Männern muss sowohl in der Landwirtschaft als auch außerhalb davon mit den Chancen und dem Bedarf verknüpft werden.

213. *Die Steigerung der Produktivität und der Existenzfähigkeit kleinbäuerlicher Betriebe* kann sowohl das Einkommen erhöhen als auch zu mehr Beschäftigung führen. Verbesserte Produktionsmethoden und neue Technologien, andere Kulturen mit höheren Erträgen, arbeitsintensive Spezialkulturen und andere nicht-traditionelle Aktivitäten können für kleinbäuerliche Betriebe positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte haben. Der Ersatz geringwertiger Produkte durch hochwertige (sei es für lokale oder internationale Märkte) kann die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft ermöglichen und die Einkommen erhöhen (Kasten 4.1)<sup>3</sup>.

#### **Kasten 4.1**

##### **Unterstützung der Produktivität und der Beschäftigung in der Landwirtschaft durch alternative Produkte**

In Liberia wurden gemeinsame Forschungsarbeiten der Regierung, der IAO und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) durchgeführt, um die Technologie und die technischen Qualifikationen für die Wiederbelebung der Produktion und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, insbesondere in den Bereichen Gummiplantagen, Pflanzenbau, Gartenbau und Viehhaltung, zu ermitteln. Ziel war es, Kulturen und Nutztiere auszumachen, die die Beschäftigungschancen junger Menschen verbessern und ihnen eine Alternative zur Abwanderung in die informelle Wirtschaft in der Stadt bieten. Dieses Ziel ist Teil einer allgemeinen Strategie zur Ausschöpfung des Potenzials eines wiederbelebten Agrarsektors, zu nationalen Beschäftigungszielen beizutragen. Die Ergebnisse zeigen, dass der Reis-anbau und die Aufzucht von Jungpflanzen für die Erzeugung von Baumfrüchten und Gemüse eine große Zahl von Arbeitsplätzen mit höherem wahrscheinlicherem Einkommen als traditionelle Kulturen bieten würde. Die Forschungsergebnisse machten klar, dass Investitionen in vielen Bereichen notwendig sind, um den Übergang zu alternativen Kulturen zu erleichtern, d.h. in Ausbildung bezüglich dieser Erzeugnisse und ihrer Produktionsmethoden, ihrer Verarbeitung und ihres Absatzes. Darüber hinaus bedarf es Investitionen in die physische Infrastruktur.

Quelle: IAA, FAO und Liberianisches Landwirtschaftsministerium, 2007.

<sup>3</sup> Eine Erörterung von Aspekten der Ernährungssicherheit als Teil der nachhaltigen landwirtschaftlichen Entwicklung enthält Henry, 2008 erscheinend.

214. Innovationen, die die Produktivität von Grund und Boden oder Arbeit in der Landwirtschaft steigern, erfordern Flexibilität und Anpassungsfähigkeit vonseiten agrarisch geprägter Volkswirtschaften und ändern deshalb die Ausbildungserfordernisse. Veränderungen der Handelssysteme, des Wettbewerbs oder von Verbraucherpräferenzen sowie Verschiebungen des Überangebots oder der Knappheit an Arbeitskräften aufgrund wirtschaftlichen Wachstums in anderen Bereichen der Wirtschaft haben einen Einfluss darauf, welche Produkte wo erzeugt werden, und deshalb auch darauf, welche Qualifikationen höher bewertet werden. Die drohende Gefährdung ländlicher Existenzen durch Umweltzerstörung und Klimaänderungen erfordert neue Technologien sowie alternative Kulturen oder Anbauprozesse. Diese wiederum schaffen einen neuen Qualifizierungsbedarf (Kasten 4.2).

#### **Kasten 4.2**

##### **Biokraftstoff in Mosambik: Ein Versprechen und ein Problem**

Mitte 2007 unterzeichneten Brasilien und Mosambik ein bilaterales Abkommen zur Zusammenarbeit bei der Biokraftstoffproduktion. Die Initiative zielt auf die Ausschöpfung des beträchtlichen Potenzials Mosambiks für die Biomasseproduktion. Die Biokraftstoffproduktion gilt als ein Mittel zur Erschließung von Einkommen und Beschäftigung für die mosambikanische Bevölkerung sowie zur Verbesserung der Energiesicherheit und zur Bekämpfung des globalen Klimawandels. Zu den Maßnahmen, die dem Land helfen sollen, inländische und Exportmärkte für Biokraftstoff zu erschließen, zählt die Ausbildung mosambikanischer Ingenieure und Techniker.

Das Ziel besteht darin, das brasilianische Modell der nachhaltigen Biokraftstoffproduktion auf das afrikanische Land zu übertragen. Die Biokraftstoffproduktion erfolgt vor allem auf nicht genutzten oder unternutzten Flächen, häufig in Gebieten mit hoher Inzidenz ländlicher Armut. Auf der Grundlage der Erfahrungen Brasiliens kann die Industrie Arbeitsplätze für ländliche Haushalte mit niedrigem Einkommen schaffen. Um die Qualität dieser Arbeitsplätze sicherzustellen, wird es jedoch gezielter Qualifizierung und anderer Formen von Unterstützung für ländliche Gemeinschaften bedürfen. Die Anhebung der Anforderungen an neue Arbeitsplätze wird von der Verbesserung der Effizienz in der Branche und der Steigerung der Produktivität von Arbeitskräften aus dem ländlichen Raum sowie von der Anpassung der Qualifikationen an den Bedarf neuer Aktivitäten in den ländlichen Gebieten abhängen.

Quellen: Biopact-Website (<http://www.biopact.com>); Von Braun und Pachauri, 2006.

#### 4.1.2. Ermöglichung der Qualifizierung in ländlichen Gebieten

215. Länder nutzen vielfältige Mittel, um ein relevantes Ausbildungsangebot auf ländliche Gebiete auszuweiten. Die Reichweite nationaler Ausbildungsinstitutionen zu vergrößern und Lehrlingsausbildungssysteme zu modernisieren, waren zwei Methoden zur Vermittlung von Qualifikationen, die in Kapitel 2 beschrieben wurden. Im Rest dieses Abschnitts werden drei weitere Möglichkeiten zur Verbesserung des Qualifizierungsangebots in ländlichen Gebieten untersucht: Beratungsdienste, Ausbildung auf Gemeinschaftsebene und die Einbettung von Qualifizierung in Investitionen in die ländliche Infrastruktur. Bei jedem dieser Ansätze wird viel Wert auf die Dezentralisierung der Ressourcen und der Verantwortung sowie auf die Verbesserung der Koordinierung zwischen den beteiligten Ministerien gelegt. Dies sind vor allem die Ministerien für ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Bildung, öffentliche Arbeiten und Arbeit.

216. *Landwirtschaftliche und ländliche Beratungsdienste* geben an Bauern und Betriebe im ländlichen Raum Informationen sowie Wissen weiter und bieten ihnen Ausbildung in Bezug auf die Anwendung dieses Wissens in der Praxis. Innovative Methoden der Durchführung landwirtschaftlicher Beratung haben zu einer größeren Zahl von Anbietern, einer besseren Zielgruppenauswahl sowie Kombinationen formeller und nicht

formeller Ansätze geführt<sup>4</sup>. Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität konzentrieren sich auf die Nutzung neuer Technologien und den Eintritt in neue Märkte<sup>5</sup>:

- Technologieoptionen, insbesondere verknüpft mit zeitnahen Informationen (Markt),
- Techniken zur Erhöhung der Wertschöpfung bei der Verarbeitung, der Verpackung und des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- verbesserte Produktionsweisen unter Verwendung verbesserter Einsatzmittel und Techniken,
- die Einführung neuer Spezialprodukte – Non-food-Artikel des Grundbedarfs,
- ökologisch nachhaltige Praktiken.

217. Die nationalen und internationalen Ansätze zu ländlichen Beratungsdiensten haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten beträchtlich verändert. Bis Anfang der neunziger Jahre wurden von der öffentlichen Hand finanzierte Beratungsnetzwerke im Allgemeinen unterhalten, um Kleinbauern und Kooperativen Ausbildung und Fachexkursionen unter der Leitung staatlicher Berater an Standorten im ländlichen Raum anzubieten. Dabei handelte es sich um einen hierarchischen Ansatz, bei dem die Bauern nur wenig Mitsprache bei Entscheidungen über Inhalt und Durchführung hatten und der in Relation zur Qualität und zum Umfang der erbrachten Dienstleistungen als kostenintensiv beurteilt wurde. Mitte der neunziger Jahre kürzten internationale Geber und viele Regierungen ihre Unterstützung für von der öffentlichen Hand finanzierte ländliche Beratung und förderten stattdessen deren Durchführung durch private Anbieter oder öffentlich-private Partnerschaften. Es herrschte großes Interesse an besseren Möglichkeiten der Wissensweitergabe zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität. Seither wurden bedarfsorientierte partnerschaftliche Ansätze mit gemischten Ergebnissen erprobt (Kasten 4.3). Wenngleich es klare Belege für praktikable alternative Dienstleistungen gibt, bestehen die Probleme der Erbringung von Dienstleistungen für arme Menschen in ländlichen Gebieten im Wesentlichen fort. Ihre kleineren Flächen, Subsistenzkulturen und isolierten Wohnorte verhindern in vielen Fällen ihre Einbeziehung bei kommerziell ausgerichteten Ansätzen (Avila und Gasperini, 2005, Weltbank, 2007).

218. Beratungssysteme sind auch partizipatorischer geworden. Diese Entwicklung wurde zum Teil durch Initiativen für Kostendeckung und Auftragsvergabe der Durchführung ausgelöst, wobei die Finanzierung an die Nachfrage der Bauern nach Leistungen geknüpft wird. Die nachstehende Tabelle 4.1 zeigt eine vereinfachte Typologie der verwendeten Ansätze; in der Realität existieren jedoch viele sich ergänzende Ansätze nebeneinander.

---

<sup>4</sup> Zusätzliche Informationen und Beispiele finden sich in Johanson und Adams, 2004.

<sup>5</sup> Eine ausführlichere Erörterung findet sich in Rivera, 2001.



### **Kasten 4.3**

#### **Kosten- und Leistungsmessung bei kostenpflichtiger landwirtschaftlicher Beratung**

Bei kostenpflichtigen Beratungsdiensten – im Gegensatz zu kostenlosen öffentlichen Dienstleistungen – gibt es große Unterschiede, und sie müssen stets an die Bedingungen vor Ort angepasst werden. Sie sind im Allgemeinen so konzipiert, dass sie die Möglichkeiten der Bauern zur Kostenbeteiligung nicht überfordern. Organisationsformen kostenpflichtiger Beratung können unmittelbare Verträge zwischen Regierungen oder Kommunen und privaten Anbietern zur Durchführung von Beratung über einen begrenzten Zeitraum, Kostenbeteiligung auf der Grundlage des Einkommens von Bauern oder des Gewinns aus dem Anbau bestimmter Kulturen, von der Regierung an Bauern mit niedrigem Einkommen ausgegebene handelbare Beratungsgutscheine oder verschiedene Dienstleistungen sein, die von Bauernverbänden im Namen ihrer Mitglieder ausgehandelt werden.

In einer Untersuchung zu kostenpflichtigen Beratungsdiensten in Nicaragua wurden die Leistungen von Beratungsdiensten gemessen, bei denen ein direktes Vertragsverhältnis zwischen den Beratern und ihren Kunden bestand und die Erzeuger an den Techniker eine geringe Gebühr für vereinbarte Leistungen entrichteten. Die Ergebnisse zeigten, dass selbst arme Bauern bereit waren, einen Kostenanteil zu tragen, wenn die Beratung tatsächlich in Produktivitätssteigerungen resultierte.

In Ghana ging in der jüngeren Zeit das Wachstum des Agrarsektors nicht mit vergleichbaren Zuwächsen der landwirtschaftlichen Produktivität einher. Die Verbesserung der technischen Fertigkeiten wurde als eine Möglichkeit für Produktivitätssteigerungen eingestuft, und dies führte zum Aufbau dezentralisierter Beratungsdienste durch den privaten Sektor. Diese verbinden Leistungen bezüglich der technologischen Entwicklung mit Kommunikation und Information sowie der Herstellung von Marktkontakten. Die Initiative hat dazu beigetragen, dass jetzt Interesse besteht, die Auftragsvergabe auf weitere Institutionen auszudehnen, um eine weitere Diversifizierung der Durchführungsmechanismen zu erreichen.

Die Rückmeldungen von ähnlichen Fällen in anderen Ländern machten jedoch auch die Gefahren privater oder kostenpflichtiger öffentlicher Beratung deutlich. Zum einen ist es ohne besondere Maßnahmen wahrscheinlich, dass Frauen sowie Klein- und Kleinstbauern von solchen Programmen nicht erfasst werden. Zum anderen bedarf es der Überwachung der Leistungsqualität und der Rechenschaftslegung im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit sowie der formellen Registrierung der Anbieter. Es muss ein Umfeld geschaffen werden, in dem gesunder Wettbewerb zwischen den Anbietern entsteht und aufrechterhalten wird. Schließlich müssen öffentliche und private Beratung partnerschaftlich zusammenarbeiten, ohne die jeweils andere Seite zu behindern.

Quelle: Alex and Rivera, 2004.

**Tabelle 4.1. Reformstrategien für landwirtschaftliche Beratungsdienste**

|                                       |            | Finanzierung   |   |
|---------------------------------------|------------|--|---|
|                                       |            | Öffentlich   | Privat  |
| <b>Marktorientierte Reformen</b>      |            |  |   |
| Durchführungsart                      | Öffentlich | Umstrukturierung der Beratungsdienste des öffentlichen Sektors durch Rationalisierung und partielle Kostendeckung (Israel, Kanada, Vereinigte Staaten) | Kostendeckungssysteme (Erhebung von Gebühren) (OECD-Länder, davor in Mexiko)  |
|                                       | Privat     | Pluralismus, Partnerschaften, Aufteilung von Zuständigkeiten (Chile, Estland, Republik Korea, Ungarn, Bolivarische Republik Venezuela)                 | Vollständige Privatisierung und Kommerzialisierung (England, Neuseeland, Niederlande, Wales)  |
| <b>Nichtmarktorientierte Reformen</b> |            |  |   |
| Politische                            |            | Dezentralisierung an Gebietskörperschaften   | Verlagerung (Delegation) der Zuständigkeit an anderen Stellen   |
| Fiskalische                           |            | (Indonesien, Kolumbien, Mexiko, Philippinen, Uganda und andere Länder)   | (Bolivien – an Bauernverbände, Ecuador – Zusammenlegung mit Programmen nichtstaatlicher Organisationen unter der Leitung von Bauern, Peru – Übertragung der Beratung an nichtstaatliche Organisationen) |
| Administrative Aspekte                |            |  |   |

Quelle: Rivera, 2001, Seite 24.

219. Zwei Angebotsformen von Beratungsdiensten des privaten Sektors verdienen besondere Erwähnung. Die erste betrifft *Erzeugervereinigungen*, die sich auf die Verbesserung der Leistung örtlicher Erzeugerorganisationen konzentrieren. Dazu zählt auch, sie besser in die Lage zu versetzen, Dienstleistungen mit dem Ziel zu erbringen, die technischen Fähigkeiten zu erweitern und umfassendere Kenntnisse über Betriebsführung und Finanzmanagement, Absatz und Interessenvertretung zu vermitteln<sup>6</sup>. Dies erweist sich als kostenwirksame Möglichkeit, Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe zu erreichen. Die Zahl der Erzeugerorganisationen in entlegenen ländlichen Gemeinschaften hat sich beträchtlich erhöht, und in vielen Ländern bilden sie bereits eine wichtige Quelle für den Zugang zu Qualifizierung im ländlichen Raum.

220. Zweitens hilft *von der Industrie bezogene technische Ausbildung*, Wissen und Informationen durch öffentlich-private Partnerschaften und von Unternehmen angebotene Beratungsdienste innerhalb der Einsatzmittel- (Saatgut, Dünger, zugehörige Finanzdienstleistungen) und Produktionsverteilungssysteme (Ernte, Verarbeitung nach der Ernte, Absatz usw.) zu kanalisieren. Diese Methoden waren für größere kommerzielle Agrarbetriebe bereits seit längerem gängige Praxis. Erst seit kürzerem erhalten jedoch auch Kleinbauern produkt- und marktspezifische technische Unterstützung, vor

<sup>6</sup> Genossenschaften sind eine wichtige Form von Erzeugervereinigungen „im Besitz der Mitglieder“. Ihre Rolle bei Informationsweitergabe, Qualifizierung, Marktzugang und anderen wichtigen Beiträgen zur Produktivität in der Agrarproduktion wird im Bericht *Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut* (IAA, 2008a, Kap. 4) untersucht.

allem durch ihre Erzeugervereinigungen oder wenn sie sich als Lieferanten von Großabnehmern zusammenschließen. Von öffentlichen Stellen unterstützte Bauernverbände und Gemeinschaftsorganisationen im ländlichen Raum werden jedoch benötigt, um sicherzustellen, dass die einzelnen Bauern und ländlichen Betriebe umfassende Informationen über die Produkte oder Technologien erhalten, auf die in von der Industrie angebotener technischer Ausbildung eingegangen wird, und dass sie gut fundierte Entscheidungen treffen können.

221. Wie bereits in Kapitel 2 erwähnt, können für Produkte und agrarische Branchen, die in hohem Maß von internationalen Märkten abhängig sind, Beziehungen innerhalb von *Wertschöpfungsketten* helfen, konkrete Qualifizierungsprobleme im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien oder produktivitätssteigernde Arbeitsabläufe zu bewältigen. Die Wettbewerbsfähigkeit bei agrarischen Produkten in Entwicklungsländern verlagert sich von der traditionellen Grundlage der Primärressourcen, Waren des Grundbedarfs und billigen, geringqualifizierten Arbeitskräften zu Fertigprodukten, landwirtschaftlichen Spezialerzeugnissen und Dienstleistungen. Während einige Länder den Wandel gut bewältigen, nimmt die Mehrzahl an dem Prozess nicht teil und verfügt auch immer weniger über die dafür notwendigen Qualifikationen. Um auf internationalen Märkten konkurrenzfähig zu sein, müssen Agrarexporte kostengünstig, von hoher Qualität sowie in großen Mengen verfügbar sein und flexibel geliefert werden können, einschließlich eines schnellen Warenumschlags. Öffentliche Beratungs- und Unterstützungsdienste innerhalb von Wertschöpfungsketten sind wichtige Elemente für die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und fördern deshalb das Beschäftigungswachstum in sowohl ländlichen als auch städtischen Gebieten.

222. Der *Ausbildung auf Gemeinschaftsebene* wohnt ein hohes Potenzial für die Qualifizierung in entlegenen Gebieten inne, die nicht in globale Wertschöpfungsketten eingebunden sind und in denen formelle Bildungsinstitutionen fehlen. Die Nähe zu städtischen Märkten kann ein wichtiger Faktor für die ländliche Produktivität sein: Zum einen kann es in diesem Fall Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft geben; zum anderen kann sie wegen der leichteren Wissensweitergabe und des besseren Zugangs zu Verbrauchern und Lieferanten auch einen unmittelbaren Einfluss auf die Landwirtschaft haben. Isoliertere ländliche Gebiete zeichnen sich durch lokalisierte und ausgedünnte Arbeitsmärkte aus. Deren Merkmale sind ein eingeschränktes Stellenangebot, knappe Ausbildungsmöglichkeiten, beschränkte und kostenintensive Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, niedrige Investitionen und schlechte Bezahlung.

223. Die Ausbildung auf Gemeinschaftsebene kann ein wirksames Mittel zur Produktivitätssteigerung und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit armer Menschen in ländlichen Gebieten und insbesondere von Frauen, entrechteten Jugendlichen, Menschen mit Behinderungen und Angehörigen von Gemeinschaften im Wiederaufbau nach Naturkatastrophen oder inneren Unruhen sein. Sie funktioniert jedoch nur, wenn die Qualifizierung mit Anstrengungen zur allgemeinen lokalen wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem von Infrastruktur zur Integration entlegener Gebiete, verbunden wird. Als Erstes müssen potenzielle wirtschaftliche Chancen sowie die vorhandenen Aktivposten in Bezug auf Lernen und Ausbildung (Institutionen, Lehrlingsausbildungssysteme, informelles Lernen) festgestellt werden. Danach müssen die Qualifikationen (sowie gegebenenfalls andere Ressourcen oder Infrastruktur) ermittelt werden, die notwendig sind, um Gemeinschaften zu befähigen, das Potenzial dieser Möglichkeiten für Beschäftigung und die Erzielung von Einkommen vor Ort auszuschöpfen. Hat man den Bedarf an Qualifikationen verstanden und die Defizite im örtlichen Ausbildungsangebot aufgedeckt, können daraufhin relevante Ausbildungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene geplant und durchgeführt werden (oder bereits bestehende können verbessert werden). Der

abschließende, aber entscheidende Schritt besteht darin, geeignete Dienstleistungen nach dem Ende der Ausbildung anzubieten. Dazu zählen beispielsweise Unterstützung bei der Existenzgründung, Hilfe bei der Suche nach entlohnter Beschäftigung sowie Zugang zu Krediten und Märkten (Kasten 4.4).

**Kasten 4.4**  
**Ausbildung für ländliche wirtschaftliche Eigenständigkeit (TREE)**

Das TREE-Programm der IAO ist ein Ausbildungspaket auf Gemeinschaftsebene zur Förderung von Verdienstmöglichkeiten und der Schaffung von Arbeitsplätzen, das mit lokalen und nationalen Partnern in Pakistan (in der Nordwestlichen Grenzprovinz) und auf den Philippinen (in der Autonomen Region Muslimisches Mindanao – ARMM) durchgeführt wird. Zielgruppe des Programms waren die am stärksten marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen – arme Menschen in ländlichen Gebieten, vor allem Frauen, entrechtete männliche Jugendliche und Menschen mit Behinderungen, die durch regionale Konflikte ihre Existenzgrundlage verloren hatten. Diesen Gruppen fehlen Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten zur Verbesserung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Das TREE-Programm ermittelte das wirtschaftliche Potenzial vor Ort, plante Qualifizierungsmaßnahmen und führte sie durch und erbrachte Folgedienstleistungen nach der Ausbildung. In beiden Ländern wurde das Programm an die sozio-kulturellen und die örtlichen Bedingungen angepasst.

Die unabhängige Projektevaluierung des TREE-Pilotprogramms (Dezember 2007) dokumentierte beträchtlichen Erfolg der Ausbildung sowohl bei Männern als auch bei Frauen. Auf den Philippinen beispielsweise zeigten Tracer-Studien, dass 94 Prozent der Befragten ihre aktuellen wirtschaftlichen Aktivitäten auf die Ausbildung zurückführten, die sie im Rahmen des Programms erhalten hatten. In Pakistan umfasste das Programm auch Alphabetisierungsmaßnahmen, die die Fähigkeit der Teilnehmer, Nutzen aus einer beruflichen Ausbildung zu ziehen, stark verbesserten. Etwa 56 Prozent der Teilnehmer an Qualifizierungs- oder Alphabetisierungsmaßnahmen waren Frauen.

Weitere Erkenntnisse werden aus der Anpassung des TREE-Ansatzes an laufende Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit in Sri Lanka, Madagaskar, Niger, Burkina Faso und Nepal gewonnen.

224. Die Verbindung von technischer und unternehmerischer Ausbildung ist im ländlichen Raum besonders wichtig. Der Mangel an formeller Beschäftigung in isolierten Gebieten hat zur Folge, dass die Selbstständigkeit für viele Menschen der erfolgversprechendste Weg darstellt, auf der Grundlage einer technischen Ausbildung den Lebensunterhalt zu bestreiten. Technische und unternehmerische Ausbildung können in integrierten Programmen zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung miteinander verbunden werden. (Ebenso können unternehmerische Kenntnisse und Qualifikationen in die formelle Bildung auf der Sekundar- und Tertiärstufe einbezogen werden.)<sup>7</sup>

225. Ausbildung auf Gemeinschaftsebene ist eine öffentliche Investition unabhängig davon, ob sie aus nationalen Haushalten oder mit Geberunterstützung finanziert wird. Sie ist ein Instrument zur gezielten Förderung benachteiligter Gebiete, zur Ausweitung des Nutzens nationalen wirtschaftlichen Wachstums auf benachteiligte Regionen, und um die Ärmsten der Armen zu erreichen. Dieser Ansatz kann jedoch statt eines Almosen eine Investition sein, wofür mehrere Bedingungen erfüllt sein müssen: Erstens muss sie die Integration örtlicher Erzeuger in größere Märkte außerhalb ihrer näheren Umgebung fördern; zweitens muss die Qualifizierung von so hoher Qualität sein, dass die erzeugten Produkte und die erbrachten Dienstleistungen auf der lokalen und der nationalen Ebene wettbewerbsfähig sind; und drittens müssen Demonstrationsprojekte in

---

<sup>7</sup> Dazu dient das IAO-Programm *Know About Business* (KAB) für den Sekundar- und Tertiärbereich sowie für Institutionen der technischen und beruflichen Bildung und Ausbildung.

Partnerschaft mit nationalen Behörden mit der Zuständigkeit für die lokale oder dezentralisierte Entwicklung durchgeführt werden, die Ergebnisse verfolgen und Erkenntnisse gewinnen können, damit sie erfolgreiche Vorgehensweisen an andere Gemeinschaften anpassen können.

226. *Arbeitsintensive Methoden zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur* sind mit Investitionen in sowohl Qualifikationen als auch Sachanlagen verbunden. Sie fördern die ländliche Produktivität und schaffen Arbeitsplätze. Straßen, Hochwasserschutz, Bewässerungsvorrichtungen und andere Infrastruktur sind wichtig für die Stabilisierung der Produktion, erhöhen den Ertrag pro Flächeneinheit und verbessern die Möglichkeiten, landwirtschaftliche Erzeugnisse zu Märkten zu transportieren. Eine noch stärkere Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität wird jedoch erreicht, wenn diese Investitionen mit geeigneten arbeitsintensiven Methoden durchgeführt werden. Wie im Bericht über ländliche Beschäftigung (IAA, 2008a, Kapitel 4) erläutert wird, ist das lokal verdiente Einkommen proportional höher, als wenn mehr geräteintensive Methoden eingesetzt werden, und dies hat einen größeren Multiplikatoreffekt vor Ort.

227. Arbeitsintensive Methoden können zur Schaffung produktiver Arbeitsplätze führen. Für diese Arbeitsplätze eingestellte Personen können produktiver sein, als wenn sie in hohem Maß unterbeschäftigt oder arbeitslos sind (IAA, 2005a, Kapitel 4). Damit Personen in ländlichen Gemeinschaften diesen neuen Arbeitskräftebedarf decken können, müssen sie jedoch gewöhnlich zusätzlich ausgebildet werden. Die Berücksichtigung dieser Qualifizierungserfordernisse kann zu einem Aufschwung der Baubranche führen, kleine Betriebe können sich an Ausschreibungen für öffentliche Arbeiten beteiligen, und durch Planung auf Gemeinschaftsebene können lokale Gemeinschaften ein Mitspracherecht bei der Festlegung von Prioritäten für Infrastrukturinvestitionen erhalten.

228. *Grundsätzlich* entstehen durch eine bessere Qualifizierung in ländlichen Gebieten per se keine Arbeitsplätze. Triebkräfte für den Bedarf an Qualifikationen sind nachhaltiges Unternehmenswachstum und Investitionen, die wiederum durch politische Anreize für die Schaffung und Unterstützung von Beschäftigung im ländlichen Raum stimuliert werden können. Wege aus der ländlichen Armut hin zu einem dynamischeren Wachstum beruhen auf Qualifizierung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Aktivitäten, technischen und betriebswirtschaftlichen Qualifikationen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität sowie der Entwicklung von Grundkompetenzen. Dies setzt eine Verbesserung der Qualität der Qualifizierung und eine Ausweitung ihrer Verfügbarkeit auf unterversorgte ländliche Gebiete voraus. Produktivitätssteigerungen im Agrarsektor werden jedoch nicht ausreichen, um die Armut zu verringern. Personen müssen auch dabei unterstützt werden, neue, nicht traditionelle Arbeitsfelder vorwiegend außerhalb der Landwirtschaft zu finden und für sich zu erschließen. Regierungen und Sozialpartner haben die klare Aufgabe, ländliche Institutionen zu stärken, die Planung sowie die Durchführung von Qualifizierungsdienstleistungen zu dezentralisieren und diese Anstrengungen mit verbesserter lokaler Verwaltung, Koordination und Integration von Dienstleistungen für die Bewohner ländlicher Gebiete zu verknüpfen.

## 4.2. Benachteiligte Jugendliche

229. Die IAO schätzt, dass 85 Millionen junge Menschen (zwischen 15 und 24 Jahren) arbeitslos sind, 300 Millionen erwerbstätig sind, aber arm bleiben (d.h., weniger als 2 US-Dollar pro Tag verdienen) und 20 Millionen sich aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen haben (IAA, 2006b, Seite 5). Viele dieser jungen Menschen haben keinen Zugang

zu der Bildung und Ausbildung, die ihre Produktivität steigern und ihre Chancen, menschenwürdige Arbeit zu finden, erhöhen würde. Besonders anfällig sind nicht alphabetisierte junge Menschen, Schulabbrecher, (frühere) Kinderarbeiter, Jugendliche in ländlichen Gebieten und in der informellen Wirtschaft sowie junge Frauen.

230. In den Schlussfolgerungen über die Förderung von Wegen zu menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche (IAA, 2005d) wurde festgestellt, dass Misserfolge bei der Arbeitssuche auf einen Mangel an relevanten Qualifikationen und Ausbildungsmöglichkeiten, eine geringe Nachfrage nach Qualifikationen, die junge Menschen durch eine Berufsausbildung erworben haben, oder veränderten Arbeitsmarktbedarf zurückzuführen sein können. Das Ergebnis können lange währende Perioden der Arbeitssuche, höhere Arbeitslosigkeit und sich lange hinziehende Perioden von Arbeit mit geringeren Qualifikationsanforderungen oder prekärer Arbeit sein. In den Schlussfolgerungen wurde zu gezielten Interventionen zur Überwindung von Benachteiligungen und zur Förderung von sozialer Integration und mehr Gerechtigkeit aufgerufen.

231. Für junge Menschen ist wie für alle Arbeitnehmer dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum, das durch eine solide Wirtschaftspolitik gestützt wird, eine Voraussetzung dafür, dass sie Aussichten auf gute Arbeitsplätze haben. Evaluierungen zeigen, dass bei einem fehlenden Stellen- und Arbeitsmarktangebot viele Programme zur Ausbildung arbeitsloser Jugendlicher deren Beschäftigungsquoten und Einkommen nicht steigern konnten (Bennell, 1999). Dies sind ernüchternde Ergebnisse, wenn man sich Gedanken über die Erfolgsaussichten von Bemühungen macht, die dazu dienen sollen, benachteiligten Jugendlichen in Entwicklungsländern zu helfen, Zugang zu menschenwürdiger produktiver Arbeit zu finden.

232. In diesem Abschnitt wird auf die Frage eingegangen, wie der Zugang zu Ausbildung für benachteiligte Jugendliche verbessert und sichergestellt werden kann, dass diese Ausbildung zu produktiverer Beschäftigung führt. Abschließend wird die Aufmerksamkeit auf die Rollen von Institutionen und Akteuren bei der Umsetzung dieser Lösungen gelenkt. Dieser Abschnitt baut auf der vom Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik im November 2006 erörterten allgemeineren Überprüfung der Durchführung von Maßnahmen und Programmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung (IAA, 2006k) auf<sup>8</sup>.

#### 4.2.1. Benachteiligungen in Bezug auf Bildung und Qualifikationen überwinden

233. *Niedrige Bildungsabschlüsse hindern junge Personen daran, Kernqualifikationen zu erwerben und an der Berufsausbildung teilzunehmen.* Menschen gelten als am beschäftigungsfähigsten, am ehesten in der Lage, eine Stelle zu finden und zu behalten, und als am anpassungsfähigsten an Veränderungen am Arbeitsplatz, wenn sie über breit gefächerte allgemeine und berufliche Bildung, grundlegende und übertragbare hochwertige Qualifikationen einschließlich Teamgeist, Problemlösungsfähigkeiten, Kenntnisse im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) sowie über Kommunikationsfähigkeit und Sprachenkenntnisse verfügen (IAA, 2000a, Absatz 9). Wie aus Abbildung 1.4 in Kapitel 1 dieses Berichts hervorgeht, umfassen die „Kernarbeitsqualifikationen“ auch Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten, die Fähigkeit, zu

---

<sup>8</sup> Neben Qualifizierung und Beschäftigungsfähigkeit wurde in dieser Untersuchung die Bedeutung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Ausweitung der Beschäftigung, der Unternehmensentwicklung, von Arbeitsmarktpolitiken und -institutionen sowie der Regierungsführung und des Sozialdialogs als der entscheidenden grund-satzpolitischen Instrumente für die Förderung der Jugendbeschäftigung hervorgehoben (Dokument des Verwaltungsrats GB.297/ESP/4).

lernen, sowie soziale und interpersonelle Fähigkeiten. Jede Person sollte beim Schulabschluss als intellektuelle Grundlage über diese Kernqualifikationen verfügen (IAA, 2007i).

234. Demgegenüber ist jedoch zu berücksichtigen, dass 96 Millionen junge Frauen und 57 Millionen junge Männer Analphabeten sind, die meisten von ihnen in Entwicklungsländern. Die Schulbesuchsquoten sind am niedrigsten in Afrika südlich der Sahara: für Mädchen nur 59 Prozent in der Grundschule und lediglich 22 Prozent in der Sekundarschule (Tabelle 4.2). Weniger als 20 Prozent der Jungen und Mädchen in der Region schließen die Sekundarschule ab, was zur Folge hat, dass die meisten beim Eintritt in den Arbeitsmarkt stark benachteiligt sind. Diese Zahlen zeigen, dass einem beträchtlichen Teil der jungen Menschen auf der Welt grundlegende Kern- und Beschäftigungsfähigkeitsqualifikationen fehlen. Ausschluss von Bildung und Berufsausbildung ist eine der Ursachen von Kinderarbeit, schlecht bezahlter Arbeit geringer Qualität sowie des Teufelskreises von Armut und sozialem Ausschluss (IAA, 2005e).

**Tabelle 4.2. Durchschnittliche Schulbesuchsquoten nach Geschlecht (Prozent)**

|                           | Grundschule |         | Sekundarschule |         |
|---------------------------|-------------|---------|----------------|---------|
|                           | Jungen      | Mädchen | Jungen         | Mädchen |
| Welt                      | 78          | 75      | 46             | 43      |
| Afrika südlich der Sahara | 63          | 59      | 21             | 22      |

Quelle: UNICEF, 2007.

235. Chancen und Risiken in einer Lebensphase einer Person beeinflussen häufig ihren Übergang in die jeweils nächste. Deshalb muss den Anfälligkeitsfaktoren, von denen Kinder und Jugendliche betroffen sind, früh im Leben entgegengewirkt werden. Vielen Akteure kommt in diesem Prozess eine Rolle zu: nationalen und lokalen Behörden, den Sozialpartnern, Mitgliedern der Zivilgesellschaft und den jungen Menschen selbst. Eine große Herausforderung besteht darin, Bildungs- und Ausbildungsstrategien und -maßnahmen zu entwickeln, die den Teufelskreis unzureichender Grundbildung und niedriger Produktivität durchbrechen sowie den Übergang benachteiligter junger Menschen zu menschenwürdiger Arbeit unterstützen.

236. *Die Verknüpfungen zwischen der Kinderarbeit und den Problemen der Jugendbeschäftigung sind umfangreich, und Bildung und Berufsausbildung können viel dazu beitragen, beiden gleichzeitig entgegenzuwirken.* Kinderarbeiter können nicht an Bildung und Qualifizierungsprogrammen teilnehmen, die ihnen helfen könnten, als junge Erwachsene Zugang zu guten Arbeitsplätzen zu erhalten. Arme Familien schätzen den Wert der Bildung und Berufsausbildung ihrer Kinder sowie des zukünftigen Einkommens aus ihrer Arbeit oft geringer ein als das unmittelbare Einkommen aus ihrer Kinderarbeit (Freedman, 2008). Die Aufgabe der Politik besteht darin, Anreize für Kinder und ihre Familien bereitzustellen, die den Verzicht auf Kinderarbeit oder ihre Beendigung fördern und stattdessen bewirken, dass die Kinder Bildung und Berufsausbildung absolvieren, damit sie anschließend menschenwürdige Arbeit aufnehmen können <sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Zu den erfolgreichen Ansätzen zur Verringerung der Kinderarbeit mit Integration von Bildung und alternativem Familieneinkommen zählen das *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (Programm zur Ausmerzung der Kinderarbeit) in Brasilien, welches die Schulbesuchsdauer von Kindern verlängert und damit die verfügbare Zeit für Kinderarbeit verkürzt (Tabatabai, 2006), Unterstützung für die Eltern von Hausangestellten im Kindesalter in Kenia bei der Schaffung von Verdienstmöglichkeiten als Ersatz für das Einkommen der Kinder und bei der Verbesserung des Zugangs der Kinder zu Bildung (IAA, 2004d, S. 25) sowie die Verbesserung der Bildung für (Forts.)

237. Wenn Kinder einmal aus gefährlichen Arbeitsbedingungen befreit wurden, sind sie dann angemessen darauf vorbereitet, in einem angemessenen Alter Zugang zu guten Arbeitsplätzen zu erhalten? 2003 überprüfte das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) der IAO in neun Ländern die von ihm dort unterstützte nicht formelle Bildung und Qualifizierung<sup>10</sup>. Die Überprüfung ergab, dass in einigen Fällen die angebotene Berufsausbildung nicht zwangsläufig mit dem Arbeitsmarktbedarf übereinstimmte. Im Abschlussbericht wurde vorgeschlagen, Arbeitsmarkterhebungen und Berufsberatung vor Beginn der Ausbildung systematischer zu nutzen, um besser ermitteln zu können, welche Qualifikationen vermittelt werden sollten (IAA, 2006o).

238. Der IAA-Bericht empfahl Qualifizierungsmaßnahmen vor Ort – in informeller Atmosphäre, gewöhnlich in einfachen Räumen –, um zu gewährleisten, dass die Ausbildung zugänglich und relevant ist. Sie sollte Jugendliche ermutigen, ihre neu erworbenen Qualifikationen zu nutzen, um ein Einkommen in ihren Gemeinschaften zu verdienen, und vermeiden, dass sie zum Auslöser für die Abwanderung in städtische Gebiete wird. Beispielsweise unterstützt das IPEC Programme zur Lehrlingsausbildung bei Unternehmen und Handwerkern vor Ort, die Jugendliche aus ländlichen Gebieten helfen, neue Qualifikationen zu erwerben, ohne sich zur Ausbildung in städtische Gebiete begeben zu müssen (IAA, 2006o).

239. *Die Kernaussagen zur Berufsausbildung in ländlichen Gebieten* in Abschnitt 4.1 gelten insbesondere für junge Menschen in ländlichen Gemeinschaften: wie wichtig es ist, Gewerbe und Berufe mit relevanter Qualifizierung auszuwählen, Auszubildenden Arbeitsmarktinformationen, Hilfe bei der Stellensuche und andere beschäftigungsbezogene Dienstleistungen zu bieten, und die betriebswirtschaftliche und technische zu verbinden, um junge Menschen auf die Selbstständigkeit vorzubereiten. Es gibt viele Beispiele für Initiativen, die diese Punkte berücksichtigt haben.

- In Bangladesch werden jungen Menschen in ländlichen Gebieten verschiedene Formen der Ausbildung für eine selbstständige Erwerbstätigkeit angeboten. Von den etwa 555.000 jungen Menschen, die zwischen Oktober 2001 und März 2004 in ungefähr 300 vom Jugendministerium betriebenen Ausbildungszentren eine Ausbildung erhielten, nahmen circa 341.680 eine selbstständige Erwerbstätigkeit auf (IAA, 2005e, Seite 57)<sup>11</sup>.
- In Indien vermittelt das Programm zur Ausbildung von jungen Menschen aus dem ländlichen Raum für eine selbstständige Erwerbstätigkeit (TRYSEM) Armen im Alter zwischen 18 und 35 Jahren aus ländlichen Gebieten technische und unternehmerische Qualifikationen für eine entlohnte oder selbstständige Erwerbstätigkeit. Bislang waren etwa 54 Prozent der Teilnehmer Frauen, und 28 Prozent waren Analphabeten. Die hohe Arbeitslosenquote (50 Prozent) der jungen Menschen, die eine Ausbildung erhalten hatten, führte zu Forderungen nach besseren Arbeits-

---

Kinder, die in Ostafrika gefährlicher landwirtschaftlicher Arbeit nachgehen müssen, verbunden mit Qualifizierungsmaßnahmen und Beihilfen, um Familien zu helfen, alternative Aktivitäten aufzunehmen (IAA, 2006n, S. 5). Die Verbindung guter Bildung mit Schulspeisungsprogrammen und die Bereitstellung von Bargeldanreizen kann Kinderarbeit ebenfalls verhindern. Familien, die an Programmen für an Auflagen geknüpfte Bargeldtransfers teilnehmen, erhalten regelmäßig Geldbeträge, wenn sie bestimmte Verpflichtungen erfüllen, beispielsweise ihre Kinder zur Schule zu schicken und sie impfen zu lassen. Wenngleich die Verringerung der Kinderarbeit selten ein Ziel solcher Programme ist, haben sie in der Praxis wirksam zu ihrer Verringerung beigetragen (Tabatabai, 2006, S. vii).

<sup>10</sup> Bangladesch, Indien, Kambodscha, Kenia, Kolumbien, Peru, Philippinen, Senegal und Türkei.

<sup>11</sup> Die Zentren boten Ausbildung in Geflügelzucht, Rindermast, Viehzucht, Nahrungsmittelverarbeitung, Gemüseanbau, Handwerken und Lederverarbeitung.



marktinformationen und besserer Hilfe bei der Stellensuche. Beispielsweise kombiniert das Baatchit-Projekt, dessen Zielgruppe Jugendliche aus dem ländlichen Raum zwischen 15 und 24 Jahren sind, Berufsausbildung, unternehmerische Qualifikationen und Berufsberatung einschließlich Aufklärung über verfügbare Möglichkeiten für die Berufswahl, freie Stellen und Einstellungsverfahren. Die Bildungsdefizite vieler Auszubildender beschränkten jedoch die Wirksamkeit der Ausbildung (Brewer, 2004). Dies zeigte, wie notwendig es ist, sicherzustellen, dass die Berufsausbildung, die Grundbildung und die Vermittlung von Kernqualifikationen für die Beschäftigungsfähigkeit einander ergänzen.

- In Nigeria erhalten im Rahmen des Nationalen Offenen Lehrlingsausbildungssystems (NOAS) arbeitslose Jugendliche Bildung und eine Ausbildung in einem von mehr als 100 Berufen. Ein Ableger des NOAS ist das Programm „Schule auf Rädern“, das eine mobile Berufsausbildung für Schulabbrecher und andere nicht qualifizierte Personen im ländlichen Raum bietet. Nach der dreimonatigen Ausbildung werden die Absolventen in das NOAS übernommen. Bislang haben mehr als 21.000 junge Menschen an dem Programm teilgenommen (Brewer, 2004, Seite 43 und 116).

240. *Jugendliche, die nicht die Schule besuchen, arbeiten primär in der informellen Wirtschaft.* In ihrem *Weltbeschäftigungsbericht 1998-99*, der der Ausbildungsproblematik gewidmet war, erläuterte die IAO, dass ein wichtiges Defizit früherer Ausbildungsstrategien die ausschließliche Konzentration auf den Bedarf der formellen Wirtschaft war – trotz des Umstands, dass auf diese ein wesentlich kleinerer Teil der Gesamtbeschäftigung und der neu entstehenden Arbeitsplätze entfiel als auf die informelle Wirtschaft.

241. Wie in Abschnitt 2.4 dargelegt, ist die wichtigste Vermittlungsinstitution von Qualifikationen für die informelle Wirtschaft die traditionelle Lehrlingsausbildung. Das informelle Lehrlingsausbildungssystem kann ein wirksames Mittel für die Qualifizierung in der informellen Wirtschaft sein, denn dort haben die meisten Unternehmer im Kleinstunternehmenssubsektor ihre Qualifikationen erworben. Die Lehrlingsausbildung ist jedoch gewöhnlich auf die praxisorientierten Qualifikationen eines Berufs beschränkt, die im Allgemeinen durch Beobachtung und Wiederholung der Aufgaben erworben werden, die ein erfahrener Arbeiter ausführt. Um wirksamer zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen zu können, bedarf es einer Kombination von praktischer Erfahrung und systematischem Wissen. Beispielsweise bietet das oben erwähnte Lehrlingsausbildungsprogramm in Nigeria samstags theoretischen Unterricht als Ergänzung zur praktischen Ausbildung. Es hat sich bewährt, die Lehrlingsausbildung mit der formellen Schulbildung zu verbinden, damit junge Menschen einen Anreiz haben, weiterhin die Schule zu besuchen und die Kernqualifikationen zu erwerben, die sie benötigen, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und im Leben voranzukommen. Schlussendlich kann ein System zur amtlichen Bescheinigung der vom Lehrling erworbenen Qualifikationen, das von Arbeitgebern an anderen Standorten und in der formellen Wirtschaft anerkannt wird, jungen Menschen helfen, den Übergang zu Arbeit in der formellen Wirtschaft zu schaffen. Nationale Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität der Lehrlingsausbildung, wie sie von mehreren westafrikanischen Ländern unternommen werden, umfassen diese Elemente von Kernqualifikationen, Arbeitsvermittlung und Anerkennung.

242. Für Schulabbrecher, die die Schule möglicherweise bereits vor dem Erwerb grundlegender Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten verlassen haben und in schlecht bezahlte Arbeit ohne Qualifikationsanforderungen in der informellen Wirtschaft abgedriftet sind, werden spezielle Maßnahmen benötigt, damit sie eine „zweite Chance“

erhalten. Dies wird in vielen Ländern unabhängig vom Entwicklungsstand immer notwendiger. Jungen Menschen und anderen Personen, denen Langzeitarbeitslosigkeit droht, bieten Programme für eine „zweite Chance“ eine Alternative zum Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt und zu dauerhafter Erwerbslosigkeit. Eine Überprüfung der Zweite-Chance-Programme ergab, dass sie mehr leisten müssen als die Vermittlung technischer Kompetenzen: Sie müssen auch die unzureichende Bildung wettmachen und die benötigten Kompetenzen für sowohl die Arbeit als auch das Leben vermitteln (Weltbank, 2006). In Spanien gemachte Erfahrungen haben auch gezeigt, wie wichtig es ist, dass Arbeitgeber solche Jugendlichen einstellen und bei der Organisation von deren Arbeit Kurse, Unterricht und andere Unterstützung berücksichtigen (Kasten 4.5).

**Kasten 4.5**  
**„Zweite-Chance“-Programme in spanischen Großstädten**

Die *Europäische Vereinigung von Städten für Zweite-Chance-Schulen* berichtet über die in den vier spanischen Großstädten Bilbao, Cadiz, Gijón und Barcelona gemachten Erfahrungen. In Bilbao ist das Programm in Phasen mit einem abnehmenden Anteil an Kursarbeit und einem zunehmenden Anteil an Workshops, Unterricht und Arbeit im Unternehmen über einen Zeitraum von zwei Jahren unterteilt. Das Programm profitiert von der starken örtlichen Beteiligung des baskischen Unternehmerverbands. In Cadiz wird das Programm von der Universität von Cadiz in enger Zusammenarbeit mit dem Stadtrat unterstützt und gefördert. Die Vereinigung lobt die Rolle der Arbeitgeber bei der Steigerung des Erfolgs der Zweite-Chance-Programme: Indem sie Schüler und Auszubildende einstellen und flexible Arbeitszeiten ermöglichen, um der stärker technisch ausgerichteten Ausbildung und individualisierten Unterstützungsleistungen Rechnung zu tragen, helfen sie jungen Menschen, den Übergang in die Erwerbsbevölkerung zu schaffen.

Quelle: European Association of Cities for Second Chance Schools, 2007.

243. Den *Ausschluss von Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zu überwinden, ist die erste Priorität bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Frauen*. Viele Bildungs- und Berufsausbildungsprogramme für Jugendliche einschließlich der traditionellen Lehrlingsausbildung benachteiligen Mädchen und Frauen einseitig. Indem andere Programme die Beschränkungen für den Schulbesuch von Mädchen und die Teilnahme junger Frauen an der Berufsausbildung nicht berücksichtigen, verfehlen sie das Ziel des gleichberechtigten Zugangs für Frauen und Männer.

244. Was die Grundbildung betrifft, erfordern wirksame Programme mit dem Zweck, dass Mädchen so lange wie möglich in der Schule bleiben, einen umfassenden Ansatz. Die Erhöhung der Schulbesuchsquote von Mädchen und Bemühungen um eine bessere Geschlechtergleichstellung in Bezug auf den Schulbesuch erfordern häufig Sondermaßnahmen, um Eltern zu bewegen, ihre Töchter einzuschulen und sie den Schulbesuch fortsetzen zu lassen (Biasiato, 2007, Atchoarena und Gasperini, 2005). Veränderungen in der Praxis haben sich als sehr wirkungsvoll erwiesen. Dazu zählen beispielsweise separate Toiletten für Mädchen und die Anpassung der Unterrichtszeiten zur Berücksichtigung von Aufgaben im Haushalt oder auf dem Markt. Zu grundlegenden Maßnahmen zählt, die Zahl der Lehrerinnen zu erhöhen (um jungen Mädchen als Rollenmodelle zu dienen und sie zu ermutigen sowie den Eltern ein Gefühl von Sicherheit zu geben), Geschlechterstereotypen aus Unterrichtsmaterialien zu entfernen und Lehrer anzuhalten, eine zu frühe berufliche Segregation nach Geschlecht zu vermeiden (beispielsweise die Bevorzugung von Jungen im Mathematikunterricht gegenüber Mädchen). Darüber hinaus können in manchen Fällen Maßnahmen zur Überwindung kulturell bedingten Widerstands gegen die Bildung von Mädchen Anreizsysteme erfordern, beispielsweise Stipendien für Familien, die ihre Töchter einschulen. Diese Art von umfassendem

Ansatz hat sich als wirkungsvoll erwiesen, wie das in Kasten 4.6 beschriebene Beispiel aus Bangladesch zeigt.

**Kasten 4.6**  
**Bangladesch: Mädchen und jungen Frauen helfen, Zugang zu Sekundarbildung und Qualifizierung zu erhalten**

Das von der Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) finanzierte Förderprogramm für Sekundarschülerinnen unterstützte Maßnahmen der Regierung zur Verbesserung des Zugang von Mädchen zur Sekundarbildung (Klassen 6 bis 10) in ländlichen Gebieten. Sie und ihre Familien erhielten Bargeldstipendien zur Finanzierung von Unterricht und persönlichen Ausgaben. Dieser Anreiz wurde mit Bemühungen kombiniert, den Anteil der Lehrerinnen zu erhöhen, in die Wasserversorgung und sanitäre Anlagen zu investieren sowie die Beteiligung der Gemeinschaft an der Einbeziehung beruflicher Qualifikationen in die Ausbildung zu verbessern.

In den Gebieten, die von dem Programm erfasst wurden, lag 2005 der Anteil der Mädchen an der Gesamtzahl der Schüler auf der Sekundarstufe bei 56 Prozent, verglichen mit 33 Prozent 1991. Ihre Anwesenheitsquote stieg auf 91 Prozent und lag damit über der von Jungen (86 Prozent). Insgesamt verbesserte sich in Bangladesch der Zugang zur Sekundarbildung für Mädchen deutlich: Die Zahl der Schülerinnen stieg zwischen 1991 und 2005 von 1,1 auf 3,9 Millionen. Immer mehr Schülerinnen stammen aus benachteiligten oder entlegenen Gebieten.

Quelle: IDA, 2007.

245. Die Überwindung beruflicher Segregation in der Beschäftigung beginnt mit der Entfernung von Geschlechterstereotypen aus Bildung und Berufsausbildung. Die Maßnahmen zur Öffnung nicht traditioneller Berufe und Werdegänge für Frauen bei den lateinamerikanischen *Pro-Joven*-Programmen umfassen die Erweiterung der Typen von Praktika, die beiden Geschlechtern angeboten werden, die Verbesserung der Beratungs- und Berufsberatungsdienste sowie die Sensibilisierung von Lehrern und Ausbildern dahingehend, wie wichtig es ist, geschlechtsbedingte Erwartungen, die die Schüler haben und die sie mit der Auswahl von Kursen verbinden, abzubauen. Insbesondere soll es begrüßt werden, wenn junge Männer sich in traditionell von Frauen dominierten Berufen ausbilden lassen und umgekehrt (Aedo und Nuñez, 2003).

246. Die verbreitete Diskriminierung aufgrund der Volksgruppen- oder Kastenzugehörigkeit vermehrt die Schwierigkeiten von Mädchen beim Zugang zu Bildung und die Schranken für junge Frauen beim Zugang zu Beschäftigung, die auf geschlechtsbedingten Vorurteilen beruhen. In Guatemala schließen nur 26 Prozent der indigenen, nicht Spanisch sprechenden Mädchen die Grundschule ab, verglichen mit 62 Prozent der Spanisch sprechenden Mädchen, während in der Slowakei nur 9 Prozent der Roma-Mädchen die Sekundarschule besuchen, verglichen mit 54 Prozent der slowakischen Mädchen (Lewis und Lockheed, 2007). In Vietnam hatten 19 Prozent der Mädchen, die einer ethnischen Minderheit angehörten, nicht die Schule besucht, verglichen mit 2 Prozent der Viet-Mädchen (Morris, 2006). Sondermaßnahmen und ihre Durchsetzung vor Ort in Verbindung mit Bewusstseinsbildung sind notwendig, um mehr Gerechtigkeit beim Zugang zu Bildung und entsprechend zu Berufsausbildung und Beschäftigung für Angehörige ethnischer Minderheiten und insbesondere für Mädchen und junge Frauen in diesen Gruppen zu erreichen.

247. Programme und Maßnahmen zugunsten benachteiligter Jugendlicher sind am wirksamsten, wenn sie konkreten Ursachen der Benachteiligung entgegenwirken: der Isolation des Wohnortes, der Informalität der Wirtschaft, fehlender Grundbildung, Diskriminierung und so weiter. Außerdem bedarf es einer aktiven Arbeitsmarkt- und Gesamtwirtschaftspolitik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung. Bei den unterschiedlichen Projekten

zugunsten unterschiedlicher Gruppen junger Menschen lassen sich jedoch Gemeinsamkeiten ausmachen, die sich in der Praxis bewährt haben. Brewer (2004) fasste nach einer umfassenden Überprüfung der Wirkung von Ausbildungsprojekten auf junge Frauen und Männer die zentralen Merkmale wirksamer Berufsausbildungsmethoden für benachteiligte Jugendliche zusammen: Datensammlung und Kartierung marginalisierter Bevölkerungsgruppen, Bedarfsermittlungen, Ausbildungskomponenten, soziale Unterstützung und Vermittlungsdienstleistungen (einschließlich der Berufsberatung)<sup>12</sup>, finanzielle Unterstützung, physische Infrastruktur sowie Koordinierung, Kooperation und Engagement (Seite 34). Die Erörterung des letztgenannten Merkmals schließt diesen Abschnitt ab und wird umfassender in Kapitel 6 wieder aufgenommen.

#### 4.2.2. Institutionelle Schlüssel zum Erfolg: Interministerielle Zusammenarbeit und sozialer Dialog

248. Auf der Dreigliedrigen Tagung über Jugendbeschäftigung der IAO (IAA, 2004b) wurde eine bessere Koordinierung zwischen staatlichen Institutionen und Behörden gefordert, und zwar sowohl auf der nationalen als auch auf der lokalen Ebene. Zumindest bedarf es der Koordinierung zwischen dem Bildungs- und dem Arbeitsministerium sowie, dort, wo es ein solches gibt, dem Jugendministerium. Auf der internationalen Ebene hat das Netzwerk für Jugendbeschäftigung (YEN) – eine Gemeinschaftsunternehmung von Vereinten Nationen, Weltbank und IAO – Länder aufgefordert, nationale Aktionspläne auszuarbeiten, die umfassende kooperative Maßnahmen von Ministerien, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft vorsehen, und sich um internationale finanzielle und technische Unterstützung für ihre Umsetzung bemüht<sup>13</sup>.

249. Ein Beispiel für interministerielle Zusammenarbeit und Kooperation auf der lokalen/nationalen Ebene ist der Plan zur Förderung der Unabhängigkeit und Motivation junger Menschen in Japan. Vier Ministerien sind daran beteiligt (Bildung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie; Gesundheit, Arbeit und Soziales; Wirtschaft, Handel und Industrie sowie Wirtschafts- und Fiskalpolitik), wodurch gewährleistet wird, dass bei der Förderung der Jugendbeschäftigung ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt wird (IAA, 2005e, Seite 56). Die Zuständigkeit für die Jugendbeschäftigungsstrategie in Kanada ist auf 13 staatliche Stellen und Behörden verteilt, die partnerschaftlich mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zusammenarbeiten.

250. Die Koordinierung der Behörden auf der nationalen und örtlichen Ebene sowie ein hohes Maß an Dezentralisierung sind ebenso wichtig. Dies veranschaulichte das Beispiel *Chile Joven*, ein in Untersuchungen zu Berufsausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen für Jugendliche häufig zitiertes Programm, das Anfang der neunziger Jahre begonnen (und im Jahr 2000 abgeschlossen) wurde. Seine Zielgruppe waren arbeitslose, unterbeschäftigte oder in anderer Weise anfällig junge Menschen. Es war hochgradig dezentralisiert: Etwa 1.000 anerkannte private und öffentliche Ausbildungsanbieter nahmen an der Ausschreibung für die Programmverträge teil. Es bot 400 Stunden formeller Ausbildung, kombiniert mit zwei- bis dreimonatiger Arbeitserfahrung in Unternehmen. Es bildete junge Menschen auch im Hinblick auf die Selbstständigkeit aus. Insgesamt nahmen etwa 190.000 junge Menschen zwischen 16 und 24 Jahren an dem Programm teil, das vielen Absolventen neue Arbeitsmarktchancen eröffnete. Auf der

---

<sup>12</sup> Einen Überblick über Beispiele für Berufsberatung, die sich in der Praxis bewährt haben, gibt Hansen 2006. Auf der Grundlage dieser Untersuchungen wurden im Rahmen von IAO-Projekten in Äthiopien, in Indonesien und auf den Philippinen Berufsberatungsmaterialien entwickelt.

<sup>13</sup> Das YEN wurde 2001 eingerichtet. Die Prioritäten nationaler Aktionspläne sind Beschäftigungsfähigkeit, Chancengleichheit für junge Männer und junge Frauen, Unternehmertum und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Grundlage des Erfolgs in Chile wurde das Programm auch in Argentinien, Kolumbien, Peru und Uruguay durchgeführt<sup>14</sup>.

251. In den Schlussfolgerungen der Subregionalen Dreigliedrigen Sachverständigen-tagung über menschenwürdige Beschäftigung für junge Menschen (IAA, 2007n, Absatz 5a) wurde die Bedeutung der interministeriellen Zusammenarbeit und von Partnerschaften mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusammengefasst:

[Bei Bildungs- und Berufsausbildungsmaßnahmen] könnte der Arbeitsmarktbedarf besser berücksichtigt werden, wenn die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die die Hauptakteure auf dem Arbeitsmarkt sind, stärker eingebunden würden. Die Berufsbildung und -ausbildung sollte praktische Arbeitserfahrungen umfassen und auf breitgefächerten berufsbezogenen und die Beschäftigungsfähigkeit gewährleistenden Qualifikationen beruhen. ... Lernen am Arbeitsplatz fördert die Produktivität, die Innovation sowie die Wettbewerbsfähigkeit und verbessert den Arbeitsschutz. ... Grundsatzpolitische Kohärenz und wirksamere Koordinierung zwischen Systemen und Institutionen einschließlich zwischen dem Bildungs- und dem Arbeitsministerium sollten auf allen Stufen von Bildung, Berufsausbildung und lebenslangem Lernen angestrebt werden.

252. *Zusammenfassend lässt sich festhalten*, dass wirksame Strategien bezüglich der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen kombinierte Aktivitäten an mehreren Fronten vorsehen müssen: Qualifizierung, Arbeitserfahrung und Bereitstellung von Vermittlungsdienstleistungen. Eine Reihe relevanter öffentlicher Stellen muss eingebunden werden, es muss mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie anderen Organisationen zusammengearbeitet werden, und marginalisierte Jugendliche müssen berücksichtigt werden. Solche umfassenden Ansätze zur Qualifizierung und zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze für junge Menschen müssen durch ein gesundes gesamtwirtschaftliches Klima unterstützt werden, welches höhere Investitionen, mehr Wirtschaftswachstum und bessere Beschäftigungschancen nach sich zieht. Für die Verbesserung der Qualifizierungschancen für benachteiligte Jugendliche gibt es keinen Abkürzungsweg. Die Lehren aus den gemachten Erfahrungen und die Schlussfolgerungen dreigliedriger Diskussionen über Qualifizierung als eine Komponente der Jugendbeschäftigung (IAA, 2005d, IAA, 2004e) liefern jedoch eine Vorlage für kollektives Handeln.

### 4.3. Menschen mit Behinderungen

253. Die Bedeutung der Qualifizierung für Menschen mit Behinderungen wird von der IAO bereits seit langem anerkannt. Das Schwergewicht liegt dabei auf der Förderung des Zugangs zu allgemeinen Qualifizierungsleistungen gemeinsam mit nicht behinderten Personen und unter den gleichen Bedingungen wie diese, wo immer dies möglich ist (Empfehlung Nr. 99, 1955; Übereinkommen Nr. 159 und Empfehlung Nr. 168, 1983). Dieses Prinzip der Einbeziehung wird in späteren IAO-Instrumenten und im VN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006 weiterentwickelt.

254. Dieser Abschnitt des Berichts konzentriert sich auf Ansätze, Programme und Maßnahmen mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen durch die Verbesserung ihres Zugangs zu relevanten Dienstleistungen hoher Qualität in den Bereichen Lernen, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung in die allgemeine Wirtschaft und Produktion zu integrieren. Ein großer Teil der verfügbaren Informationen über solche Maßnahmen

<sup>14</sup> Weiterführende Informationen zu *Chile Joven* und ähnlichen Programmen in Lateinamerika finden sich in Bennell, 1999, S. 37; Brewer, 2004, S. 29 und 86 - 88, Godfrey 2003, S. 40; IAA, 1999, S. 181; IAA, 2000c, S. 28-30; IAA, 2004b, S. 34, und O'Higgins, 2001, S. 139.

stammt aus den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), während viele programm- und projektbezogenen Erkenntnisse auf Erfahrungen in Entwicklungsländern beruhen.

#### 4.3.1. Qualifikationen als Voraussetzung für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und höhere Produktivität

255. Behinderte Menschen, insbesondere Frauen, sind auf dem Arbeitsmarkt gewöhnlich stark benachteiligt. Im Allgemeinen gilt, dass sie in geringerem Maß wirtschaftlich aktiv sind, unter den Arbeitslosen überrepräsentiert sind und wesentlich weniger verdienen als Nichtbehinderte. Ihre Erfahrungen zu Beginn ihres Erwachsenenlebens sind häufig geprägt von Frustration, Enttäuschung und geschmälerem Vertrauen in die Stärken, die sie in den Arbeitsmarkt einbringen können, weil sich ihre Berufswünsche einfach nicht in einem Beschäftigungsverhältnis realisiert haben (Burchardt, 2005).

256. Als Folge ihrer Ausgrenzung aus der Erwerbsbevölkerung kommen Menschen mit Behinderungen häufig nur noch in passiven Unterstützungsprogrammen unter, erhalten in Ländern, in denen es solche gibt, Behindertenrenten oder sind in Ländern, die nicht über derartige Programme verfügen, auf die Unterstützung durch die Familie oder die Wohlfahrt angewiesen. Bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie arm sind: 82 Prozent der Menschen mit Behinderungen auf der Welt leben unterhalb der Armutsgrenze (Hope, 2003); 20 Prozent aller Menschen weltweit, die von weniger als 1 US-Dollar leben, sind behindert (Elwan, 1999). Wie andere arme Menschen haben Menschen mit Behinderungen sehr eingeschränkt Zugang zu Schulbildung und Berufsausbildung, die ihnen helfen könnten, ihre potenzielle Produktivität sowie ihre Aussichten auf eine Erwerbstätigkeit und Einkommen daraus zu verbessern.

257. Frauen und Mädchen mit Behinderungen werden in der Schule, in der Berufsausbildung und am Arbeitsplatz in allen Kulturen und unabhängig vom Entwicklungsstand des jeweiligen Landes doppelt diskriminiert. Während im Hinblick auf die Alphabetisierungsraten und das Bildungsniveau allgemein weltweit Fortschritte erzielt wurden, ist davon bei Mädchen und Frauen mit Behinderungen sehr wenig angekommen. Es herrscht immer noch verbreitet die Einstellung vor, dass eine behinderte Frau wenig Chancen auf Ehe und Mutterschaft oder menschenwürdige Arbeit hat, wohingegen verbreiteter anerkannt wird, dass ein Mann trotz einer Behinderung ein Einkommen verdienen und eine Familie ernähren kann. Dieser Einstellungsunterschied hat großen Einfluss auf den Zugang von Frauen zu Bildung und angemessener Berufsausbildung (Biasiato, 2007).

258. Das durch Behinderung jährlich entgangene globale Bruttoinlandsprodukt (BIP) (einschließlich an Menschen mit Behinderungen gezahlter Sozialleistungen und ihres entgangenen produktiven Potenzials) ist sehr hoch (Metts, 2000). Im Vereinigten Königreich wird geschätzt, dass die Volkswirtschaft 13 Milliarden britische Pfund hinzugewinnen würde, wenn die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen dem nationalen Durchschnitt entspräche, und bis 2020 um 35 Milliarden britische Pfund wachsen würde, wenn die Qualifikationen von Menschen mit Behinderungen auf in der Welt führende Niveaus verbessert würden (Evans, 2007).

259. Die Alterung der Erwerbsbevölkerung in vielen Industrieländern hat auch zur Folge, dass ein zunehmender Teil der Erwerbsbevölkerung altersbedingte Behinderungen haben wird. Die Einstellung und Weiterbeschäftigung von Menschen mit Behinderungen werden sich deshalb auf die nationale Produktivität auswirken. Dies gilt insbesondere für Volkswirtschaften mit Fach- und Arbeitskräftemangel. „Niedrige Beschäftigungsquoten von Menschen mit Behinderungen ... entwickeln sich zunehmend zu

einem Faktor bei den Ursachen von gesamtwirtschaftlicher Effizienz, bei der es darum geht, Fortschritte bei der Nutzung viel zu wenig genutzter Humanressourcen zu erzielen“ (OECD, 2003).

260. Die Belege für Qualifizierungsdefizite bei Menschen mit Behinderungen nehmen zu, weil viele Länder Menschen mit Behinderungen zu „aktivieren“ versuchen, indem sie beispielsweise Initiativen einführen, um Empfänger von Sozialleistungen zur Arbeitsaufnahme zu bewegen. Selbst wenn Quotensysteme existieren, um für mehr Stellen für Menschen mit Behinderungen im formellen Sektor zu sorgen, stellen Qualifizierungsdefizite weiterhin ein Hindernis dar. In Thailand beispielsweise konnte die staatliche Arbeitsvermittlung zwischen 1996 und 1998 jährlich mehr als 9.000 für Menschen mit Behinderungen ausgewiesene freie Stellen nicht besetzen, weil sie keine qualifizierten Bewerber mit Behinderungen finden konnte (IAA, 2003d). In Deutschland wurde die Quote kürzlich von 6 auf 5 Prozent gesenkt, weil es nicht genügend qualifizierte Menschen mit Behinderungen gab, um die verfügbaren Stellen zu besetzen.

261. Menschen mit Behinderungen auf Stellen ohne Quotenregelung im ersten Arbeitsmarkt erreichen oft ein hohes Produktivitätsniveau und bestätigen damit die unternehmerische Entscheidung zu ihrer Einstellung (Zadek und Scott-Parker, 2001). Eine Umfrage bei australischen Arbeitgebern ergab, dass Beschäftigte mit Behinderungen bei einigen Produktivitätsfaktoren (Geschwindigkeit und Genauigkeit) schlechter eingestuft wurden als durchschnittliche Beschäftigte, bei anderen (Anwesenheit und Krankenstand) und Personalverwaltungsfaktoren (Einstellung, Sicherheit, Versicherungskosten) jedoch besser (Graffam et al., 2002). In den Vereinigten Staaten steigern Arbeitgeber, die Menschen mit Behinderungen einstellen, die Produktivität, weil ausgebildete Arbeitnehmer mit Behinderungen länger im Unternehmen bleiben und geringere Arbeitsunfall- sowie andere Versicherungskosten anfallen (Job Accommodation Network, 2007).

#### 4.3.2. Qualifizierungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen

262. Menschen mit Behinderungen erhalten auf verschiedene Weise Zugang zur Berufsausbildung: über allgemeine oder spezielle Berufsausbildungsinstitutionen, Berufsausbildung am Arbeitsplatz, informelle Lehrlingsausbildung oder aktive Arbeitsmarktmaßnahmen. Die Berufsausbildungsmöglichkeiten unterscheiden sich in Bezug auf die Kosten und die Wahrscheinlichkeit, mit der sie Absolventen in den ersten Arbeitsmarkt bringen – ihrem Ziel auf lange Sicht.

263. *Mainstreaming-Strategien* in Bezug auf die Qualifizierung zielen in vielen Ländern heute darauf ab, Menschen mit Behinderungen zu befähigen, an Berufsausbildungsinstitutionen und -programmen für die allgemeine Bevölkerung zu partizipieren. Berufsbildungs- und -ausbildungszentren können eine Reihe von Unterstützungsleistungen sowie technische Hilfen und Anpassungen bieten, um den Anforderungen an Unterstützung für Menschen mit Behinderungen zu genügen. Es wurde jedoch eine Reihe wichtiger Hindernisse ermittelt: Beispielsweise haben Schüler mit Behinderungen häufig eingeschränkten Zugang zu allgemeinen Kursen, weil sie kein Schulgeld zahlen können oder die Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllen; Berufsausbildungszentren können unzugänglich sein; oder es wurden unzureichende Vorkehrungen getroffen, um Auszubildende mit Behinderungen zu berücksichtigen. Die Ergebnisse von Mainstreaming-Initiativen machen auch andere Probleme deutlich, wie das Fallbeispiel aus Australien zeigt (Kasten 4.7).

#### Kasten 4.7

##### **Australien: Arbeitsergebnisse von Berufsbildung und -ausbildung für Menschen mit Behinderungen**

Der nationale Aktionsplan *Bridging Pathways* 2000-2005 wurde mit dem Ziel eingeführt, ein Berufsbildungs- und -ausbildungssystem zu schaffen, welches im Hinblick auf das Erreichen gerechter Ergebnisse für Menschen mit Behinderungen nach internationalen Maßstäben vorbildlich sein sollte. Konkret sollte der Aktionsplan den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Berufsbildung und -ausbildung verbessern, ihre Bilanz bezüglich der erfolgreichen Teilnahme und der Leistungen in allen Fachbereichen und auf allen Stufen verbessern und zu Ergebnissen in den Bereichen Beschäftigung und lebenslanges Lernen führen, die auch ihren Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gemeinschaft vergrößern. Auf der Grundlage der Erkenntnis, dass behinderte Absolventen von Berufsbildung und -ausbildung davor und danach weiterhin niedrigere Beschäftigungsquoten aufweisen als die Allgemeinheit, wurde 2004 ein überarbeiteter Plan verabschiedet. Darin wurde auf Fortschritte verwiesen, aber auch festgehalten, dass „trotz punktueller Erfolge noch keine substantziellen Verbesserungen der Beschäftigungssituation [von Menschen mit Behinderungen] erzielt wurden“.

Quelle: Australian National Training Authority, 2004, Seite 19.

264. Die *Berufsausbildung in speziellen Zentren* dominierte bei frühen Ansätzen zur beruflichen Wiedereingliederung. Bei diesen Ansätzen lag der Schwerpunkt auf separaten, zweckbestimmten Berufsausbildungseinrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Diese Institutionen – einschließlich wettbewerbsgeschützter Werkstätten mit einem produktionsorientierten Ansatz zur Berufsausbildung – bestehen sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern fort.

265. Ein häufig genanntes Ziel wettbewerbsgeschützter Werkstätten ist, die „Arbeitsfähigkeit“ von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, damit sie nach dem Abschluss der Berufsausbildung und der Wiedereingliederung anderswo Arbeit finden können. Im Allgemeinen hat die wettbewerbsgeschützte Beschäftigung jedoch nur einen geringen Einfluss auf die Produktivität von Menschen mit Behinderungen und ihre Integration in die Gemeinschaft gehabt (Murphy und Rogan, 1995). In vielen Ländern hat dies zu der Festlegung von Zielvorgaben für den Übergang von der Ausbildung an einem wettbewerbsgeschützten Arbeitsplatz in den ersten Arbeitsmarkt und zu beträchtlichen Veränderungen der Arbeitsweise zweckbestimmter Berufsausbildungszentren Anlass gegeben. Zu diesen Veränderungen zählten auch, die Arbeitsmarktrelevanz des Ausbildungsangebots zu erhöhen und die Ausbildungen in den nationalen Rahmen für Befähigungsnachweise einzubinden (Kasten 4.8).

266. Die *betriebliche Ausbildung von Menschen mit Behinderungen* wird durch staatliche Subventionen und Arbeitsplatzanpassungen gefördert. Sie wird zunehmend genutzt, um Menschen mit Behinderungen zu ermutigen, eine normale „unterstützte“ Beschäftigung aufzunehmen. Eine solche Beschäftigung bietet auch individuelle Beratung und Ausbildungsunterstützung für Menschen mit Behinderungen auf normalen Stellen. Diese Art von Berufsausbildung hat sich gegenüber anderen Wiedereingliederungsprogrammen als überlegen erwiesen (Frölich et al., 2004, PricewaterhouseCoopers, 2006). Sie ist zudem kostenwirksam: Zu den Durchschnittskosten der Beschäftigung eines Menschen mit Behinderungen auf einer wettbewerbsgeschützten Stelle für ein Jahr kann *Remploy* (ein Anbieter von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen im Vereinigten Königreich) erfolgreich vier Menschen helfen, Stellen bei normalen Unternehmen zu finden (Remploy, 2007). *Remploy* schließt jetzt nach und nach seine wettbewerbsgeschützten Werkstätten und prognostiziert eine Vervierfachung der Zahl der Personen, die pro Jahr auf qualitativ hochwertige Stellen im ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können.



#### **Kasten 4.8** **Trinidad und Tobago**

Das *Nationale Zentrum für Menschen mit Behinderungen* in Trinidad bietet zwei-jährige Qualifizierungsprogramme mit einer Reihe von Kursen, die vom *Nationalen Prüfungsrat* des Bildungsministeriums zertifiziert sind. Zusätzlich zu technischen Qualifikationen betreffen die Programme die Förderung der Rechen-, Lese- und Schreibfähigkeit sowie die Vermittlung von Computerkompetenz und Fertigkeiten für eine unabhängige Lebensführung, um Menschen mit Behinderungen mit den beschäftigungsrelevanten und sozialen Kompetenzen auszustatten, die sie benötigen, um auf dem ersten Arbeitsmarkt bestehen zu können. Die Teilnehmer durchlaufen zuerst ein Programm, mit dem ihre beruflichen Qualifikationen ermittelt werden. Sie können auch ein Anpassungsprogramm an die Arbeitswelt absolvieren, das sich auf die Verbesserung des beschäftigungsrelevanten Verhaltens und die Entwicklung von Kernvoraussetzungen für die Beschäftigungsfähigkeit konzentriert. Nach erfolgreichem Abschluss der Programme werden die Teilnehmer in fortgeschrittene Berufsausbildungs- oder Lehrlingsausbildungsprogramme eingeteilt und erhalten nach Bedarf Unterstützung und Beratung, bevor sie auf Stellen bei Unternehmen vor Ort vermittelt werden. Während des Übergangs von der Lehrlingsausbildung in die Vollzeit- oder Teilzeiterwerbstätigkeit können die Absolventen kontinuierlich Beratung in Anspruch nehmen. Mehr als 55 Prozent der Absolventen finden eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt oder machen sich selbstständig.

Quelle: Trinidad National Centre for Persons with Disabilities, 2006.

267. Qualifizierungspartnerschaften, bei denen Arbeitgeber mit örtlichen Berufsausbildungs- oder Arbeitsvermittlungsagenturen kooperieren, haben sich als höchst erfolgreich bei der Vermittlung marktfähiger Qualifikationen an Menschen mit Behinderungen erwiesen. Die Ausbildung kann mehrere Ebenen von grundlegenden Kompetenzen als Voraussetzung für die Beschäftigungsfähigkeit bis zu fortgeschritteneren Qualifikationen umfassen, die von den Arbeitgebern benötigt werden. In Kanada beispielsweise haben sowohl die Bank of Montreal als auch die Royal Bank wiederholt diesen Ansatz bei der Einstellung von Kassierern und Kundendienstmitarbeitern auf der untersten Ebene genutzt. Die Kosten werden gewöhnlich über kommunale Dienstleistungsagenturen vom Staat getragen, und die Ausbildung kann von den Agenturen in Zusammenarbeit mit einer regionalen Ausbildungseinrichtung durchgeführt werden. In der Republik Korea kooperieren mehrere Arbeitgeber bei der Einstellung und Ausbildung von Arbeitnehmern mit Behinderungen mit der Koreanischen Beschäftigungsförderungsagentur für die Behinderten (KEPAD). Die KEPAD übernimmt dabei die Einstellung der behinderten Arbeitnehmer und ihre Ausbildung vor Aufnahme der Beschäftigung sowie die Beratung zur Arbeitsplatzanpassung, und die Unternehmen führen die Ausbildung am Arbeitsplatz durch (IAA, 2007h). Arbeitgeber haben viele Vorteile dieses Ansatzes ausgemacht: weniger Zeitaufwand für die Einstellungsverfahren, finanzielle Einsparungen durch niedrigere Ausbildungskosten, geringere Arbeitnehmerfluktuation und damit zusammenhängende niedrige Einstellungs- und Umschulungskosten, die Erfüllung gesetzlicher Bestimmungen in Bezug auf Repräsentativität und Vielfalt des Personals sowie ein besseres Verständnis der vielfältigen Bedürfnisse von Kunden einschließlich solcher mit Behinderungen.

268. Die IKT-Ausbildung für die spätere Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf Stellen und in Sektoren mit IKT-Qualifikationsanforderungen hat sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern großes Potenzial. Beispielsweise bietet in der Republik Korea CJ Telenix für Menschen mit Behinderungen, die zuvor einen von der KEPAD organisierten Vorbereitungskurs absolviert haben, eine Ausbildung zum Callcenter-Telefonisten in Heimarbeit an. Wenngleich die Kosten für die

Einrichtung dieser Heimarbeitsplätze hoch sind, werden sie durch die Steigerung der Produktivität und der Kundenzufriedenheit mehr als aufgewogen (IAA, 2007h).

269. *Die Berufsausbildung von Menschen mit Behinderungen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten*, ist mit einer zweifachen Herausforderung verbunden. Erstens sind Menschen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, einschließlich vieler Behinderter oft ungebildet und haben nur wenig oder gar keine Berufsausbildung erhalten. Zweitens ist die Arbeit bereits an sich fast immer durch niedrige Produktivität und geringen Verdienst gekennzeichnet. Diverse Ausbildungsmodelle wurden zur Qualifizierung genutzt, um die Arbeit in der informellen Wirtschaft auf ein höheres Niveau zu heben (siehe das nachstehende Beispiel aus Kambodscha). Formelle Berufsausbildungsprogramme waren gewöhnlich wenig wirkungsvoll. Trotzdem gibt es einzelne Erfolgsgeschichten, die allgemein den Produktivitätsnutzen der Qualifizierung von in der informellen Wirtschaft arbeitenden Menschen mit Behinderungen veranschaulichen.

#### **Kasten 4.9 Kambodscha**

Unter der Schirmherrschaft des Projekts *Linderung von Armut durch Peer-Training* (APPT) erhielten in Kambodscha Menschen mit Behinderungen (entweder eingeschränkt mobil oder sehbehindert), die sich im informellen Sektor selbstständig machen wollten, in bereits etablierten Unternehmen eine Ausbildung. Insgesamt 520 Menschen mit Behinderungen (290 davon Frauen) wurden ausgebildet, und 423 (248 davon Frauen) gründeten ein Unternehmen. Weitere 74 Teilnehmer verbesserten ihre bestehenden Unternehmen. Durch einen einfachen Learning-by-doing-Ansatz trug das APPT-Projekt dem besonderen Qualifizierungsbedarf von Menschen mit Behinderungen im ländlichen Raum eines Entwicklungslands Rechnung. Das Projekt nahm sich die Qualifikationen und Praktiken erfolgreicher Unternehmen zum Vorbild. Sorgfältige Planung gewährleistete, dass die Märkte nicht von zu vielen neu gegründeten Unternehmen überschwemmt wurden, die ähnliche Produkte oder Dienstleistungen anboten. Die APPT-Strategie wurde jetzt von nichtstaatlichen Organisationen übernommen, sodass zumindest für die nächste Zeit die Kontinuität sichergestellt ist. Während der Durchführung des Projekts erhielten zu dem Projekt abgestellte Regierungsvertreter die Möglichkeit, ihr Bewusstsein für die Ausbildungs- und Beschäftigungsprobleme von Menschen mit Behinderungen zu schärfen und Erfahrungen mit der Nutzung des APPT-Ansatzes zu ihrer Überwindung zu gewinnen.

Quelle: IAA, 2008b.

270. Menschen mit Behinderungen erwerben auch beschäftigungsrelevante Qualifikationen durch *aktive Arbeitsmarktmaßnahmen*. Bislang wurde diese Möglichkeit vor allem in OECD-Ländern genutzt. In Kanada beispielsweise sollten die verschiedenen Arbeitsmarktvereinbarungen für Menschen mit Behinderungen Betroffenen helfen, Hindernisse zu überwinden und in der Erwerbsbevölkerung aktiv zu werden (Kasten 4.10). Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und einzelnen Provinzen/Territorien unterstützen ein breites Spektrum an Programmen und Dienstleistungen einschließlich Arbeitsassistenten durch Externe oder Interne, Ausbildung vor Aufnahme der Beschäftigung und Höherqualifizierung, Postsekundarbildung, technischer Hilfsmittel und einer Reihe von Fördermaßnahmen am Arbeitsplatz, die Menschen mit Behinderungen helfen, marktfähige Qualifikationen zu erwerben und eine Stelle zu finden.

271. Unzureichende Behindertenförderungsgesetze können die Integration von Menschen mit Behinderungen in den ersten Arbeitsmarkt erschweren und ihnen damit die Möglichkeit nehmen, produktive Mitglieder der Erwerbsbevölkerung zu werden. In Vietnam gilt beispielsweise immer noch eine Beschränkung der maximalen täglichen Arbeitszeit von Menschen mit Behinderungen (sieben Stunden). Solche Vorschriften

#### **Kasten 4.10** **Vermittlung von Arbeitsgrundlagen, Alberta, Kanada**

In der kanadischen Provinz Alberta bietet das allen Bewohnern der Provinz einschließlich Menschen mit Behinderungen offenstehende Programm *Work Foundations* die Vermittlung grundlegender Qualifikationen an, um den Teilnehmern zu ermöglichen, eine beschäftigungsrelevante Weiterbildung zu verfolgen und/oder eine Stelle zu finden. Das Programm *Training for Work* unterstützt Bewohner der Provinz mit niedrigem Einkommen beim Erwerb beruflicher Qualifikationen sowie von für die erfolgreiche Stellensuche und das Bestreiten des Lebensunterhalts erforderlichen grundlegenden theoretischen und/oder für die Beschäftigungsfähigkeit ausschlaggebenden Qualifikationen. Von den 1.300 Bewohnern der Provinz, die 2005-06 an dem Programm teilnahmen, schlossen 70 Prozent ihre Ausbildung ab. Von diesen hatten 51 Prozent innerhalb von drei Monaten eine Stelle gefunden oder sich selbstständig gemacht. Die Behörde für Menschen mit Entwicklungsstörungen der Provinz Alberta finanziert eine Reihe von Initiativen einschließlich „Unterstützungsmaßnahmen zur Vorbereitung auf die Beschäftigung“, die Betroffenen helfen sollen, sich für eine spätere Beschäftigung zu qualifizieren und die Arbeitswelt kennen zu lernen, und „Hilfe bei der Arbeitsvermittlung“ zur Unterstützung der Aufrechterhaltung der abhängigen und/oder selbstständigen Erwerbstätigkeit.

Quelle: Provinzregierung von Alberta, 2006.

verringern den Anreiz für Arbeitgeber, sie einzustellen, weil sie implizieren, dass alle Menschen mit Behinderungen eine geringere Arbeitsfähigkeit und Produktivität haben. In den Vereinigten Staaten und Australien gingen die Beschäftigungsquoten von Menschen mit Behinderungen nach der Einführung des jeweiligen Behindertenförderungsgesetzes (*Americans with Disabilities Act* bzw. *Australian Disability Discrimination Act*) zurück (Stapleton und Burkhauser, 2003, Australian Public Service Commission, 2006). Die in diesen Gesetzen enthaltenen Schutzbestimmungen können Arbeitgeber von der Einstellung von Arbeitnehmern mit Behinderungen abgehalten haben. Der Beschäftigungseffekt des Antidiskriminierungsgesetzes in den Vereinigten Staaten könnte zukünftig jedoch positiver ausfallen, weil junge Menschen mit Behinderungen beim Abschluss der formellen Bildung und der Berufsausbildung heute weniger diskriminiert werden als früher (Imparato, 2002).

272. *Zusammenfassend* lässt sich festhalten, dass die Höherqualifizierung von Menschen mit Behinderungen ihre Fähigkeit verbessern kann, eine Stelle in der formellen Wirtschaft zu finden, wo diese existieren, oder dort, wo formelle Stellen knapp sind, Einkommen in der informellen Wirtschaft zu erzielen. Die Ausbildung am Arbeitsplatz hat sich als wirksamer erwiesen als die Ausbildung in Institutionen, wenngleich spezielle Zentren für eine wirksam durchgeführte, beschäftigungsrelevante Ausbildung mit der Ausstellung anerkannter Befähigungsnachweise und mit unterstützenden Folgedienstleistungen beträchtliche Erfolge bei der Vermittlung von Absolventen vorweisen können. Obwohl viele Länder in der jüngeren Vergangenheit dazu übergegangen sind, die Berufsausbildung von Menschen mit Behinderungen für den ersten Arbeitsmarkt anzustreben, gibt es bislang keine zwingenden Belege für die Wirksamkeit dieser Politik. Das vorrangige Ziel der Berufsausbildung ist mehr Beschäftigung mit höherer Produktivität und höhere Einkommen aus formellen Arbeitsplätzen guter Qualität. Eine gut geplante und von geeigneten Vermittlungsdienstleistungen begleitete gezielte Berufsausbildung kann die Fähigkeit von Menschen mit Behinderungen, eine solche Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu erhalten, beträchtlich verbessern. Wie bei den anderen in diesem Kapitel behandelten Zielgruppen bilden Menschen mit Behinderungen eine vielfältige Gruppe mit unterschiedlichem Unterstützungsbedarf. Manche können von einer integrativen Berufsausbildung profitieren, nachdem entsprechende Vorkehrungen getroffen wurden. Andere benötigen mehr Unterstützung sowie bisweilen gezielte oder separate Ausbildung.

#### 4.4. Arbeitsmigranten

Die internationale und technische Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklung der Humanressourcen, der Bildung, der Ausbildung und des lebenslangen Lernens sollte Mechanismen entwickeln, die die nachteiligen Folgen des migrationsbedingten Verlusts an qualifizierten Personen für die Entwicklungsländer abschwächen, einschließlich Strategien zur Stärkung der Systeme für die Entwicklung der Humanressourcen in den Herkunftsländern. (Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, Absatz 21 a))

273. Die Arbeitsmigration ist mit einer Reihe von Problemen und Chancen in Bezug auf die Ausbildung und den Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte verbunden. In diesem Abschnitt wird auf drei zusammenhängende Themen eingegangen. Erstens wird die Migrationspolitik von Zielländern als Ansatz zur Deckung des Fachkräftemangels untersucht. Zweitens werden Möglichkeiten der besseren Anerkennung von Qualifikationen qualifizierter Arbeitnehmer als Mittel erörtert, Arbeitsmigranten zu helfen, Stellen zu erhalten, für die sie qualifiziert sind. Drittens werden Entwicklungsprobleme von Herkunftsländern beleuchtet, die entstehen, wenn Migration zu Qualifikationsdefiziten führt, weil Fachkräfte – insbesondere im Gesundheits- und Bildungssektor – bessere Beschäftigungschancen im Ausland wahrnehmen.

274. Der Umfang der Migration von Fachkräften in manchen Regionen und bei manchen Berufen gibt Anlass zur Sorge über die Auswirkungen auf die Entwicklung und die Rendite von in Entwicklungsländern getätigten Investitionen in Qualifizierung. Neuere Analysen der Migrationsströme von den Entwicklungs- in die Industrieländer haben ergeben, dass schätzungsweise 8 Prozent der Hochschulabsolventen von Entwicklungsländern in OECD-Länder abgewandert sind (Ghose et al., 2008)<sup>15</sup>. In manchen Ländern ist der Anteil wesentlich höher: über 70 Prozent in einigen Ländern in der Karibikregion (Guyana, Haiti, Jamaika sowie Trinidad und Tobago) und zwischen 40 und 50 Prozent in einigen afrikanischen Ländern (beispielsweise Gambia, Ghana, Kenia, Mosambik und Sierra Leone) (Dumont und Lemaître, 2005).

275. Der potenzielle Schaden infolge dieser Abwanderung von Fachkräften gibt am meisten Anlass zur Sorge im Gesundheits- und Bildungssektor. Fast ein Drittel der praktizierenden Ärzte im Vereinigten Königreich und in Neuseeland wurden im Ausland geboren: Ein Drittel bis die Hälfte der Ärzte, die einen Abschluss einer medizinischen Hochschule in Südafrika erwerben, wandern in Industrieländer ab (Clark et al., 2006). Etwa 150.000 philippinische Krankenschwestern arbeiten im Ausland, sogar im Rahmen von Programmen, die ihre Auslandsbeschäftigung aktiv unterstützen. Umgekehrt zeigten Daten von Ende der neunziger Jahre, dass 80 Prozent der Ärzte in ländlichen Gebieten Südafrikas aus anderen Ländern stammten, darunter viele aus anderen afrikanischen Ländern (Bach, 2003).

276. Die Muster der internationalen Migration in den Gesundheitsberufen spiegeln mehr oder weniger die Trends bei hochqualifizierten Fachkräften allgemein wider (Dumont, 2007, unter Berufung auf OECD-Daten). Pienkos (2006, Seite 38) bezeichnete in seiner Beschreibung der Fachkräfteabwanderung aus der Karibikregion die Gefahren dieser Muster für die Beschäftigung und die Entwicklung als Erscheinungsformen eines Teufelskreises: „Das Herkunftsland ... kann sich nicht gut entwickeln, wenn es Fachkräfte verliert, und kann Fachkräfte nur halten, wenn es sich entwickelt. Der Verlust an Fachkräften bewirkt genau eine Verringerung der Produktivität und des wirtschaftlichen

---

<sup>15</sup> Ghose. a.a.O., (2008) analysieren Daten zu Zuwanderern und ständig im Ausland lebenden Personen aus der OECD-Datenbank (<http://www.oecd.org>) sowie aus Barro und Lee (2000). Zu den Entwicklungsländern in den zitierten zusammenfassenden Statistiken zählen auch am wenigsten entwickelte Länder.

Wachstums, die Voraussetzungen für höhere Einkommen und attraktivere Beschäftigungschancen im Herkunftsland sind.“

277. Die übergeordneten Konsequenzen der Arbeitsmigration und insbesondere der Arbeitsmigration von Frauen für die Entwicklung und die politischen Reaktionen darauf wurden von einer Reihe VN- und anderer Organisationen untersucht<sup>16</sup>. Orientierung im Hinblick auf den Umgang mit den miteinander verflochtenen Themen Qualifizierung, Produktivität, Auslandsbeschäftigung, Geschlecht (Kasten 4.11) und Entwicklung geben die Ergebnisse dreigliedriger Diskussionen aus der jüngeren Vergangenheit, insbesondere der *Multilaterale Rahmen der IAO für die Arbeitsmigration* (IAA, 2005f). Nach der allgemeinen Aussprache über Arbeitsmigranten auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2005 wurde dieser von einer Dreigliedrigen Sachverständigentagung (31. Oktober-2. November 2005) verabschiedet und 2006 angenommen.

#### Kasten 4.11

##### Geschlechtsspezifische Aspekte der Arbeitsmigration

In der Zusammenfassung der VN-Generalversammlung des Dialogs auf hoher Ebene über internationale Migration und Entwicklung (Oktober 2006) wurde festgehalten, dass etwa die Hälfte aller Arbeitsmigranten Frauen sind und dass sich Frauen wie Männer auch in die Arbeitsmigration begeben, um ihren Lebensstandard zu verbessern. „Migration war jedoch auch mit Gefahren verbunden, die für Frauen oft schwerwiegender waren als für Männer. Dies galt insbesondere dann, wenn Frauen auf unerwünschte, schlecht bezahlte Stellen abgedrängt wurden. Es war deshalb wichtig, Maßnahmen zu beschließen, die die besonderen Umstände und Erfahrungen von Arbeitsmigrantinnen berücksichtigten und ihre Anfälligkeit für Ausbeutung und Missbrauch verringerten.“ (VN, 2006b, Seite 4).

Neuere Untersuchungen geschlechtsspezifischer Aspekte der Fachkräftemigration kamen zu dem Ergebnis, dass Frauen unter den Hochqualifizierten unterrepräsentiert sind. Diese Kluft zwischen den Geschlechtern korrelierte in hohem Maß mit der Kluft zwischen den Geschlechtern in Bezug auf die Bildungsabschlüsse in Herkunftsländern (Docquier et al., 2007).

Allgemein ist bei Arbeitsmigranten die Wahrscheinlichkeit höher als bei Bewohnern des Gastlandes, dass sie Stellen besetzen, für die sie überqualifiziert sind. Dieser Trend ist besonders auffällig bei Arbeitsmigrantinnen (OECD, 2007b).

#### 4.4.1. Den Fachkräftemangel in Zielländern beheben

278. Fachkräftemangel entsteht, wenn der Bedarf an Fachkräften in einem bestimmten Beruf größer ist als das Angebot an Arbeitnehmern, die qualifiziert, verfügbar und bereit sind, unter den herrschenden Marktbedingungen zu arbeiten. In Kapitel 2 wurde über den Fachkräftemangel in einigen OECD-Ländern aufgrund der Bevölkerungsalterung und in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) sowie der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten infolge der Umstrukturierung berichtet. Eine Reaktion sind Investitionen in Anlagen und Technologie sowie in die Arbeitsorganisation zur Steigerung der Produktivität jedes einzelnen Arbeitnehmers (d.h. höhere Produktivität jedes einzelnen Arbeitnehmers verringert die Notwendigkeit von mehr Arbeitnehmern mit den gleichen Qualifikationen). Eine andere Strategie ist die Anwerbung und Einstellung von Arbeitnehmern aus anderen Ländern mit den erforderlichen Qualifikationen und der Bereitschaft, zum gezahlten Entgelt zu arbeiten. In manchen Fällen wird das als der schnellere

<sup>16</sup> Siehe insbesondere VN, 2005a, VN, 2006a, Global Forum on Migration and Development, 2007, und VN, 2006b.

Weg zur Besetzung freier Stellen eingestuft als die Höherqualifizierung von Arbeitnehmern vom nationalen Arbeitsmarkt.

279. Die internationale Arbeitsmigration ist Teil der globalen strukturellen Anpassung und sollte auf der Grundlage der Entscheidungsfreiheit stattfinden. Manche Länder bieten Arbeit in besser bezahlten, mit höheren Qualifikationsanforderungen oder anderweitig bevorzugten Berufen. Personen aus anderen Ländern können diese Stellen ihren Möglichkeiten auf dem heimischen Arbeitsmarkt vorziehen. Wenn vor Ort nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen werden, kann dies zu einer schwierigen und schmerzvollen Zwickmühle werden. Migration ist auch das Ergebnis unterschiedlicher Wachstumsverläufe in verschiedenen Volkswirtschaften. Wenn manche Volkswirtschaften ein rascheres Wachstum erzielen, finden Arbeitnehmer aus Volkswirtschaften mit einem langsameren Wachstum, in denen die Nachfrage nach ihrer Arbeitskraft nicht so groß ist, Arbeit oder besser bezahlte Arbeit in anderen Ländern. Viele Länder sind sowohl Herkunfts- als auch Zielländer von Arbeitsmigranten: Sie decken den Bedarf in Berufen mit geringen Qualifikationsanforderungen mit Arbeitnehmern aus anderen Ländern, während ihre eigenen Fachkräfte das größere Beschäftigungsangebot in anderen Ländern nutzen. Wie bereits erwähnt, gilt dies für manche MOE- und GUS-Volkswirtschaften und auch für einige Entwicklungsländer wie Thailand.

280. Für Zielländer kann die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte für ausländische Arbeitnehmer zur Deckung eines Arbeitskräftemangels Arbeitgebern zugute kommen, die kurzfristig Personal suchen. Die internationale Migration ergreift mehr und mehr höher qualifizierte Arbeitnehmer. Der Anteil von Arbeitsmigranten mit Hochschulabschluss in OECD-Ländern stieg von 30 Prozent im Jahr 1990 auf 35 Prozent ein Jahrzehnt darauf (Docquier und Marfouk, 2005).

281. Diese kurzfristige Lösung zugunsten leicht verfügbarer Arbeitskräfte aus anderen Ländern könnte jedoch langfristige Konsequenzen haben, weil die Gefahr besteht, dass die Zielländer ihre Investitionen in Ausbildung zur Deckung des Bedarfs an höherqualifizierten Arbeitnehmern verringern. Koordinierung zwischen der Migrationspolitik und der Qualifizierungspolitik ist möglicherweise der empfehlenswerte Ansatz zum Ausgleich zwischen dem kurz- und dem langfristigen Bedarf (siehe Kasten 4.12 für ein Beispiel aus Irland).

#### 4.4.2. Anerkennung von Qualifikationen: Befähigung zur Arbeit entsprechend dem Qualifizierungsniveau

Die internationale und technische Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklung der Humanressourcen, der Bildung, der Ausbildung und des lebenslangen Lernens sollte die Anerkennung und Übertragbarkeit von Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen auf nationaler und internationaler Ebene fördern. (Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, Absatz 21 f)).

282. Wie in Empfehlung Nr. 195 gefordert, sollten Migranten gleichberechtigten Zugang zu Bildung, Berufsausbildung und lebenslangem Lernen haben. Das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer, 1975, fordert ebenfalls die Gleichbehandlung (Artikel 8) und die Chancengleichheit einschließlich in Bezug auf die Berufsausbildung und die Umschulung in Zielländern. Dies ist ein Thema von herausragender Bedeutung für Arbeitsmigranten mit sowohl hohem als auch niedrigem Qualifizierungsniveau.

**Kasten 4.12**  
**Migrations- und Qualifizierungspolitik in Irland**

Eine Studie der Regierung aus dem Jahr 2005 (*Skills needs of the Irish economy: The role of migration*) kam zu dem Ergebnis, dass einerseits die Qualifizierung der einheimischen Bevölkerung weiterhin die Hauptquelle für Qualifikationen sein wird und deshalb Priorität für die staatliche Politik bleiben muss, andererseits der Zuwanderung jedoch eine wichtige Rolle bei der Deckung des Bedarfs an höher qualifizierten Arbeitnehmern zukommt. Die Analyse der Volkszählung des Jahres 2006 zeigte, dass in der verarbeitenden Industrie, im Bausektor sowie im Nahrungsmittel- und Getränkesektor die höchsten Anteile von Arbeitsmigranten aus den zehn betreffenden EU-Ländern vorlagen. Sie ergab zudem, dass in der rasch wachsenden Volkswirtschaft keine irischen Arbeitnehmer durch Zuwanderer verdrängt worden waren. Im Januar 2007 führte Irland ein Zuwanderungssystem mit zwei Elementen ein: einer „Green-Card“-Komponente für die dauerhafte Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer und eine zeitlich begrenzte Arbeitsgenehmigung zur Deckung kurzfristigen Arbeitskräftemangels in einzelnen Sektoren.

Quelle: Shanahan und Hand, 2008.

283. Dass potenzielle Arbeitgeber die Qualifikationen von Arbeitnehmern erkennen, ist wichtig für Arbeitsmigranten, damit sie eine produktive Beschäftigung erhalten können, die ihren Qualifikationen und Erfahrungen entspricht. „Bei Zuwanderern ist die Wahrscheinlichkeit höher als bei Einheimischen, dass sie Stellen besetzen, für die sie überqualifiziert sind“ (OECD, 2007b, Seite 25). Weil die Arbeitgeber in den Zielländern kaum Zugang zu Informationen über Bildungs- und Ausbildungssysteme in den Herkunftsländern haben, ist es nicht verwunderlich, dass 25 bis 50 Prozent der qualifizierten Migranten nicht erwerbstätig oder arbeitslos sind oder Stellen mit geringeren Qualifikationsanforderungen als ihr früherer Beruf haben. Qualifikationen erkennen zu können, ist auch für die Arbeitgeber wichtig, damit sie feststellen können, ob Arbeitsmigranten ihren Bedarf decken können.

284. Wie in dem dem Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik vorgelegten Dokument über die Übertragbarkeit von Qualifikationen (IAA, 2007i) erörtert, ist die grenzüberschreitende Anerkennung von Qualifikationen nicht einfach, weil die Berufsklassifizierungs- und die Qualifizierungssysteme von Ziel- und Herkunftsländern sehr unterschiedlich sein können und Arbeitgebern in einem Land Informationen über die Glaubwürdigkeit oder die Reputation von Institutionen in anderen Ländern, die Diplome oder Zeugnisse ausstellen, fehlen.

285. Es kommt eine Reihe von Qualifikationsanerkennungsmodellen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zum Einsatz. Im Bericht zur Übertragbarkeit von Qualifikationen wurden drei Hauptansätze unterschieden: einseitige Organisationsformen eines einzelnen Landes zur Anerkennung der Qualifikationen zuwandernder Arbeitnehmer, gegenseitige Anerkennungsabkommen zwischen zwei oder mehr Ländern und regionale Integrationsrahmen innerhalb von Netzwerken von Entsende- und Aufnahmeländern.

286. Die jüngste, auf regionaler Ebene geschlossene Vereinbarung, der im Oktober 2007 vom Europäischen Parlament verabschiedete *Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen*, erweitert den Ansatz zur gegenseitigen Anerkennung (Kasten 4.13). Dieser Ansatz verbessert die Transparenz und die Vergleichbarkeit von Qualifikationen unabhängig davon, wo oder wie sie erworben wurden, und wurde ausdrücklich mit dem Ziel konzipiert, ein kohärentes System zur Förderung sowohl des lebenslangen Lernens (durch die einfachere Anerkennung der Höherqualifizierung von Arbeitnehmern über mehrere Qualifikationsebenen) als auch der Mobilität (durch verbesserte grenzüberschreitende Anerkennung der Qualifikationen von Arbeitnehmern) zu schaffen.

**Kasten 4.13**  
**Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR)**

Der EQR ist eine „Übersetzungshilfe“ zwischen den Qualifikationssystemen der Mitgliedstaaten und soll Arbeitgebern und Arbeitnehmern helfen, die Qualifikationen von Bürgern der EU besser zu verstehen. Er soll die Mobilität und das lebenslange Lernen fördern. Zu diesem Zweck werden Entsprechungen zwischen den in unterschiedlichen Ländern erworbenen Qualifikationen und Zeugnissen etabliert. Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer können ihn beim Vergleich der Qualifikationsebenen unterschiedlicher Länder sowie der verschiedenen Bildungs- und Berufsausbildungssysteme als Referenzinstrument nutzen.

Der EQR arbeitet mit acht allgemeinen Qualifikationskategorien – so genannten „Referenzniveaus“ –, die von Grundkenntnissen bis zu Spitzenqualifikationen reichen. Für jede Kategorie wird beschrieben, welche Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen Arbeitnehmer unabhängig davon haben sollten, wo sie ihre Diplome, Qualifikationen oder Zeugnisse erworben haben. Zum einen wird damit den besonderen Bedingungen der europaweiten Öffnung der Arbeitsmärkte und insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht in der gesamten EU bekannt ist, welche Reputation einzelne Institutionen im Hinblick auf die Ausbildungsqualität haben. Zum anderen kommt man damit in einer Zeit, in der der private Sektor zunehmend auf den wachsenden Ausbildungsbedarf reagiert, auch den Interessen der steigenden Zahl der Anbieter von Ausbildungsdienstleistungen entgegen. Der Ansatz soll auch zu einem besseren Abgleich zwischen dem Inhalt von Bildung und Ausbildung und dem Bedarf von Arbeitgebern auf dem Arbeitsmarkt sowie zur Validierung nicht formellen und formellen Lernens einschließlich des Lernens am Arbeitsplatz führen. Der EQR verbindet die Anerkennung früheren und aktuellen Lernens von sowohl einheimischen als auch ausländischen Arbeitnehmern in einem System. Er deckt dabei das gesamte Qualifikationsspektrum von den gewöhnlich im Pflichtschulsystem erworbenen bis zu denjenigen ab, die von tertiären akademischen Institutionen sowie Fach- und Berufsausbildungseinrichtungen vermittelt werden.

Quelle: [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index_en.html)

287. Die Karibische Gemeinschaft (CARICOM) hat einen anderen Ansatz gewählt, der sich auf die Verbesserung der Konformität und Konvergenz formeller Ausbildungsinstitutionen konzentriert. Mit den Zielen, ein regionales Ausbildungs- und Bescheinigungssystem zu etablieren und zu verwalten, die nationalen Systeme für die technische und die berufliche Bildung und Ausbildung zu harmonisieren, regionale Standards zu entwickeln sowie ein regionales System für die Beurteilung und Bescheinigung von Qualifikationen zu etablieren, wurde 2003 die Karibische Vereinigung der Ausbildungsbehörden gegründet (Kasten 4.14). Dieser Ansatz soll den regionalen Arbeitsmarkt transparenter machen. Indem er die Qualifikationen von Arbeitnehmern harmonisiert und Beschäftigungschancen in der gesamten Region eröffnet, verbessert er die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern. Und weil er das Fachkräftereservoir vergrößert, nutzt er den Unternehmen.

288. Andere Regionen leiten ebenfalls Maßnahmen zur besseren Anerkennung von Qualifikationen ein. Der ASEAN entwickelt ein System zur gegenseitigen Anerkennung als notwendigen Schritt auf dem Weg zu einem gemeinsamen Arbeitsmarkt; der MERCOSUR verabschiedet Organisationsformen für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen zwischen ausgewählten Berufsverbänden (bisher in den Bereichen Landwirtschaft, Ingenieurwissenschaften, Agronomie und Geologie); und mehrere regionale Gruppierungen in Afrika interessieren sich für die Entwicklung von Systemen für die gegenseitige Anerkennung nationaler Qualifikationen, um die Arbeitsmigration



**Kasten 4.14**  
**Anerkennung von Qualifikationen in der Karibik**

Der Karibische Gemeinsame Markt und Wirtschaftsraum (CARICOM) will Mängelsituationen auf dem Arbeitsmarkt entgegenwirken und die Migration in Länder außerhalb der Karibik eindämmen, indem er die Freizügigkeit von Arbeitskräften ermöglicht. Außerdem will er Abkommen über den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital ergänzen. Der *Free Movement of Persons Act* des CARICOM von 2006 ebnete den Weg für die Freizügigkeit bestimmter Kategorien von Fachkräften (im Besitz von anerkannten Zeugnissen) und die Freizügigkeit aller Personen in Stufen bis 2009. Als Grundlage für einen regionalen Qualifikationsrahmen hat der CARICOM mehr als 100 Berufsstandards verabschiedet. Im Gegensatz zum EQR (Kasten 4.13) vermitteln Ausbildungszentren und Schulen in jedem der Länder die gleichen Qualifikationen. Regionale Akkreditierungsstellen sind geplant, die die Gleichwertigkeit von Qualifikationen als fördernder Faktor für die Freizügigkeit innerhalb der Region prüfen sollen. Mit dem kürzlich geschlossenen Abkommen über die Akkreditierung zur Ausbildung in medizinischen und anderen Gesundheitsberufen wurde mittlerweile ein Anfang gemacht.

Quelle: McArdle, 2007.

innerhalb der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, insbesondere der ECOWAS und der UEMOA, zu verbessern<sup>17</sup>.

#### 4.4.3. Migrationspolitik und Entwicklung in den Herkunftsländern

289. Der *Multilaterale Rahmen für die Arbeitsmigration* (IAA, 2005f) soll die Migrationssteuerung verbessern, den Arbeitnehmerschutz gewährleisten und Entwicklungsverflechtungen fördern. Als ein Rahmen von nicht bindenden Richtlinien und Prinzipien soll er den Mitgliedsgruppen helfen, auf der Grundlage der Anerkennung der grundlegenden Menschenrechte gute Entscheidungen für ihre Migrationspolitik zu treffen. Kapitel IX des Rahmens konzentriert sich auf die potenziellen Beiträge der Arbeitsmigration zum Erreichen von Entwicklungszielen und beschreibt neben anderen Maßnahmen, wie die Qualifizierungspolitik und Strategien zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit zur Maximierung des Potenzials der Migration für gute Entwicklungsergebnisse und zur Verringerung der Gefahr der Aufrechterhaltung eines Teufelskreises beitragen können, der von der Abwanderung von Fachkräften auf bessere Arbeitsplätze im Ausland zu einem anhaltend niedrigen Niveau produktiver Beschäftigung im Inland führt.

290. Unter den Begriff der *zirkulären Migration* fallen Arbeitsmigranten, die zwischen Perioden der Erwerbstätigkeit im Ausland vorübergehend in ihr Herkunftsland zurückkehren, während *Rückkehrmigration* eine dauerhafte Rückkehr in das Herkunftsland bezeichnet. Wie in den Schlussfolgerungen über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft (IAA, 2004c) festgestellt wurde, gilt in beiden Fällen, dass „... zurückkehrende Arbeitsmigranten Qualifikationen, Kapital, Erfahrung und Wissen zurückbringen. Dieser Nutzen der Arbeitsmigration kann durch geeignete und gerechte Bedingungen zur Unterstützung der Rückkehr von Migranten vergrößert werden“ (Absatz 9). In verschiedenen internationalen Foren vorgelegte Vorschläge zielen beispielsweise auf eine bessere Verknüpfung der Mobilität zeitlich befristeter tätiger Arbeitsmigranten mit dem Entwicklungsbedarf des Herkunftslandes sowie den Qualifikationsanforderungen des Ziellandes. Diesbezüglich stellte das Globale Forum über Migration und Entwicklung (2007, Seite 7) fest: „Auf der Grundlage von Vereinbarun-

<sup>17</sup> ASEAN: Verband Südostasiatischer Nationen, MERCOSUR: Gemeinsamer Markt des Südens, ECOWAS: Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten, UEMOA: Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion.

gen könnten die Zielländer als Gegenleistung für Zusagen der Herkunftsländer, die Anreize für Migranten, mit ihren Qualifikationen entweder vorübergehend oder auf Dauer nach Hause zurückzukehren, ihre Politik für die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen flexibler gestalten.“

291. *Systeme zur Anerkennung von Qualifikationen* helfen Herkunftsländern auch, Nutzen aus dem Entwicklungspotenzial von Rückkehrern zu ziehen. Systeme, die im Zuge der Arbeitsmigration im Ausland erworbene neue Qualifikationen oder Qualifikationsniveaus anerkennen, würden Rückkehrern helfen, entsprechende Arbeit im Herkunftsland zu erhalten.

292. In manchen Entwicklungsländern machen *Überweisungen von Arbeitsmigranten* einen beträchtlichen Anteil der Devisen aus. Dabei handelt es sich um private Geldtransfers – Ersparnisse, die Arbeitsmigranten ihren Familien senden und die einen beträchtlichen Einfluss auf den Lebensstandard haben können, weil sie zur Verbesserung von Wohnraum, die Bildung der Kinder und die notwendige Gesundheitsversorgung verwendet werden. Es besteht ein allgemeiner Konsens, dass Überweisungen von Arbeitsmigranten einen noch größeren positiven Einfluss auf die Entwicklung haben könnten, wenn in den Empfängergemeinschaften in den Herkunftsländern ebenfalls die technischen und betriebswirtschaftlichen Kenntnisse sowie ein förderliches wirtschaftliches Umfeld vorhanden wären, um Investitionen von Überweisungen in die Gründung kleiner Unternehmen und die Existenzgründung zu ermöglichen. Wissenschaftler haben darauf hingewiesen, dass der größere Teil der Überweisungen von Arbeitnehmern mit niedrigem Qualifikationsniveau stammt. So überraschend es auch sein mag, bildet nicht das Verdienstniveau von Arbeitsmigranten im Ausland, sondern vielmehr der Bedarf der Familien im Herkunftsland den wichtigsten Faktor für Überweisungen (Lucas, 2005, Katseli et al., 2006).

293. *Auf ethischen Kriterien basierende Arbeitsvermittlungen*, die Arbeitnehmern helfen, Stellen im Ausland zu finden, zählen zu den vorrangigen Maßnahmen von Herkunftsländern, um die Ausbeutung von Arbeitsmigranten zu verhindern. Sie gewinnen auch zunehmend an Bedeutung, was die grenzüberschreitende Abgleichung des Angebots und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt betrifft. Diesbezüglich benötigen sie glaubwürdige Informationen über Kompetenzen und Qualifikationen. In manchen Fällen führen sie auch Berufsausbildungsmaßnahmen durch. Sie können eine technische Ausbildung organisieren und prüfen, um einen bestimmten Bedarf von Arbeitgebern in Zielländern zu decken, oder sie bieten eine Ausbildung für den Erwerb von Qualifikationen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit einschließlich in den Bereichen Sprachkenntnisse, Kultur, Arbeitsabläufe sowie Rechte und Pflichten bei der Arbeit an. Ihre zunehmende Bedeutung hat zur Folge, dass man sich verstärkt bemüht, ihnen zu helfen, ihren Aktivitäten in Bezug auf die Einstellung und die Anpassung von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt gute Praxis zugrunde zu legen, um dazu beizutragen, dass die Arbeitsmigration nicht die Entwicklung untergräbt (Kasten 4.15).

294. Wegen der großen Bedeutung des Gesundheits- und Bildungswesens für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung sollen *sektor- oder berufsspezifische Maßnahmen* verhindern, dass die Migration von hochqualifizierten Fachkräften und Arbeitnehmern mit höherer Bildung die Kapazität dieser Dienstleistungssektoren beeinträchtigt. Unter der Federführung des Programms für Tätigkeiten nach Sektoren hat die IAO in enger Zusammenarbeit mit anderen VN-Organisationen ein Aktionsprogramm über die Migration von Gesundheitspersonal begonnen (Kasten 4.16).

#### Kasten 4.15

##### Private Vermittlungsagenturen und Arbeitsmigration

Private Vermittlungsagenturen spielen eine wichtige Rolle für einen funktionierenden Arbeitsmarkt. Einer der Typen privater Vermittlungsagenturen mit dem schnellsten Wachstum sind Agenturen für Arbeitsvermittlung ins Ausland, die Arbeitgebern helfen, Arbeitnehmer im Ausland anzuwerben, und Arbeitnehmer bei der Arbeitsmigration unterstützen.

Das IAO-Übereinkommen Nr. 181 und die Empfehlung Nr. 188 über private Vermittlungsagenturen wurden 1997 angenommen, um der zunehmenden Bedeutung privater Vermittlungsagenturen Rechnung zu tragen, aber auch der Notwendigkeit, die Interessen der Arbeitnehmer als Kunden dieser Agenturen zu schützen. Das Übereinkommen etabliert Parameter für die Dienstleistungen, die von diesen Agenturen erbracht werden.

2007 veröffentlichte das IAA als Gemeinschaftsunternehmen der Hauptabteilung Fertigkeiten, Wissen und Beschäftigungsfähigkeit und des Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (eines Teils der Maßnahmen zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit) den *Leitfaden zu privaten Vermittlungsagenturen: Regulierung, Überwachung und Durchsetzung*. Er kann Gesetzgebern helfen, Rechtsrahmen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 181 auszuarbeiten und enthält viele Beispiele für bereits bestehende gesetzliche Bestimmungen sowohl aus Industrials als auch aus Entwicklungsländern. Beschrieben wird auch, wie Gesetze und Regulierungsvorschriften von Regierungen durchgesetzt werden können, um die Ausbeutung von Arbeitsmigranten zu verhindern.

#### Kasten 4.16

##### Das IAO-Aktionsprogramm über die internationale Migration von Gesundheitspersonal: die Angebotsseite

Dieses Aktionsprogramm wurde 2006 mit dem Ziel begonnen, Strategien und in der Praxis bewährte Beispiele für die Steuerung der Migration von Gesundheitspersonal aus der Sicht der Herkunftsländer zu entwickeln und zu verbreiten. Es war eine Reaktion auf die Besorgnis über den zunehmenden Trend zur Deckung von Fachkräftemangel im Gesundheitssektor von Industrieländern durch die Anwerbung von Pflegekräften und anderem Gesundheitspersonal aus Entwicklungsländern. Das Programm unterstützt in enger Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) teilnehmende Pilotländer bei der Bekämpfung negativer Folgen der Migration für die Gesundheitsdienste sowie für die Arbeitsmigranten – zunehmend Frauen – und ihre Familien. Derzeit zählen zu den Pilotländern Costa Rica, Kenia, Rumänien, Senegal sowie Trinidad und Tobago.

Über das Programm beteiligt sich die IAO an der im Mai 2006 gegründeten Globalen Allianz für Gesundheitspersonal (GHWA) unter Federführung der WHO und – gemeinsam mit dem Internationalen Migrationsprogramm der IAO – an der im Mai 2007 im Rahmen der GHWA gestarteten Grundsatzpolitischen Initiative zur Migration von Gesundheitspersonal (HWMPI), die praxisorientierte Lösungen für das Problem der zunehmenden Migration von Gesundheitspersonal aus Entwicklungs- in Industrieländer finden sollen.

Quelle: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/health.htm>

295. Der Runde Tisch zum Thema „Humankapitalentwicklung und Arbeitskräftemobilität: Chancen maximieren und Risiken minimieren“ auf dem Globalen Forum über Migration und Entwicklung (Brüssel, Juli 2007) stellte fest, dass die Abwanderung qualifizierter und ausgebildeter Fachkräfte die Versorgungssicherheit in Herkunftsländern gefährden und dies mit der größten Wahrscheinlichkeit in anfälligen Sektoren wie Gesundheit und Bildung geschehen könnte (IAA, 2004c). Es verwies jedoch auch auf Forschungsarbeiten der OECD und der WHO, die zu dem Schluss gekommen waren, dass Migration nicht die Hauptursache schwacher Gesundheitssysteme in Entwick-

lungsländern ist und es einer Vielzahl von Maßnahmen bedarf (OECD, 2007b). Es empfahl die Zusammenstellung „einer Matrix in der Praxis bewährter Beispiele für Herkunfts- und Zielländer sowie gemeinsame Maßnahmen von ihnen, die dazu beitragen können, qualifiziertes Gesundheitspersonal zugunsten der Entwicklung im Land zu halten, auszubilden bzw. zur Rückkehr zu bewegen“ (Seite 7). In ähnlicher Weise wurde in der VN-Generalversammlung im Rahmen einer Aussprache über Migration (VN, 2006c) empfohlen, Maßnahmen mit dem Ziel, hochqualifizierte Arbeitnehmer im Land zu halten, zu erwägen. Genannt wurden d.h. die Gewährleistung gerechten Entgelts und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen sowie die Förderung der Rückkehr qualifizierter Arbeitnehmer in ihr Herkunftsland, auch zeitlich befristet. Manche Länder haben berichtet, dass sie Verhaltenskodizes eingeführt haben oder deren Einführung in Betracht ziehen, die „die aktive Anwerbung von Gesundheitspersonal aus Entwicklungsländern mit einem Fachkräftemangel im Gesundheits- und Bildungssektor ächten“ (Seite 4). Andere Vorschläge betrafen die Zusammenarbeit bei der Ausbildung qualifizierter Arbeitnehmer in Entwicklungsländern und Entschädigungssysteme.

296. Grundsätze für gute Praxis (Tabelle 4.3) und vielversprechende Initiativen hat das Internationale Migrationsprogramm der IAO (Wickramasekara, 2003 und 2007, Lowell und Findlay, 2002, IAA, 2005f, Anhang II) zusammengestellt:

- bilaterale Übereinkünfte wie die zwischen Südafrika und dem Vereinigten Königreich geschlossene Vereinbarung über gegenseitigen Bildungsaustausch von Gesundheitspersonal (2003), die d.h. die Anerkennung der Qualifikationen südafrikanischer Gesundheitsfachkräfte fördert, Kurzzeit-Arbeitsaufenthalte im Vereinigten Königreich unterstützt und die Rückkehr nach Südafrika mit neuen Qualifikationen und mehr Erfahrung vorsieht,
- Medizintourismus zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ausgebildeter Gesundheitsfachkräfte im Herkunftsland durch Nutzung im Vergleich von Dienstleistungen in manchen Industrie- und Entwicklungsländer kostengünstigerer, aber qualitativ hochwertiger Gesundheitsversorgung; die Vermarktung von Gesundheitsdienstleistungen an Ausländer ist eine recht erfolgreiche Initiative in Thailand und auf den Philippinen;
- von Zielländern initiierte Verhaltenskodizes zur Eindämmung der Anwerbung aus Ländern mit drohender Fachkräfteabwanderung durch Migrationssteuerung in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Diese Politik des Gesundheitsministeriums des Vereinigten Königreichs wird mit dem Entwicklungshilfeministerium des Vereinigten Königreichs abgestimmt. In ihrem Rahmen werden Maßnahmen entwickelt, die sowohl zur Beseitigung von Engpässen in der Gesundheitsversorgung des Landes als auch zum Erreichen internationaler Entwicklungsziele beitragen können.

297. *Zusammenfassend* kann festgehalten werden, dass es wichtig ist, Ergebnisse der internationalen Arbeitsmigration anzustreben, die allseitig von Nutzen sind: für den einzelnen Arbeitnehmer, die Arbeitgeber sowie für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Dies bestätigen die Forschung, politische Erfahrung, Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Die Prinzipien der fairen Behandlung und des Schutzes von Arbeitsmigranten wurden in dreigliedrigen Diskussionen und Vereinbarungen formuliert. Die Arbeitsmigration kann potenziell sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern einen signifikanten Beitrag zur Produktivitätssteigerung und zum Erreichen von Entwicklungszielen leisten. In manchen Ländern ist jedoch auch die Gefahr negativer Ergebnisse groß. Über die Wirksamkeit nationaler und internationaler Anstrengungen mit dem Ziel, die vereinbarten Prinzipien in die Tat umzusetzen und die Ergeb-

nisse der Anpassung guter Praxis an unterschiedliche nationale und wirtschaftliche Umstände zu überwachen, gibt es noch viel zu lernen.

**Tabelle 4.3. Gute Praktiken zur Förderung der Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte (Brain Gain)**

| Herkunftsländer   | Zielländer  |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Initiativen zugunsten des Verbleibs beziehungsweise der Rückkehr   | <input type="checkbox"/> Flexible, transparente Einwanderungspolitik  |
| <input type="checkbox"/> Förderung von Kontakten zu eigenen Staatsangehörigen im Ausland (einschließlich kurzzeitiger Abstellungen oder Auslandsaufenthalten während zeitlich befristeter Freistellungen) | <input type="checkbox"/> Einführung von Visumsystemen, die die zirkuläre Migration begünstigen, und Förderung der zirkulären und zeitlich befristeten Migration sowie von Austauschaufenthalten |
| <input type="checkbox"/> Förderung kurzer Auslandsaufenthalte   | <input type="checkbox"/> Direkte technische Unterstützung für Humanressourcen in den Bereichen Gesundheit und Bildung   |
| <input type="checkbox"/> Verbesserung der institutionellen und physischen Infrastruktur   | <input type="checkbox"/> Anerkennung im Ausland gewonnener Qualifikationen und Erfahrung  |
| <input type="checkbox"/> Anreize für Überweisungen von Auswanderern   | <input type="checkbox"/> Gewährleistung der Übertragbarkeit erworbener Rechte der Sozialen Sicherheit   |
| <input type="checkbox"/> Bilaterale Übereinkünfte mit Zielländern   | <input type="checkbox"/> Verhaltenskodizes zur Anwerbung auf ethischen Grundlagen und für Mechanismen für die Rechenschaftslegung von Vermittlungsagenturen und Arbeitgebern                    |
| <input type="checkbox"/> Fachkräfte im Land zu halten, korreliert auf lange Sicht mit wirtschaftlichem Wachstum und Diversifizierung  | <input type="checkbox"/> Berücksichtigung von Arbeitsmigranten beim Angebot von Lernmöglichkeiten   |
| <input type="checkbox"/> Angemessene Zuweisung öffentlicher Mittel an die Gesundheitsdienste  |   |
| <input type="checkbox"/> Wirksame Anerkennungssysteme für bei der Arbeit im Ausland erworbene Qualifikationen   |   |

Quelle: Wickramasekara, 2007.



## Kapitel 5

---

### Qualifizierungsmaßnahmen als Triebkräfte von Entwicklung

Die Mitglieder sollten Maßnahmen für die Entwicklung der Humanressourcen ... festlegen, die das lebenslange Lernen und die Beschäftigungsfähigkeit als Bestandteil einer Reihe politischer Maßnahmen erleichtern, deren Ziel darin besteht, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu erreichen (Empfehlung (Nr. 195), Absatz 3 a)).

298. Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen helfen Ländern nicht nur, auf technologischen und wirtschaftlichen Wandel zu reagieren, sondern sind auch selbst Triebkräfte für Veränderungen. Eine besser ausgebildete Erwerbsbevölkerung erleichtert es Unternehmen, neue Technologien zu übernehmen, und Ländern, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen sowie ihre Produktionsstrukturen zu diversifizieren. Dieses Kapitel konzentriert sich auf das dritte Ziel wirksamer Qualifizierungsmaßnahmen, d.h. auf die Einleitung und Aufrechterhaltung eines dynamischen Entwicklungsprozesses (wie er einleitend in Kapitel 1 beschrieben). Es geht zuerst auf die notwendigen Komponenten einer zukunftsorientierten Qualifizierungspolitik ein und zeigt anschließend, wie die Qualifizierung eng mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft werden kann, um sowohl die Produktivität als auch das Beschäftigungswachstum zu steigern.

299. Das Kapitel stützt sich auf die Erfahrungen von Ländern, die mit Qualifizierungsmaßnahmen erfolgreich dazu beigetragen haben, einen dynamischen Prozess des Beschäftigungswachstums auszulösen und aufrechtzuerhalten. Zu diesen Ländern zählen Japan, die „ostasiatischen Tiger“ (Hongkong (China), Republik Korea, Singapur), der „keltische Tiger“ (Irland), Costa Rica und Vietnam, wobei Letzteres ein Beispiel für ein Land ist, das am Beginn des Aufholprozesses steht<sup>1</sup>. Die Entwicklung in diesen Ländern wurde dadurch gekennzeichnet, dass sie technologisch rasch Anschluss gefunden und einen hohen Stand erreicht haben, die Produktion auf nicht traditionelle Aktivitäten ausgedehnt haben und von Niedrigtechnologie- zu Hochtechnologieaktivitäten übergegangen sind. In Sektoren mit einer höheren Wertschöpfung wurden ausländische Direktinvestitionen angezogen, und die Exporte wurden auf technologieintensive industriegerfertigte Güter und Dienstleistungen ausgedehnt. Dieser Prozess hat zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung geführt und eine Aufwärtsdynamik mit steigender Produktivität und hohen Wachstumsraten ausgelöst.

---

<sup>1</sup> Seit 1985 hat Vietnam hohe Wachstumsraten beim BIP und beim Export von Produkten der verarbeitenden Industrie erzielt, beträchtliche ausländische Direktinvestitionen angezogen, die Exportstruktur von in erster Linie Grundprodukten zu industriegerfertigten Gütern verlagert, was mit einer höheren Wertschöpfung einherging, und Lohnsteigerungen sowie einen höheren Bedarf an Qualifikationen verzeichnet (Henaff, 2008). Wenngleich das Land in der Lage war, in die Niedrigtechnologie-Industriefertigung zu diversifizieren, konnte es jedoch noch nicht in größerem Umfang Sektoren mit einem höheren technologischen Niveau erschließen.

## 5.1. Fähigkeiten, Technologie und Informationen: Ein dynamischer Prozess

300. Die Dynamik des Entwicklungsprozesses kann auf drei Hauptfaktoren zurückgeführt werden:

- (1) der auf nationaler Ebene vorhandenen Bereitschaft zu einem *technologischen Aufholprozess* und zur *Diversifizierung* der Produktion und der Exportstruktur in Sektoren mit einer höheren Wertschöpfung,
- (2) die Entwicklung *sozialer Fähigkeiten* und ein Lernpfad in Übereinstimmung mit dem Aufholprozess unter Berücksichtigung von Effizienz- und Gerechtigkeitsaspekten (in Kasten 5.1 näher definiert) sowie
- (3) *die Sammlung, Aktualisierung und Verbreitung* von Informationen über den aktuellen und zukünftigen Qualifikationsbedarf und die Umsetzung dieser Informationen in ein rechtzeitig verfügbares Angebot an beruflichen und betriebswirtschaftlichen Qualifikationen und Kompetenzen.

301. Innerhalb von Volkswirtschaften entsteht dann eine Aufwärtsdynamik, wenn gleichzeitig *separate, einander jedoch ergänzende Wissensbestände* in Bezug auf diese drei Faktoren angelegt werden, wie in Abbildung 5.1 dargestellt. Dies erfordert, dass die Politik an drei Zielen ausgerichtet wird: (1) wissenschaftliches, technologisches und betriebswirtschaftliches Wissen als eine Grundlage für den Aufholprozess und die Diversifizierung zu erwerben, (2) das stille (oder implizite) Wissen als Grundlage der beruflichen und betriebswirtschaftlichen Kompetenzen von Personen zu erweitern sowie Gesellschaften zu befähigen, solches stilles Wissen zu mobilisieren, zu kommunizieren sowie zu akkumulieren, und (3) Institutionen zu fördern, die die Daten und Informationen sammeln und verbreiten, die benötigt werden, um wirksame politische Entscheidungen zu treffen, damit der aktuelle und zukünftige Qualifikationsbedarf gedeckt wird.

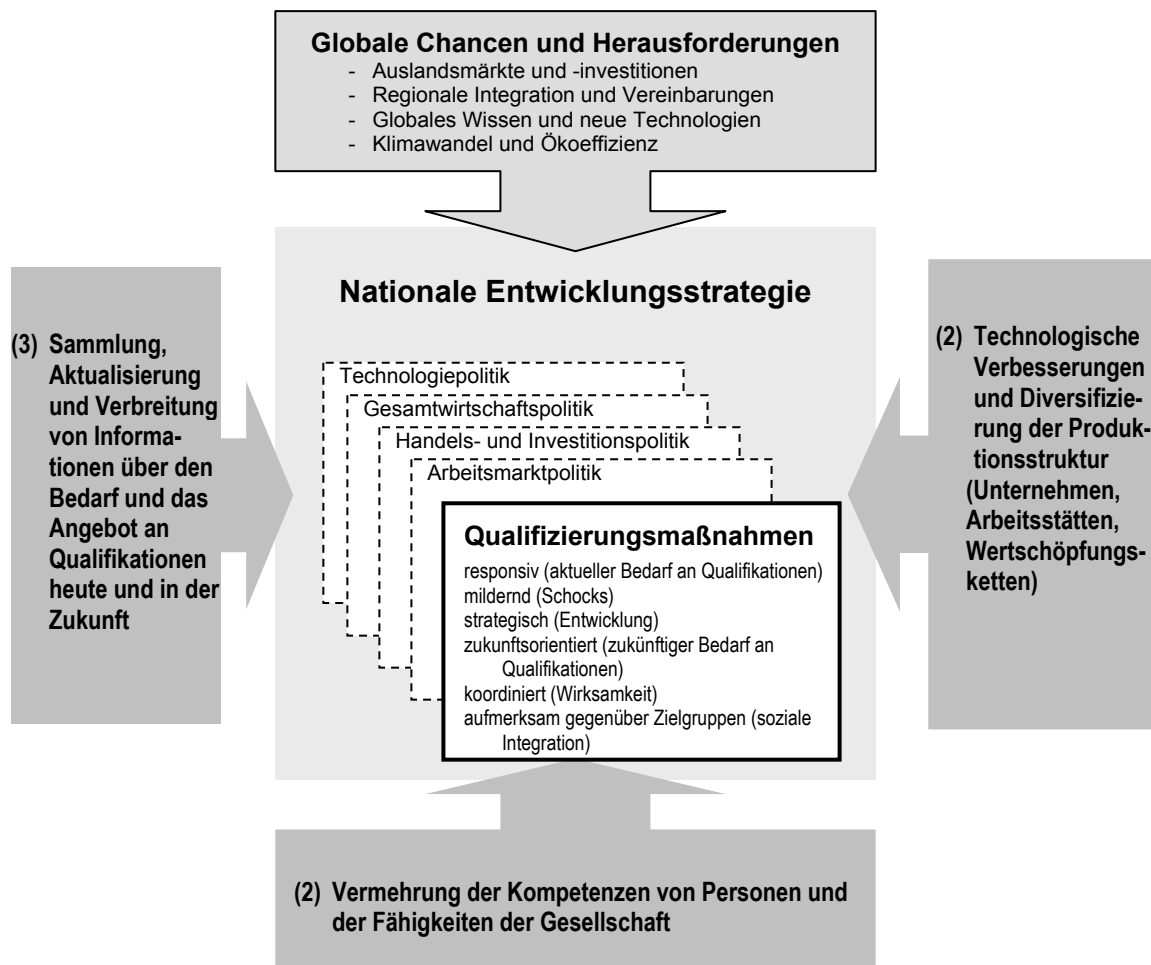
### 5.1.1. Technologische Verbesserungen und Diversifizierung der Produktionsstruktur

302. *Technologische Entwicklung* ist die Haupttriebkraft für langfristige Produktivitätssteigerungen. Entwicklungsländer können aus den in den Industriestaaten verfügbaren hochentwickelten Technologien Nutzen ziehen und durch den Transfer von Technologie und ihre Verbreitung innerhalb der Volkswirtschaft zu den Technologieführern aufschließen. Offenheit sowie neue Informations- und Kommunikationstechnologien verbessern den Zugang von Unternehmen und Volkswirtschaften zu einer umfassenderen technologischen und wissenschaftlichen Wissensbasis (siehe beispielsweise Grossman und Helpman, 1991). Wissen kann in importierten Gütern und Dienstleistungen enthalten sein. Es kann als Nebeneffekt bei ausländischen Direktinvestitionen anfallen oder im Rahmen von Lizenzvereinbarungen mit ausländischen Unternehmen erworben werden. Es kann das Ergebnis lokaler Bemühungen und allmählicher Veränderungen sein. In der jüngeren Vergangenheit bietet das Internet Zugang zu einem enormen Fundus an Wissen, Daten und Informationen.

303. *Die Diversifizierung der Produktionsstruktur eines Landes* ist ein weiteres wichtiges Element eines dynamischen Entwicklungsprozesses. Empirische Belege zeigen, dass die Entwicklung armer Länder eng mit einer Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivitäten in Bezug auf Unterschiedlichkeit und Vielfältigkeit verknüpft ist (Imbs und Wacziarg, 2003, Klinger und Lederman, 2004). Parallel zur Entwicklung armer Länder



Abbildung 5.1. Qualifizierungsstrategie für einen dynamischen Prozess nachhaltiger Entwicklung



expandieren ihre Volkswirtschaften in nicht traditionelle Aktivitäten: Unternehmen erforschen Produkte und Prozesse, die auf den Weltmärkten bereits gut etabliert sind, und führen sie bei sich ein<sup>2</sup>. Dies unterstreicht den dynamischen Aspekt komparativer Vorteile: „Der Kniff scheint darin zu bestehen, Meisterschaft in einem breiteren Spektrum von Aktivitäten zu erlangen, statt sich lediglich darauf zu konzentrieren, was man am besten kann“ (Rodrik, 2004, Seite 7).

304. Diversifizierung ist das Ergebnis unternehmerischer Aktivitäten mit dem Ziel, die Kostenstruktur einer Volkswirtschaft zu „entdecken“ oder, mit anderen Worten, neue Aktivitäten (d.h. Aktivitäten, die für das jeweilige Land neu, auf den Weltmärkten aber bereits gut etabliert sind) zu finden, die zu ausreichend niedrigen Kosten unternommen werden können, um noch gewinnbringend zu sein. Unternehmer müssen mit neuen Produktreihen experimentieren, sich mit Technologien etablierter Produzenten im Ausland auseinandersetzen und diese an die örtlichen Gegebenheiten anpassen. Hausmann und Rodrik (2003) bezeichnen dies als einen Selbstfindungsprozess. Dieses Suchen und Finden hat großen sozialen Wert, weil andere Unternehmen lernen und kopieren und auf diese Weise das technologische Niveau des Sektors anheben und die Diversifizierung stärken. Die Bekleidungsindustrie in Bangladesch, die Schnittblumenzucht in Kolum-

<sup>2</sup> Imbs und Wacziarg (2003) liefern auch Belege dafür, dass der Entwicklungsprozess jenseits eines bestimmten Einkommensniveaus durch zunehmende Spezialisierung gekennzeichnet ist.

bien, die Informationstechnologie in Indien und die Lachszucht in Chile sind gut dokumentierte Beispiele einer solchen Entwicklung (Rodrik, 2004).

305. Deshalb umfasst der Aufholprozess sowohl die Vertiefung der technologischen Fähigkeiten auf der Unternehmensebene – beginnend mit einfacheren Tätigkeiten und Aufgaben und dann übergehend zu komplexeren – und die Erweiterung dieser Fähigkeiten durch ihre Entwicklung und Anwendung in immer mehr Wirtschaftssektoren.

306. *Eine Entwicklungsstrategie, die einen Aufholprozess in Bezug auf technologische Entwicklung mit Investitionen in nicht traditionelle Sektoren kombiniert*, trägt dazu bei sicherzustellen, dass in einem Kontext sich beschleunigenden technologischen Wandels Produktivitätssteigerungen mit Beschäftigungswachstum einhergehen. Neue Technologien steigern die Produktivität, während die Diversifizierung in nicht traditionelle Aktivitäten Arbeitskräftebedarf schafft und zu Beschäftigungswachstum führt. Die ostasiatischen Tiger<sup>3</sup> sowie in der jüngeren Vergangenheit Irland und Costa Rica haben sich bei ihren Entwicklungsstrategien auf die technologische Entwicklung und die Diversifizierung als strategische Ziele konzentriert.

307. *Neuere Analysen lassen darauf schließen, dass der staatlichen Politik eine wichtige Rolle* für die industrielle und technologische Entwicklung zukommt. Diese Rolle unterscheidet sich jedoch vom alten Ansatz, den Gewinnern oder Verlierern besondere Aufmerksamkeit zu widmen, und wird in Abschnitt 5.2 erörtert. In der entwicklungspolitischen Literatur und bei internationalen Organisationen besteht zunehmend Konsens dahingehend, dass entwicklungsorientierten Regierungen insofern eine wichtige Rolle bei der Erleichterung und Unterstützung der technologischen Entwicklung zukommt, als sie den Prozess des Suchens und Findens bei den Unternehmen fördern sowie private Investitionen und Innovation beschleunigen sollen (Lall, 2000, Hausmann und Rodrik, 2003, Rodrik, 2004, De Ferranti et al., 2003, UNIDO, 2005, Seite 12, WTO, 2006, Seite 68, UNCTAD, 2007, Seite 8).

### 5.1.2. Entwicklung individueller Kompetenzen und sozialer Fähigkeiten

308. Länder beginnen mit sehr unterschiedlichen Ausgangszuständen sowie Qualifikations- und Kompetenzniveaus. Lernen und die Entwicklung von Fähigkeiten sind kumulative Prozesse, bei denen keine Phasen übersprungen werden können. Dieser Prozess zeichnet sich durch „Pfadabhängigkeit“ aus, d.h. er baut auf der bestehenden Wissensbasis auf und wächst allmählich. Der Abstand zwischen dem bestehenden Kompetenzniveau und der Aufgabe, die gemeistert werden soll, muss klein genug sein, damit der nächste Lernschritt getan werden kann.

309. Regierungen, Unternehmen und Arbeitnehmer spielen wichtige Rollen bei der Kompetenzentwicklung. Regierungen investieren in Schulbildung und Berufsausbildung und geben Anreize, um Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Investitionen in Ausbildung und Lernen am Arbeitsplatz zu bewegen. Unternehmen investieren in die Ausbildung ihrer Führungskräfte und Arbeitnehmer und führen kontinuierliche Verbesserungen der Arbeitsorganisation ein. Personen nutzen Bildungs- und Ausbildungschancen, um neue Qualifikationen und neues Wissen zu erwerben.

310. *Grundlegende Allgemeinbildung und Kernkompetenzen* bilden das Fundament sozialer Fähigkeiten und eines nationalen Wissenssystems. Dass Personen lesen,

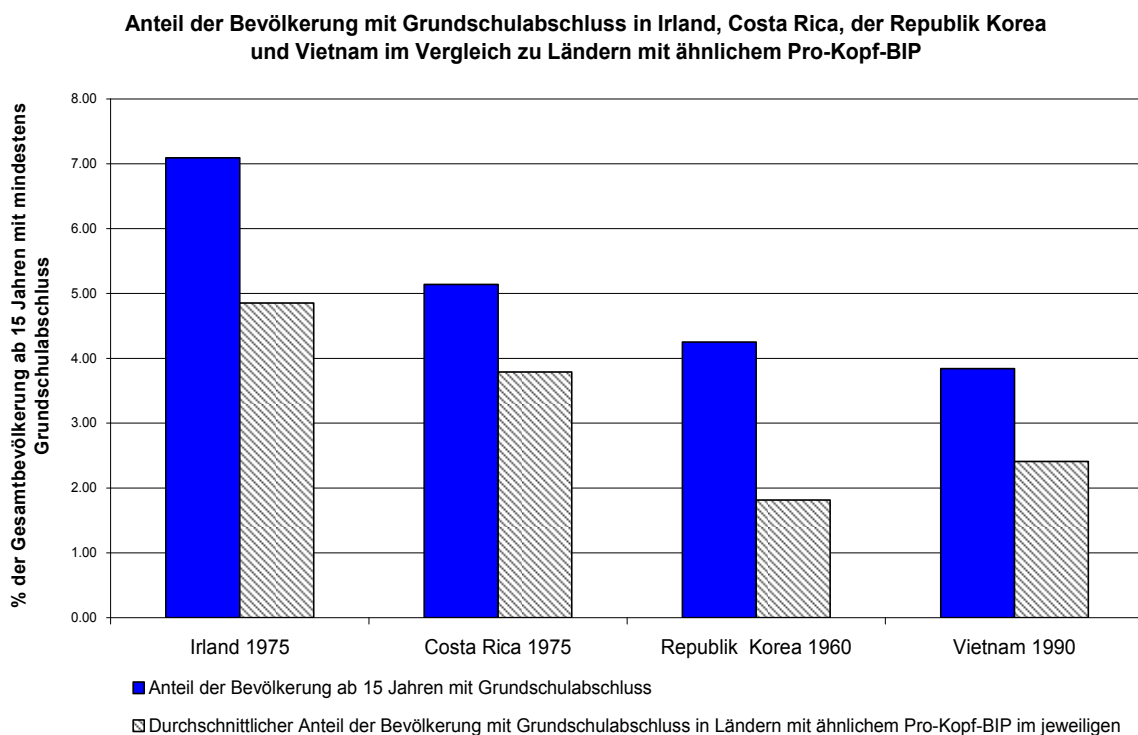
---

<sup>3</sup> Powell kommt in seiner Analyse zu Singapur zu dem Schluss: „Einfach ausgedrückt bestimmt die Priorität, die der wirtschaftlichen Entwicklung zukommt, den Qualifizierungsprozess“ (2007, S. 12).

schreiben und kommunizieren können, grundlegende Mathematikkenntnisse haben und eine positive Einstellung gegenüber Arbeit und Veränderungen einnehmen, sind Voraussetzungen für die technologische Verbesserung und Diversifizierung durch Unternehmen und in der Volkswirtschaft (IAA, 1999). Weil Kernkompetenzen für ein Spektrum von Berufen sowie für anspruchsvolle und weniger anspruchsvolle Stellen relevant sind, verbessern sie die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern. Und in dem Maß, wie die Gesellschaft auf dem Weg zur Wissenswirtschaft voranschreitet, gewinnen Mathematik- und Wissenschaftskompetenz zunehmend an Bedeutung. Arbeitnehmer mit einem höheren Bildungsstand sind bei der Anwendung von Technologie im Vorteil.

311. Von welcher entscheidenden Bedeutung die Verankerung eines Grundstocks an Kompetenzen in der Gesellschaft als Voraussetzung für die Einleitung eines dynamischen Entwicklungsprozesses ist, lässt sich an den Beispielen Costa Ricas, Irlands, der Republik Korea und Vietnams ablesen. Jedes dieser Länder hatte zu einem Zeitpunkt, als ihr Pro-Kopf-Einkommen noch relativ niedrig war, ein hohes Grundbildungsniveau und eine Alphabetisierungsquote der Erwachsenen von mehr als 70 Prozent erreicht. Als die vier Länder die Industrialisierung und den Aufholprozess begannen, lag der Anteil ihrer Bevölkerung mit mindestens Grundschulabschluss beträchtlich über dem Durchschnitt der Länder mit einem damals ähnlichen Pro-Kopf-BIP (siehe Abbildung 5.2)<sup>4</sup>. Diese Länder verringerten also ihren Rückstand im Bildungsbereich, bevor sie den technologischen Aufholprozess in Angriff nahmen. Dies zeugt von der Bereitschaft der

**Abbildung 5.2. Grundschulabschluss in „Aufholländern“**



Datenquellen und die Liste der Länder in der jeweiligen Vergleichsgruppe finden sich im Anhang.

<sup>4</sup> Manche Länder in den Kontrollgruppen wiesen ebenfalls ähnliche hohe Anteile der Bevölkerung mit Grundschulabschluss auf, waren aber nicht in der Lage, einen dynamischen Entwicklungsprozess einzuleiten. Dies unterstreicht die allgemeine Aussage, dass eine breite Bildungsbasis notwendig sein mag, um eine Aufwärtsdynamik auszulösen, aber nicht hinreichend ist.

Regierungen und des Privatsektors, einen beträchtlichen Teil knapper Ressourcen in Grundbildung zu investieren und die institutionelle Entwicklung im Bildungs- und Berufsausbildungssystem zu fördern. Im Verlauf des Entwicklungsprozesses war das Bekenntnis zu Bildung seitdem auch stets an ihrem vergleichsweise höheren Alphabetisierungsgrad abzulesen.

312. Um die sich auf nationaler und globaler Ebene bietenden Chancen für nachhaltige Entwicklung nutzen zu können, müssen Unternehmen und Länder in die Lage versetzt werden, Technologien auf kompetente Weise zu übernehmen, in wettbewerbsfähige Wirtschaftssektoren zu diversifizieren, in internationale Märkte einzutreten und Marktanteile zu gewinnen sowie Ökoeffizienz zu erreichen und die natürliche Umwelt zu schützen. Die notwendigen Management- und unternehmerischen Fähigkeiten sowie technische und berufliche Qualifikationen sind wichtige Voraussetzungen für den Eintritt in den Entwicklungsprozess.

313. Dieser Bestand an Qualifikationen, Kompetenzen und Wissen kann nur in einem komplexen und sukzessiven Lernprozess akkumuliert werden, weil es sich bei einem großen Teil des zugrunde liegenden Wissens um stilles Wissen handelt (siehe Kasten 5.1). Im Gegensatz zu wissenschaftlichem und technologischem Wissen kann stilles Wissen bei der einzelnen Person nur durch Experimentieren, Forschen und – unter besonderen Umständen – Learning-by-doing erworben werden. Dies unterstreicht die Bedeutung von „Lernen lernen“, Problemlösungskompetenz und Managementfähigkeiten (Enos et al., 2003).

**Kasten 5.1**  
**Was bedeutet soziale Fähigkeit?**

Die Fähigkeiten und Kompetenzen von Personen werden durch Elemente von sowohl explizitem als auch stillem Wissen bestimmt. Personen müssen die technologischen und wirtschaftlichen Prinzipien, Vorschriften und andere Regeln kennen, die sie befolgen (dies ist explizites und kodifizierbares Wissen, das als deklaratives Wissen bezeichnet wird). Und sie müssen sie kompetent anwenden können (dies ist stilles oder prozedurales Wissen). Stilles Wissen kann nicht einfach kodifiziert werden und deshalb nur in einem Prozess der Vorführung, Beobachtung, Nachahmung und Praxis zwischen Personen vermittelt oder weitergegeben werden.

Stilles Wissen wird zu kollektivem Wissen, wenn es Mitglieder einer Gemeinschaft gemeinsam nutzen und es in Institutionen wie Netzwerken, Arbeitsgruppen, Clustern oder „Communities of Practice“ eingebettet wird. Es kommt in Routinen, Regeln, gemeinsamen Normen, Konventionen, Vorschriften, Gesetzen und Standards zum Ausdruck. Die Entwicklung sozialer Fähigkeiten umfasst deshalb einen umfangreichen Prozess von Praxis und Learning-by-doing, die Kommunikation mit anderen innerhalb sozialer Netzwerke (Familien, Gemeinschaften, Unternehmen) und die Einbettung von Wissen in Institutionen (durch die Aufstellung oder Anpassung von Regeln, Standards, Vorschriften, Konventionen). Technologische Fähigkeit wird erworben, indem man technologisches Wissen (kodifiziertes oder in Maschinen eingebettetes Wissen) ermittelt, die Regeln für die Weitergabe von Technologie (kodifizierbares Wissen) erlernt und lernt, die Regeln anzuwenden, d.h., wie man neue Technologien einführt, sie an örtliche Bedingungen anpasst und externe Effekte internationalen Wissens (stilles Wissen) nutzt (Lall, 2000). Analog werden handelsbezogene, industrielle und ökologische Fähigkeiten erworben, indem man sich mit der jeweiligen Aktivität beschäftigt, die Spielregeln (kodifiziertes Wissen) erlernt und lernt, wie man sie wirksam anwendet (stilles Wissen).

Quellen: Polanyi, 1967, Cohen und Levinthal, 1990, Lall, 2000, Nelson und Winter, 1982, North, 1990.

314. Stilles Wissen lässt sich nicht einfach kodifizieren, aber die kumulierte Erfahrung der Vergangenheit und das gemeinsame Verständnis sind in Institutionen wie Regeln, Normen, Traditionen, Konventionen und Vorschriften eingebettet (Nelson und Winter,

1982). Außerdem werden Institutionen benötigt, um das stille Wissen einer Person in von der Gesellschaft bereitgestelltes Wissen zu transformieren. Netzwerke, Industriecluster und „Communities of Practice“ mobilisieren und kommunizieren stilles Wissen auf der Unternehmens-, sektoralen und volkswirtschaftlichen Ebene. Folglich sind interpersonelle, kommunikative und kooperative Fähigkeiten von zentraler Bedeutung, weil sie die Schnittstellen zwischen Menschen innerhalb von Organisationen und interinstitutionell *schmier*en sowie zur Erzeugung und Verbreitung von Wissen beitragen.

315. Qualifikationen, Wissen und Fähigkeiten haben folglich zwei Hauptaufgaben:

- Erstens beeinflussen sie als Humankapital Produktivität und komparative Vorteile. Formelle Bildung und Berufsausbildung steigern das Humankapital und die Arbeitsproduktivität. Learning-by-doing in Unternehmen schafft Skaleneffekte, weil die Stückkosten mit steigender Produktivität sinken.
- Zweitens – und dies ist sehr wichtig für die Aufwärtsdynamik – funktionieren individuelle Kompetenzen und soziale Fähigkeiten als Beschleunigungs- oder Triebkräfte von Entwicklung, indem sie das Tempo erhöhen, mit dem neue Technologien eingeführt und Produktivitätssteigerungen erzielt werden (Mayer, 2001, Seite 34), und damit auch das Tempo der Erforschung und Entdeckung neuer Märkte und Produkte<sup>5</sup>. Dies wird in empirischen Studien nachgewiesen, die zeigen, dass bei Ländern, die Kapital importieren, welches neue Technologien enthält, die Wahrscheinlichkeit von Produktivitätssteigerungen größer ist. Die Forschung belegt weiterhin, dass Länder mit einer breiteren und stärkeren Qualifikationsbasis wahrscheinlich den größten Nutzen haben, weil ihre resultierenden Produktivitätssteigerungen noch größer ausfallen werden (Coe und Helpman, 1995, Mayer, 2001).

### 5.1.3. Informationen über den Bedarf und das Angebot an Qualifikationen sammeln und verbreiten

316. Rasche und grundlegende Veränderungen in der Wirtschaft einschließlich der Einführung neuer Technologien führen zu kontinuierlichen Veränderungen der Arbeitsmärkte und des Bedarfs an mehr, neuen und unterschiedlichen Qualifikationen. Die Qualifizierung erfordert jedoch einen beträchtlichen Zeit- und Investitionsaufwand. Damit die Märkte funktionieren und Regierungen wirksam Maßnahmen koordinieren können, werden deshalb Informationen benötigt. Frühzeitig den Bedarf an Qualifikationen zu ermitteln, ist wichtig, weil dies dazu beiträgt, Ungewissheit zu verringern und die Anreize für Investitionen in Ausbildung zu erhöhen. Es vermeidet Fachkräftemangel sowie Hindernisse für Entwicklung und Wachstum, weil es dazu beiträgt, Missverhältnisse zwischen den verfügbaren Qualifikationen und dem Qualifikationsbedarf zu verringern. Und es bereitet die Arbeitnehmer auf eine veränderte Nachfrage nach Qualifikationen vor und hilft ihnen, beschäftigungsfähig und in Arbeit zu bleiben.

317. Arbeitsmarktinformationssysteme (AMIS) sollen zeitnahe Informationen über den aktuellen und zukünftigen Qualifikationsbedarf, den Fachkräftemangel und den Ausbildungsbedarf liefern (siehe Abschnitt 5.2.2 weiter unten). Arbeitsmarktanalysen helfen

<sup>5</sup> McCartney weist darauf hin, dass der Erfolg einer Politik nicht einfach anhand ihrer statischen Effekte und des Maßes der Marktliberalisierung beurteilt werden kann: „Wenn wir Unternehmen erst einmal als dynamische und nicht mehr als statische Einheiten betrachten und die Politik unter dem Gesichtspunkt dynamischer statt statischer Effizienz beurteilen, wird das, was wir als gute Politik begreifen, wesentlich nuancierter“ (2004, S. 6). Dies lässt vermuten, dass es kurz- oder mittelfristig Zielkonflikte zwischen statischer und dynamischer Effizienz gibt.

Regierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Manager von Systemen für die technische sowie die berufliche Bildung und Ausbildung und anderen Akteuren, ein gemeinsames Verständnis von Veränderungen des Qualifikationsbedarfs im Zeitverlauf zu entwickeln, fundierte Entscheidungen im Ausbildungsbereich zu treffen sowie wirksame Qualifizierungsmaßnahmen zu konzipieren und auszuarbeiten (Hilbert und Schömann, 2004). Die Herausforderung besteht darin, Institutionen zu entwickeln, die wirksam den zukünftigen Qualifikationsbedarf ermitteln, diesen in das Angebot neuer Qualifikationen umsetzen sowie Qualifizierungsmaßnahmen mit der Handels-, Investitions- und Technologiepolitik koordinieren und synchronisieren (Powell, 2007).

318. Um den Informationsfluss so zu koordinieren, dass er sowohl Frauen als auch Männer erreicht, muss bei der Kommunikation der Informationen die Geschlechterdimension berücksichtigt werden. Arbeitsmarkt- und Ausbildungsinformationen stehen Frauen häufig nicht zur Verfügung, weil sie über Kanäle wie auf Männer ausgerichtete Vereine oder Vermittlungsdienste und informelle Netzwerke und so weiter transportiert werden, zu denen sie keinen gleichberechtigten Zugang haben oder im Rundfunk zu Zeiten gesendet werden, zu denen Frauen nicht Radio hören können.

#### 5.1.4. Die Erfahrungen von „Aufholländern“: Integration von Qualifizierungsmaßnahmen in die nationale Entwicklungsstrategie

319. Qualifizierung und Kompetenzentwicklung waren strategische Elemente in den nationalen Entwicklungsplänen von Costa Rica, Irland, der Republik Korea und Singapur. Wenngleich sich diese Länder hinsichtlich ihrer Ausgangsbedingungen beträchtlich unterschieden, was zur Folge hatte, dass die Reihenfolge und die Schwerpunkte ihrer Maßnahmen bis zu einem gewissen Grad differierten, verabschiedeten sie sehr ähnliche Strategien in Bezug auf mindestens vier Bereiche: die aktive Rolle der Regierung, nach außen gerichtetes Lernen, den sektoralen Ansatz zur Entwicklung von Fähigkeiten und einen zukunftsorientierten Qualifizierungsansatz.

320. *Die aktive Rolle der Regierungen:* Die Regierungen von Costa Rica, Irland, der Republik Korea und Singapur haben Exporte, Investitionen, den Technologietransfer, den technologischen Wandel und die Humanressourcenentwicklung aktiv gefördert. Sie haben diese Möglichkeiten wirksam genutzt, um Kompetenzen und Fähigkeiten auf der Unternehmens-, der Branchen- und der nationalen Ebene zu entwickeln. Diese Länder haben nationale Entwicklungsstrategien als Rahmen für politische Koordinierung und Kohärenz formuliert.

321. *Eine nach außen gerichtete Lernstrategie:* Lernen aus ausländischen Quellen war in allen „Aufholländern“ von großer Bedeutung. Costa Rica und Irland wählten eine Strategie mit einer hohen Intensität ausländischer Direktinvestitionen, indem sie Hochtechnologie-MNU, insbesondere im Elektronik- und IT-Sektor anwarben, und dies mit Anstrengungen kombinierten, Verflechtungen zwischen ausländischen und inländischen Unternehmen herzustellen sowie die Ausbildung durch MNU zu fördern (Costa Rica hatte zuvor in einer früheren Phase Investitionen im Agrar- und Textilbereich angeworben). Eine gut gebildete Erwerbsbevölkerung war sowohl für die Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen in Hochtechnologie als auch für den Lernprozess förderlich. Vietnam beginnt derzeit mit der Umsetzung einer Lernstrategie mit einem Fokus auf ausländische Direktinvestitionen. Die Republik Korea entschied sich ursprünglich für eine unabhängigere Lernstrategie mit dem Schwerpunkt auf Learning-by-doing in inländischen Unternehmen. Durch den Import von Anlagegütern und Lernen durch Reverse Engineering, den Import von explizitem wissenschaftlichem und technologischem Wissen wie Open-Source-Veröffentlichungen und die Anwerbung ausländischer

discher Berater und Ausbilder wurden technologische Fähigkeiten entwickelt. Angesichts der zunehmenden Komplexität von Technologie musste das Land jedoch auch ausländische Direktinvestitionen nutzen, um seine technologische Wissensbasis zu verbessern. Unternehmen und das Land als Ganzes entwickelten die Fähigkeit, zu diversifizieren und zu handeln, indem sie die Investitionen in nicht traditionelle Sektoren erhöhten und in den Welthandel eintraten.

322. *Der sektorale Ansatz zur Entwicklung von Fähigkeiten:* Costa Rica, Irland, die Republik Korea und Singapur nutzten einen sektoralen Ansatz zur Industrialisierung, wenn auch in unterschiedlichen Phasen ihres Entwicklungsprozesses. Costa Rica begann in den achtziger und Irland in den neunziger Jahren, Sektoren zu ermitteln, in denen die lokalen Ausgangsbedingungen das Potenzial für hohes Wachstum boten. In einer Frühphase ihrer Entwicklung definierten die Republik Korea und Singapur strategische Sektoren mit einem hohen Lernpotenzial, um ihre Position in der Lern- und Wertschöpfungskette zu verbessern. Beispielsweise richteten Hongkong (China), Irland und Singapur sektorale Stellen zur Überwachung der Entwicklungen in bestimmten Sektoren ein. Diese sollten auch den Einfluss der Globalisierung, neuer Technologien und neuer Managementmethoden erfassen. Sie beurteilten, wie sich diese Veränderungen auf den Qualifikationsbedarf auswirkten und ließen diese Informationen dann in das Qualifizierungssystem einfließen.

323. *Ein zukunftsorientierter Qualifizierungsansatz:* Die Bildungs- und Ausbildungspolitik in erfolgreichen „Aufholländern“ trugen dem zukünftigen Qualifikationsbedarf früh Rechnung, um sicherzustellen, dass rechtzeitig die für das Erreichen der Entwicklungsziele des jeweiligen Landes erforderlichen Qualifikationen verfügbar waren. Länder müssen befähigt werden, einen Lern- und Innovationspfad zu beschreiten und eine aktive Strategie zu verfolgen, die mit dem Ziel, wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu erreichen, Wissenschaft, Technologie und Lernen in die Industrie-, Handels- und Investitionspolitik integriert.

324. In der Republik Korea konzipierte die Regierung die allmähliche Erweiterung der formellen Bildung und der Berufsausbildung auf der Grundlage von Plänen zur industriellen Entwicklung. Um die Zeitdifferenz zwischen der Investition in Qualifikationen und der Akkumulation des Qualifikationenbestands zu überbrücken, verwendete die Regierung die Prognose des Qualifikationsbedarfs als Grundlage für Maßnahmen zur Humanressourcenentwicklung. Außerdem führte die Regierung in jeder Entwicklungsphase junge Menschen bestimmten Ausbildungsprogrammen zu. In der Vergangenheit konnte der Übergang zu Branchen mit höherer Wertschöpfung erreicht werden, ohne dass sich ein größerer Fachkräftemangel einstellte. In der letzten Zeit kann jedoch ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsbedarf und dem Angebot beobachtet werden (Cheon, 2008). Irland betreibt seit den sechziger Jahren Prognosen zur Früherkennung des zukünftigen Qualifikationsbedarfs. Damit wurde das Ziel verfolgt, Arbeitnehmern, Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen frühzeitig Informationen über den zukünftigen Qualifikationsbedarf zu vermitteln. Wie in der Fallstudie zu Irland weiter unten beschrieben, wurde ein komplexer institutioneller Rahmen entwickelt, um Daten über den zukünftigen Bedarf und das zukünftige Angebot an Qualifikationen zu sammeln und zu interpretieren sowie diese Informationen rasch in Qualifizierungsmaßnahmen umzusetzen (Shanahan und Hand, 2008).

## 5.2. Qualifizierungsmaßnahmen mit der Wirtschaftspolitik koordinieren

325. Qualifizierungsmaßnahmen und -strategien müssen eng mit der Industrie-, Handels-, Technologie-, Gesamtwirtschafts- und Umweltpolitik koordiniert werden, um einen nachhaltigen und dynamischen Entwicklungsprozess einzuleiten (vergleiche den zentralen Rahmen in Abbildung 5.1). Diesen Prozess zu steuern, ist eine komplexe Aufgabe, und es wird zunehmend anerkannt, dass Marktkräften und privatem Unternehmertum sowie Regierungen und Institutionen diesbezüglich eine wichtige Rolle zukommt (Rodrik, 2004, Seite 2). Insbesondere der soziale Dialog stellt eine wirksame Institution für die Steuerung des Koordinierungsprozesses dar.

326. *Probleme in Bezug auf Informationen, Anreize sowie Koordinierung und das resultierende Marktversagen erfordern das Eingreifen des Staates.* Um ein bestimmtes Produkt in der lokalen Wirtschaft herstellen zu können, müssen Unternehmen in die Entdeckung gewinnbringender Aktivitäten und die Suche nach den besten Technologien investieren. Die ersten Unternehmen, die Neuerungen einführen, erzielen möglicherweise nicht die volle Rendite auf ihre Investitionen in Bezug auf Lernen und Entdecken, weil andere Unternehmen es ihnen gleichtun werden, wenn der Wert ihrer Entdeckung bekannt wird, und der Nachahmungsprozess für diese Unternehmen kostengünstiger sein wird, weil sie die Erfahrungen der Erstinnovatoren für ihren eigenen Lernprozess nutzen können. Der Staat muss mit seiner Politik und seinen Institutionen Anreize für Unternehmer bereitstellen, damit diese in Entdeckungen investieren. Beispielsweise kann er für einen begrenzten Zeitraum die Erträge des Unternehmens schützen. Sein Ziel muss es sein, für den Suchprozess ein sozial effizientes Investitionsniveau herbeizuführen und die Entwicklung nicht traditioneller Aktivitäten zu fördern (Hausmann und Rodrik, 2003).

327. Informationsprobleme entstehen auch, weil Arbeitgeber, die Fachkräfte einstellen, genau die Art und das Niveau der Qualifikationen eines Arbeitnehmers beurteilen können müssen. Institutionen können dieses Risiko verringern, indem sie Qualifikationen glaubwürdig ermitteln und beurteilen sowie die Ergebnisse Arbeitgebern und dem Arbeitsmarkt effizient zur Verfügung stellen.

328. *Die Einführung neuer Technologien und die Diversifizierung in neue Industrie-sektoren mit der Qualifizierung zu koordinieren, kann eine Herausforderung darstellen.* Investitionen in Humankapital allein würden zu abnehmenden Renditen der Qualifikationsakkumulation führen (mehr Fachkräfte, aber nicht notwendigerweise auch Arbeitsplätze für sie). Auf der anderen Seite hätte ein intensiverer Technologietransfer ohne angemessen vorbereitete Arbeitnehmer und Führungskräfte wahrscheinlich keinen Bestand. Er könnte sogar negative Entwicklungsfolgen haben, weil er die Einkommensungleichheit verschärfen würde, wenn nur die bevorzugten Segmente der Gesellschaft eine relevante Ausbildung erhalten können (Mayer, 2001). Den Koordinierungsproblemen kann mit Maßnahmen und Institutionen entgegengewirkt werden, die (1) Anreize zu Investitionen in komplementäre Formen von Wissen und Qualifikationen für Arbeitnehmer, Unternehmen und den öffentlichen Sektor aufeinander abstimmen und (2) die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Anbietern von Qualifizierungsmaßnahmen mit dem Ziel fördern, kohärente und einheitliche Lernpfade zu etablieren.

329. *Angesichts der Gefahr eines möglichen Staatsversagens* postulieren Lall (2000) und Rodrik (2004) darüber hinaus, dass Regierungen institutionelle Arrangements entwickeln und die Ergebnisse sorgfältig überwachen müssen. Ursachen für das potenzielle Scheitern staatlicher Maßnahmen und Koordinierungsbemühungen können Defizite in Bezug auf Informationen, technische Kompetenzen oder gute Regierungsführung sein.



Außerdem besteht bei staatlichen Interventionen die Gefahr von politischer Vereinnahmung und Korruption und die Versuchung, den Gewinnern besondere Aufmerksamkeit zu widmen, statt einen marktwirtschaftlichen Prozess zu unterstützen.

330. Maßnahmen und Interventionen dürfen sich deshalb nicht auf die naturgemäß im Voraus unbekanntem Investitionsergebnisse konzentrieren, sondern müssen sich darauf richten, den grundsatzpolitischen Prozess in die richtigen Bahnen zu lenken. „Wir müssen uns darüber Gedanken machen, wie wir ein Umfeld gestalten, in dem private und öffentliche Akteure zusammen Produktivitätsprobleme lösen, und zwar derart, dass jede Seite über die Möglichkeiten und Beschränkungen der jeweils anderen lernt ...“ (Rodrik, 2004, Seite 3). Während des gesamten Prozesses müssen die potenziellen Gefahren in Form von Korruption, opportunistischem Verhalten und Gunsterheischung so klein wie möglich gehalten werden.

331. *Der institutionelle Rahmen spielt eine zentrale Rolle für die Bewältigung von Informations- und Koordinierungsproblemen* zur wirksamen Steuerung der Entwicklungsdynamik und zur Integration eines zukunftsorientierten Qualifizierungsprozesses. Ein gut geplantes institutionelles Umfeld erleichtert die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, bringt Informationen über Ziele, Trends und Engpässe hervor und verteilt Zuständigkeiten für Lösungen. Es ermutigt und befähigt Unternehmen, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und Forschungsinstitute, in Wissen, Technologie und die Entdeckung von Produkten und Prozessen zu investieren, die auf den Weltmärkten bereits gut etabliert sind und im eigenen Land hergestellt werden können (Lall, 2000; Rodrik, 2004). Schlussendlich fördern Institutionen kooperatives Verhalten und tragen zum Ausgleich divergierender Interessen von Personen und Organisationen bei. Auf diese Weise unterstützen sie Reformprozesse in der Wirtschaft sowie im Bildungs- und Ausbildungssystem.

332. *Nationale Entwicklungsrahmen* können für Länder eine Möglichkeit darstellen, die Qualifizierung in übergeordnete nationale Entwicklungsprozesse zu integrieren. Die Qualifizierung spielt eine wichtige Rolle in nationalen Entwicklungsstrategien, nationalen Fünf- oder Zehnjahresentwicklungsplänen, nationalen Beschäftigungspolitiken, Strategien zur Verringerung der Armut (PRS) und Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (DWCP). Dies sind die Hauptinstrumente zur Formulierung und Umsetzung nationaler Entwicklungsziele in allgemeinen oder dreigliedrigen Verpflichtungserklärungen, insbesondere zum Abbau von Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit. PRS- und DWCP-Prozesse zur Entwicklung dieser Strategien sollen den Betroffenen ein Mitspracherecht bei der Festlegung von Bedarfsprioritäten und beim Abgleich von nationalen Haushalten und Entwicklungshilfe mit diesen Strategien geben<sup>6</sup>.

333. Der derzeitige Stellenwert dieser Prozesse, der nicht zuletzt auf die Bedeutung zurückgeht, die ihnen vom System der Vereinten Nationen, der Weltbank und bilateralen Gebern beigemessen wird, bietet eine Chance zur Integration der Qualifizierung in allgemeinere Entwicklungsziele wie die Förderung der Entwicklung des privaten Sektors, die Steigerung des Wachstums wichtiger Wirtschaftssektoren und die Ausweitung des Nutzens wirtschaftlichen Wachstums auf benachteiligte Regionen und Gruppen innerhalb von Ländern (wie in Kapitel 4 beschrieben).

334. Diese nationalen Prozesse liefern auch einen institutionellen Rahmen für die Koordinierung von Maßnahmen über die Zuständigkeitsgrenzen staatlicher Stellen hinaus. Dies ist potenziell ein wesentlicher Vorteil für die Qualifizierungspolitik, bei der

<sup>6</sup> Eine Übersicht über die Aktivitäten der IAO mit dem Ziel, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zur Teilnahme an PRS-Prozessen auf nationaler Ebene zu befähigen, findet sich in IAA, 2007I.

Verantwortlichkeiten in Bereichen wie Bildung, Berufsausbildung, Arbeitsmarktinformationen, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Arbeitslosenunterstützung und Umschulungsmaßnahmen zwischen vielen Ministerien, Abteilungen und Behörden auf der nationalen Ebene und der Ebene der Gebietskörperschaften verteilt sind.

335. *Der soziale Dialog* zur Koordinierung der Qualifizierungsprozesse mit der nationalen Entwicklungsstrategie sowie Prognosen und Arbeitsmarktinformationssysteme zur frühzeitigen Erkennung des zukünftigen Qualifikationsbedarfs sind deshalb sehr wichtige Institutionen für die wirksame zukunftsorientierte Qualifizierung.

### 5.2.1. Die Rolle des sozialen Dialogs

336. Der soziale Dialog ist eine äußerst wichtige Institution bei der Koordinierung des „Aufholprozesses“. Die Entwicklung der sozialen Fähigkeit für Lernen, Innovation und Produktivität erfordert mehr als eine Veränderung der Mentalität und eine Vertrauensbeziehung zwischen Personen: Hierfür bedarf es institutionell verankerter Vertrauensbeziehungen zwischen Behörden, Abteilungen und anderen Organisationen, die am System für die technische und die berufliche Bildung und Ausbildung beteiligt sind, der Wissenschaft und dem Produktionssystem (Brown, 1999).

337. Die Zusammenarbeit durch den sozialen Dialog stärkt die institutionellen Beziehungen im Ausbildungsbereich und schafft auf diese Weise Vertrauen auf der Grundlage kontinuierlicher Arbeitsbeziehungen. Sie trägt so dazu bei, zu gewährleisten, dass Anreize zielgerichtet sind. Institutionen erzeugen Verhaltensregeln, die die Basis für die Ordnungsmäßigkeit und Prognostizierbarkeit des Verhaltens von Sozialpartnern, Regierungen, Behörden und anderen beteiligten Organisationen bilden. Durch repetitives kooperatives Verhalten erwerben Institutionen und Organisationen im Lauf der Zeit die Reputation, sich erwartungsgemäß zu verhalten (Dasgupta, 2000). Dabei handelt es sich um einen Prozess, der exzessives Verhalten disziplinieren, den Missbrauch von Anreizen vermeiden und den Beschluss geeigneter Abhilfemaßnahmen erleichtern kann.

338. *Der soziale Dialog spielt auch eine wichtige Rolle bei Prozessen zur Reform des Systems für die technische und die berufliche Bildung und Ausbildung* und bei der Ausgestaltung nationaler Qualifizierungsstrategien (Ishikawa, 2003). Reformprozesse gelangen durch den Dialog zum Erfolg, wenn alle Akteure „auf eine Linie“ gebracht werden und sich dazu bekennen, auf das Erreichen eines gemeinsamen Ziels hinzuwirken. Die traditionellen Rollen und Aufgaben öffentlicher Erbringer von Bildungs- und Qualifizierungsleistungen sowie Arbeitsmarktinstitutionen werden durch Prozesse verändert, und neue Aufgaben werden ersichtlich, die darauf ausgerichtet sind, den Erfolg der Strategie zu erreichen (Bird, 2006). Südafrika liefert ein interessantes Beispiel eines Landes, in dem der soziale Dialog zur erfolgreichen Entwicklung der Nationalen Qualifizierungsstrategie geführt hat. Die Beteiligung der Sozialpartner am Prozess der Ausarbeitung und Umsetzung der Nationalen Qualifizierungsstrategie gilt als ein wichtiger Erfolgsfaktor (Kasten 5.2).

339. Im sozialen Dialog schlagen sich die Bedürfnisse und Wünsche der Mitgliedsgruppen nieder. Seine Relevanz nimmt zu, weil er mehr Akteuren ermöglicht, sich Gehör zu verschaffen. Deshalb ist es dringend erforderlich, die Partizipation von Frauen, Minderheiten sowie älteren und jüngeren Arbeitnehmern an den Strukturen und Mechanismen des sozialen Dialogs zu verbessern. Die geringe Zahl von Frauen in

**Kasten 5.2**  
**Sozialer Dialog bei der Ausarbeitung der**  
**Nationalen Qualifizierungsstrategie in Südafrika**

Die Nationale Qualifizierungsstrategie wurde zwischen August 2003 und Februar 2005 in einem Prozess umfassender Kooperation zwischen der Regierung sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ausgearbeitet. Der Prozess umfasste Konsultationen, Evaluierungen, Forschungen sowie den Austausch von Informationen und Änderungsvorschlägen. Die Regierung spielte die zentrale Rolle, weil sie den Prozess des sozialen Dialogs einberufen hatte und die endgültigen Entscheidungen über die nationale Qualifizierungsstrategie traf, die Teil eines nationalen Prozesses zur Reform des Berufsausbildungssystems war. Das Amt des Stellvertretenden Präsidenten koordinierte den Reformprozess und sorgte für die Beiträge der Sozialpartner. Die enge politische Beziehung zwischen der Regierungspartei und dem größten Gewerkschaftsbund resultierte in einer engen Zusammenarbeit, die eine breite Basis für die Kooperation bei der Umsetzung der nationalen Qualifizierungsstrategie bildete.

Der soziale Dialog fand auf der nationalen Ebene statt und wurde von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, dem Nationalen Qualifizierungsrat, gesteuert, in dem Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Anbieter von Bildung und Berufsausbildung sowie (zur Berücksichtigung von Sonderinteressen) die Gemeinschaft vertreten sind. Dies trug zur erfolgreichen Maßnahmenkoordination bei. Als Resultat dieses Prozesses wurde die Strategie allgemein unterstützt, nachdem sie im Februar 2005 auf der nationalen, sektoralen und Provinzebene sowie bei Arbeitnehmern, in der Wirtschaft und in der Gemeinschaft eingeführt worden war.

Quelle: Bird, 2006.

Führungspositionen wurde als ein Hindernis für die Verbesserung der Geschlechtergleichstellung in nationalen Qualifizierungsstrategien ausgemacht <sup>7</sup>.

### 5.2.2. Frühzeitige Ermittlung von Qualifikationsbedarf: Methodiken, Ansätze und Systeme

340. Die frühzeitige Ermittlung des Qualifikationsbedarfs ist ein wichtiges Element zukunftsorientierter Qualifizierungsstrategien, weil sie zur Verknüpfung des Arbeitsmarktbedarfs mit Qualifizierungssystemen dient. Dies trägt zur Verringerung von Ungewissheit über den zukünftigen Qualifikationsbedarf bei und erhöht auf diese Weise die Anreize für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, in Ausbildung zu investieren. Es hilft den Arbeitnehmern, sich auf eine veränderte Nachfrage nach Qualifikationen vorzubereiten sowie beschäftigungsfähig und in Arbeit zu bleiben. Auf der volkswirtschaftlichen Ebene verringert es Missverhältnisse zwischen den verfügbaren Qualifikationen und dem Qualifikationsbedarf und vermeidet Fachkräftemangel sowie Hindernisse für Entwicklung und Wachstum. Länder haben ein breites Spektrum von Ansätzen und Methoden entwickelt, um den Qualifikationsbedarf zu ermitteln sowie die entsprechenden Informationen zu verbreiten und zu nutzen.

341. *Quantitative Prognoseansätze* verwenden ökonomische Statistikmodelle, um gesamtwirtschaftliche Daten aus nationalen Konten und Daten aus Umfragen bei der Erwerbsbevölkerung mit dem Ziel zu analysieren, Langzeittrends auf den Arbeitsmärkten auf der nationalen oder regionalen Ebene zu prognostizieren. In diese hierarchischen Ansätze fließen Daten zu nationalem Wachstum, Produktivität, Arbeitskräfteangebot, Erwerbsbeteiligung, Arbeitszeit und andere gesamtwirtschaftliche Variablen ein. Für jeden Sektor wird der veränderte Bedarf bei den einzelnen Berufen und der Beschäftigungsstand bei jedem Beruf prognostiziert. Anschließend wird analysiert,

<sup>7</sup> Unter <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/themes> finden sich weiterführende Informationen zum Thema Gleichstellung und sozialer Dialog (Jan. 2008).

welche Veränderungen sich daraus in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Qualifikationen ergeben.

342. Den frühen Prognosemodellen, die in den sechziger und siebziger Jahren entwickelt wurden, lag der von der OECD konzipierte Arbeitskräftebedarfsansatz (*Manpower Requirement Approach* – MRA) zugrunde. Sie sollten lediglich Ausgangsdaten für Planungen der Bildungsministerien, Planungen des Arbeitskräftebedarfs und die Humanressourcenentwicklung liefern. Viele Industrie- und Entwicklungsländer in allen Regionen verwendeten diese Ansätze bis in die achtziger Jahre. Der MRA erwies sich jedoch als unflexibel, starr und zu beschränkt, um dem Arbeitsmarkt und den Qualifizierungssystemen in einer zunehmend dynamischen Welt ausreichende Daten zur Verfügung zu stellen. Er war zudem mit einer Reihe methodischer Defizite behaftet (Neugart und Schömann, 2002).

343. Konsequenterweise wurden neue, mittel- bis langfristige Prognosemodelle für Zeiträume von drei bis zehn Jahren entwickelt. Diese beruhen auf wesentlich ausgefeilteren Projektionsmethoden, liefern Informationen an eine größere Gruppe potenzieller Nutzer und integrieren dynamische Trends. Wenngleich auch diese fortgeschrittenen Modelle nicht ohne methodische Probleme und andere Beschränkungen sind, verwendet eine Reihe von Industriestaaten und von Ländern mit mittlerem Einkommen diese Methode, um regelmäßige Prognosen der Arbeitsmarkttrends zu erstellen (Kasten 5.3) (Neugart and Schömann, 2002).

### Kasten 5.3

#### Qualifikationsbedarfsprognosen in den Niederlanden

In den Niederlanden kommt ein höchst ausgefeilter Prognoseansatz zur Anwendung. Seit 1989 hat das Forschungszentrum für Bildung und den Arbeitsmarkt (ROA) an der Universität Maastricht alle zwei Jahre Prognosen veröffentlicht. Bislang wurden acht Prognosezyklen erstellt. Mit dem Modell werden die Wachstumsraten des Bedarfs bei jedem Beruf auf der Grundlage von Analysen von Trends von Veränderungen der Beschäftigungsstruktur prognostiziert. Es dient nicht zur Prognose des Beschäftigungsstands für einen bestimmten Bildungsabschluss, sondern integriert homogen den Zusammenhang zwischen Angebot und Nachfrage sowie dynamische Effekte wie Arbeitsmarktanpassung und technologischen Wandel in Qualifikationsprofile für bestimmte Berufe. Die Informationen werden an die Arbeitsmärkte verteilt und sollen die Entscheidungen von Personen in Bezug auf Bildung und Berufsausbildung verbessern sowie als Grundlage für die Formulierung der Bildungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik dienen und diese unterstützen.

Quelle: Cörvers und Hensen, 2007, Cörvers und de Grip, 2002.

344. *Darüber hinaus haben viele Länder qualitative Ansätze entwickelt*, um den kurz- und mittelfristigen Qualifikationsbedarf zu ermitteln. Im Gegensatz zu quantitativen Prognosemodellen auf der Grundlage gesamtwirtschaftlicher Daten werden bei diesen Ansätzen Daten und Informationen aus Quellen wie Umfragen bei Unternehmen, Stellenanzeigen in den Medien und Sachverständigen-/Betroffenengruppen gesammelt und analysiert. In Deutschland werden qualitative Ansätze stark genutzt. Dort wurde ein integrativer Ansatz entwickelt, bei dem die Sozialpartner Hauptakteure sind (Kasten 5.4).

345. In vielen europäischen Ländern werden *mittlerweile quantitative und qualitative Analysen kombiniert*, um die *Koordinierung der Qualifizierung* mit Arbeitsmarkt-, strukturellen und Entwicklungsmaßnahmen zu verbessern (Strietska-Ilina, 2007). Arbeitsmarktinformationssysteme (AMIS) in vielen europäischen und „Aufholländern“

**Kasten 5.4**  
**Früherkennung von Qualifikationserfordernissen und Bereitstellung**  
**der Ergebnisse: Das FreQueNz-Forschungsnetz**

1999 verabschiedeten die Bundesregierung und die Sozialpartner im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit eine EntschlieÙung, in der eine bessere Früherkennung neuer Qualifikations- und Qualifizierungserfordernisse angemahnt wurde. Das System ermittelt Qualifikationserfordernisse auf der Bundesebene sowie auf der sektoralen, regionalen und lokalen Ebene und kombiniert verschiedene Methoden und Ansätze. Es präferiert kurzfristigeres qualitatives Wissen über konkrete Entwicklungen und Veränderungen der Erfordernisse am Arbeitsmarkt. Verschiedene Organisationen, Institutionen und Netze sind beteiligt: die Sozialpartner (DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund – und KWB – Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung), das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bildungsinstitutionen, Akteure aus dem Bereich Bildung und Berufsausbildung sowie die Forschungsinstitutionen im FreQueNz-Forschungsnetz. Die gewonnenen Erkenntnisse über sich verändernde Qualifikationserfordernisse werden an politische Akteure, die Sozialpartner, die Arbeitsverwaltung, Forschungsinstitutionen, Bildungs- und Ausbildungsorganisationen und andere Vereinigungen verteilt. Informationen über Qualifikationserfordernisse werden vom BIBB in konkrete Qualifizierungserfordernisse und Definitionen neuer Qualifikationen umgesetzt.

koordinieren die Sammlung, Verarbeitung, Speicherung, Abfrage und Verteilung von Arbeitsmarktinformationen (Mangozho, 2003). Analysestellen für Arbeitsmarktinformationen, bisweilen auch als Arbeitsmarktbeobachtungsstellen bezeichnet, dienen dazu, aktuelle Informationen über Trends und die Dynamik sektoralen und beruflichen Qualifikationsbedarfs, neue Berufe und zukünftige Qualifikationen aufgrund technologischer oder wirtschaftlicher Veränderungen zu liefern. Zu den Nutzern dieser Informationen zählen politische Entscheidungsträger in Ministerien für Planung, Bildung, wirtschaftliche Entwicklung und Arbeit, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Unternehmen, Berufsausbildungsinstitutionen, öffentliche Arbeitsvermittlungen und einzelne Schüler, Arbeitnehmer und Arbeitssuchende.

346. *Erfolgreiche „Aufholländer“ und insbesondere Hongkong (China), Irland, die Republik Korea und Singapur nutzen einen sektoralen Ansatz zur Ermittlung des Qualifikations- und Ausbildungsbedarfs zugunsten von Entwicklung* (Shanahan und Hand, 2008, Cheon, 2008, Powell, 2007). Für die Entwicklung strategisch wichtige Sektoren werden in dreigliedrigen Prozessen festgelegt. Auf der Grundlage konkreter Analysen des sektoralen Bedarfs an Berufen und Qualifikationen verknüpfen staatliche Maßnahmen und institutionelle Organisationsformen die Industrie- und die Investitionspolitik mit der Qualifizierung. Zu den in diesem Prozess verwendeten Methoden zählen Arbeitsmarktanalysen, Umfragen bei Unternehmen, qualitative Rückmeldungen von Betroffenen und spezielle Untersuchungen sektorübergreifender Themen. Sektorale Organe (1) überwachen Entwicklungen in ihrem Sektor einschließlich des Einflusses von Globalisierung, technologischem Wandel und neuen Managementpraktiken, (2) analysieren, welche Auswirkungen diese Veränderungen auf den Qualifikationsbedarf haben, und (3) untersuchen, bis zu welchem Grad in jedem Sektor die geeigneten Qualifikationen zur Unterstützung wirtschaftlicher Veränderungen vorhanden sind. Die zuständigen Ministerien setzen Informationen über den zukünftigen Qualifikationsbedarf in ein angemessenes Bildungs- und Ausbildungsangebot um, indem sie beispielsweise die Zahl der Ausbildungszentren und -institutionen erhöhen, Ausbildungsbeihilfen in den benötigten Qualifikationsbereichen gewähren oder Anreize zur Ausbildung in Bereichen oder Feldern mit niedriger Priorität abbauen, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften rückläufig ist.

347. *Aus mehreren Gründen stoßen Entwicklungsländer beim Aufbau und beim Betrieb von Arbeitsmarktinformationssystemen häufig auf Schwierigkeiten.* Erstens wird die Praxis der Nutzung von Arbeitsmarktinformationen zur Steuerung bedarfsorientierter Qualifizierungssysteme in vielen Entwicklungsländern und Ländern im Übergang zur Marktwirtschaft nicht gut verstanden. Zweitens haben viele Länder sehr große Schwierigkeiten bei der Erstellung der grundlegenden Arbeitsmarktstatistiken, die Arbeitsmarktinformationen zugrunde liegen und zu denen Haushaltserhebungen oder Umfragen bei der Erwerbsbevölkerung zählen. Drittens gibt es zu wenig Zusammenarbeit zwischen Institutionen, um zu gewährleisten, dass Arbeitsmarktinformationen glaubwürdig und relevant sind. Mangelnde Kooperation führt auch zu einer schlechten Verteilung der erzeugten Informationen (Sparreboom, 2001).

348. Die in Kasten 5.2 beschriebene Nationale Qualifizierungsstrategie Südafrikas sieht die Einrichtung einer Qualifizierungsinformationsstelle vor. Diese soll verschiedene Ansätze nutzen, um den Qualifikationsbedarf zu ermitteln, beispielsweise grundlegende Arbeitsmarktanalysen, Befragungen von Betroffenen auf der nationalen und sektoralen Ebene sowie fortgeschrittenere ökonometrische Analysen zukünftigen Qualifikationsbedarfs. Die Stelle ist beim Arbeitsministerium angesiedelt, das auch die neue Qualifizierungsstrategie steuert, sodass die Erzeugung relevanter Arbeitsmarktinformationen eng an den Bedürfnissen der Politik und der Betroffenen ausgerichtet werden kann (Sparreboom, 2004).

349. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die folgenden Faktoren in Entwicklungs- und Industrieländern zum Aufbau und zur Stärkung guter Arbeitsmarktinformationssysteme beitragen:

- Arbeitsmarktinformationen auf die Bedürfnisse der verschiedenen Nutzer zuzuschneiden,
- die Quellen von Arbeitsmarktinformationen zu diversifizieren und eine Auswahl von Institutionen des öffentlichen und des privaten Sektors zu nutzen,
- quantitative und qualitative Arbeitsmarktinformationen zu kombinieren,
- Möglichkeiten der Mehrfachnutzung von Informationen zu finden und die intelligente Nutzung von Arbeitsmarktinformationen zu fördern,
- kontinuierliche Verbesserungen der Datenerhebung anzustreben,
- den Nutzen von Arbeitsmarktinformationen zu bewerten und
- sich um politische und institutionelle Unterstützung zu bemühen.

### 5.2.3. Eine Fallstudie: Koordinierung von Qualifizierung zugunsten dauerhaften dynamischen Wachstums in Irland

350. Irland verzeichnet seit Mitte der neunziger Jahre ein außerordentliches Wachstum der Produktivität, der Beschäftigung, der Löhne und des Nationaleinkommens. Während der achtziger Jahre nahm es eine Vorstellung von Entwicklung und eine einheitliche nationale Sichtweise an, in denen davon ausgegangen wurde, dass das Land durch ein hohes Niveau von Bildung und Ausbildung Qualifikationen hervorbringen können würde, die zu mehr Produktivität, Innovation und Unternehmertum führen würden, und dass es sich Wettbewerbsvorteile erarbeiten und einen Beschäftigungsanstieg bewirken können würde. Der irische Nationale Entwicklungsplan und die Sozialpartnerschaftsvereinbarung *Towards 2016* mit einer Laufzeit von zehn Jahren liefern die Rahmenbedingungen für die nationale Politikgestaltung (Shanahan und Hand, 2008). Die Qualifizierungs-, Industrie-, Arbeitsmarkt- und Forschungspolitik Irlands werden durch ein

Netzwerk miteinander verbundener Organisationen und einen *institutionellen Rahmen*, der eine wirksame Politikkoordination zwischen den verschiedenen Politikbereichen ermöglicht, eng aufeinander abgestimmt. Die Sozialpartner fungieren in diesem Prozess als wichtige Lieferanten von Informationen und Berater und stützen ihn.

351. *Die Bildungs- und die Berufsausbildungspolitik werden auf Ministeriumsebene koordiniert.* Dies geschieht durch das Ministerium für Bildung und Wissenschaft (DES), das beispielsweise über die Berufsbildungsausschüsse (*Vocational Education Committees – VECs*) und die Behörde für höhere Bildung (*Higher Education Authority – HEA*) die Planung und Entwicklung von allgemeinen und beruflichen Bildungseinrichtungen koordiniert. Das Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung (DETE) ist für die Ausbildung in Unternehmen und die Erwerbsbevölkerungsentwicklung zuständig und koordiniert über das ihm unterstellte nationale dreigliedrige staatliche Ausbildungs- und Arbeitsamt (*Training and Employment Authority – FÁS*) das irische Lehrlingsausbildungssystem sowie die Fort- und Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung einschließlich Ausbildungsprogrammen für Arbeitslose.

352. *Der Bedarf und das Angebot an Qualifikationen in der Zukunft werden durch zukunftsorientierte Qualifizierungsmaßnahmen* auf der Grundlage eines Qualifikationsprognose- und Arbeitsmarktinformationssystems koordiniert. Zur Überwachung aller Sektoren der irischen Wirtschaft und zur Ermittlung aktuellen und zukünftigen Fachkräftemangels setzte die Regierung 1997 die Expertengruppe für den zukünftigen Qualifikationsbedarf (*Expert Group on Future Skills Needs – EGFSN*) ein. Im Vorstand der Expertengruppe sitzen Vertreter von Ministerien, der Sozialpartner, aus Wissenschaft und Forschung sowie der Bildungs- und Berufsausbildungsbehörden. Dieses Netz bietet wirksame Kanäle für das Sammeln von Informationen und Empfehlungen betroffener Akteure in der Wirtschaft und für die Verbreitung von Informationen, die aus dem Qualifikationsermittlungssystem hervorgehen, an die jeweiligen Politikbereiche einschließlich FuE, Industrie, Arbeitsmarkt und Qualifizierung.

353. Die Expertengruppe sowie das Ausbildungs- und Arbeitsamt (FAS), das für das Angebot an Ausbildungs- und Vermittlungsdienstleistungen zuständig ist, setzt die Informationen, die aus dem Qualifikationsermittlungssystem hervorgehen, in Qualifizierungsmaßnahmen um. Die Expertengruppe berät die für Bildung und Unternehmensentwicklung, Handel und Beschäftigung zuständigen Ministerien (DETE bzw. DES) und trägt auf diese Weise zur Politikkohärenz im Qualifizierungssystem bei. Die Stelle für Geschlechtergleichstellung im Nationalen Entwicklungsplan ist ebenfalls ein Faktor für diese institutionelle Stärke. Sie liefert Informationen über die Geschlechtergleichstellung in der Berufsbildung, die berufliche Segregation nach Geschlecht, Männer und Frauen in der Berufsausbildung, Lehrlingsausbildung sowie von Unternehmen finanzierte Ausbildungsmöglichkeiten und unterbreitet Vorschläge für die Verbesserung der Zugänglichkeit und die Verringerung der Segregation in Ausbildung und Beschäftigung<sup>8</sup>.

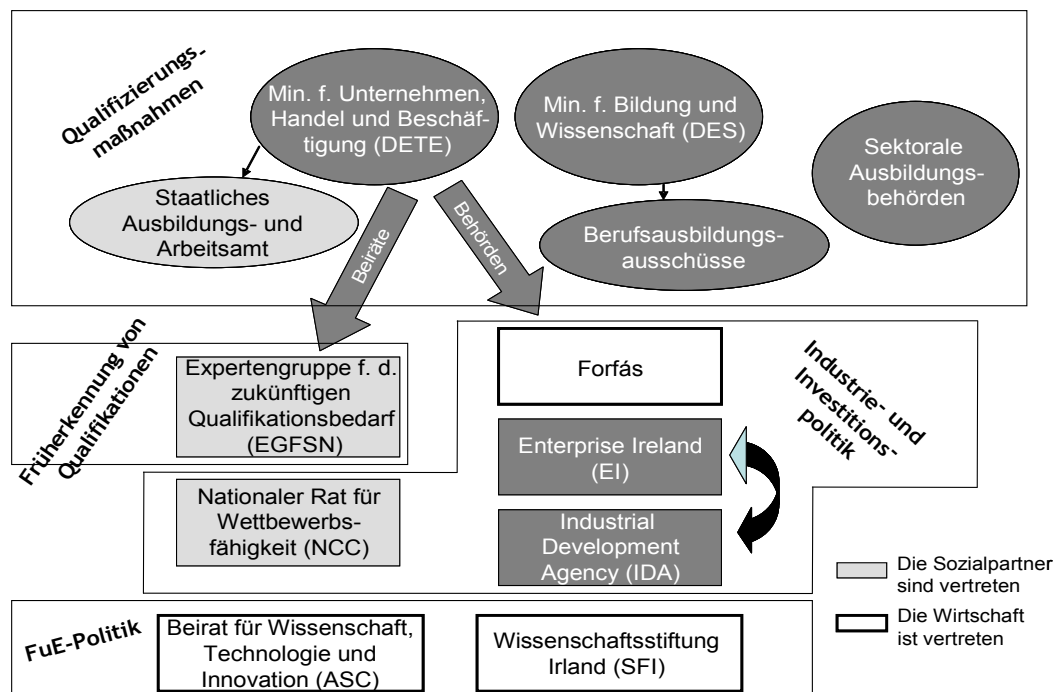
354. *Die institutionelle Stärke in dem Land erleichtert die Koordinierung auch auf vielfältige andere Weise* (zusammengefasst in Abbildung 5.3). Institutionen, die einheimische Unternehmen fördern (Enterprise Ireland) und ausländische Direktinvestitionen anwerben (IDA Ireland) arbeiten über das staatliche politische Beratungsgremium für Unternehmen, Handel, Wissenschaft, Technologie und Innovation (Forfás) mit dem Ziel zusammen, die Weitergabe von Qualifikationen und Technologie von ausländischen an einheimische Unternehmen zu fördern. Der Nationale Rat für Wettbewerbsfähigkeit (National Competitiveness Council – NCC), der sich aus Vertretern vieler Behörden, der

<sup>8</sup> Weiterführende Informationen sind unter <http://www.ndpgenderequality.ie> verfügbar (Jan. 2008).

Sozialpartner und externer Experten zusammensetzt, ermittelt Industriezweige mit einem hohen Wachstumspotenzial (wie Biotechnologie und IKT) und analysiert die zur Unterstützung ihres Wachstums benötigten Technologien und Qualifikationen. Der Beirat für Wissenschaft, Technologie und Innovation (*Advisory Council for Science, Technology and Innovation – ASC*) berät die Regierung in Bezug auf ihre Wissenschafts- und Technologiestrategie sowie die Forschungsagenda, die von der Wissenschaftsstiftung Irland (*Science Foundation Ireland – SFI*) realisiert wird. Forfás soll die Koordinierung zwischen der wissenschaftlichen Forschung, der Unternehmensentwicklung und Investitionen aus dem Ausland fördern und alle diese Informationen mit dem Qualifizierungssystem verknüpfen (Shanahan und Hand, 2008).

355. Es lässt sich schlussfolgern, dass *zukunftsorientierte und koordinierte politische Maßnahmen der Schlüssel zum Erfolg Irlands* waren. Das Land zielt derzeit auf die Anwerbung von Investitionen in wissensintensiven Industriezweigen sowie die Entwicklung der Sektoren Biopharmazie und internationale Finanzdienstleistungen. Durch geeignete Maßnahmen und Institutionen sollen die Akkumulation von Fachwissen und der Aufbau von Clustern, die Erweiterung der FuE-Kapazität und die Bereitstellung von Personal mit einem hohen Bildungsstand sowie von Unterstützung für fortgeschrittene Technologien gewährleistet werden. Institutionen, die frühzeitig Qualifikationsbedarf erkennen, die Informationen an Ausbildungsbehörden leiten und die Ausbildung in Unternehmen fördern, tragen zur Entstehung eines dynamischen sektoralen Entwicklungsprozesses bei. Der soziale Dialog, insbesondere auf der nationalen Ebene, spielt eine zentrale Rolle für den Qualifizierungsprozess und die Koordinierung.

Abbildung 5.3. Politikkoordination in Irland



356. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Qualifizierung den Wandel wirkungsvoll beschleunigen kann. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, müssen Qualifizierungsmaßnahmen integrale Bestandteile allgemeiner nationaler Entwicklungsstrategien sein, damit die Erwerbsbevölkerung und die Unternehmen auf neue Chancen vorbereitet werden und ein aktiver Ansatz zur Bewältigung des Wandels verfolgt wird.



Analysen von Ländern mit beträchtlichem Erfolg bei der Einleitung und Aufrechterhaltung dynamischer Wachstumsprozesse zeigen, dass wirksame Qualifizierungsmaßnahmen: Fähigkeiten zur Anpassung an neue Technologien und zur Diversifizierung wirtschaftlicher Aktivitäten entwickeln, einen Lernpfad fördern, der an den Wachstumschancen und -prioritäten ausgerichtet ist, und Institutionen entwickeln, die Informationen sammeln und verbreiten, wodurch sie dazu beitragen, Trends zu antizipieren und die Nachfrage nach Qualifikationen und das entsprechende Angebot aneinander anzupassen. Die Koordinierung zwischen Behörden, Betroffenen, Ausbildungsinstitutionen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern erfordert ein hohes institutionelles Niveau, das wiederum einen wirksamen sozialen Dialog voraussetzt.

## Anhang

### Vergleich der Bildungsdaten von „Aufholländern“ und Ländern aus Vergleichsgruppen <sup>9</sup>

|   | <b>Pro-Kopf-BIP (KKP)<br/>in konstantem US-<br/>Dollar von 2000 <sup>1</sup></b> | <b>Grundschul-<br/>abschluss <sup>2</sup><br/>(in Prozent)</b> | <b>Durchschnittl.-<br/>Schulbesuchsdauer<br/>in Jahren</b> |
|---|--|--|--|
| <b>Irland 1975</b>                            | <b>9.840</b>   | <b>96,50</b>   | <b>7,09</b>  |
| Vergleichsgruppe (ungewichteter Durchschnitt) | 11.010   | 78,62  | 4,85   |
| <i>Argentinien</i>                            | 11.132   | 93,40  | 6,30   |
| <i>Griechenland</i>                           | 12.432   | 84,80  | 5,91   |
| <i>Portugal</i>                               | 8.997  | 64,10  | 2,77   |
| <i>Südafrika</i>                              | 9.625  | 61,40  | 4,55   |
| <i>Spanien</i>                                | 12.861   | 89,40  | 4,74   |
| <b>Costa Rica 1975</b>                        | <b>5.681</b>   | <b>88,30</b>   | <b>5,14</b>  |
| Vergleichsgruppe (ungewichteter Durchschnitt) | 5.718  | 66,33  | 3,79   |
| <i>Algerien</i>                               | 4.834  | 33,50  | 2,01   |
| <i>Brasilien</i>                              | 5.560  | 73,10  | 2,99   |
| <i>Mexiko</i>                                 | 6.474  | 72,00  | 3,93   |
| <i>Nicaragua</i>                              | 5.973  | 54,50  | 2,99   |
| <i>Peru</i>                                   | 5.298  | 73,00  | 4,61   |
| <i>Uruguay</i>                                | 6.171  | 91,90  | 6,20   |
| <b>Republik Korea 1960 <sup>3</sup></b>       | <b>1.226</b>   | <b>56,20</b>   | <b>4,25</b>  |
| Vergleichsgruppe (ungewichteter Durchschnitt) | 1.268  | 34,24  | 1,81   |
| <i>Dominikanische Republik</i>                | 1.302  | 64,70  | 2,70   |
| <i>Honduras</i>                               | 1.398  | 43,10  | 1,87   |
| <i>Haiti</i>                                  | 1.055  | 9,80   | 0,78   |
| <i>Thailand</i>                               | 1.078  | 63,10  | 4,30   |
| <i>Sri Lanka</i>                              | 1.378  | 72,90  | 3,94   |
| <i>Ghana</i>                                  | 1.300  | 20,50  | 0,97   |
| <i>Liberia</i>                                | 1.230  | 10,60  | 0,67   |
| <i>Mosambik</i>                               | 1.327  | 14,50  | 0,48   |
| <i>Tunesien</i>                               | 1.343  | 9,00   | 0,61   |
| <b>Vietnam 1990</b>                           | <b>1.153</b>   | <b>86,80</b>   | <b>3,84</b>  |
| Vergleichsgruppe (ungewichteter Durchschnitt) | 1.204  | 41,00  | 2,41   |
| <i>Kongo</i>                                  | 1.292  | 6,40   | 5,13   |
| <i>Zentralafrikanische Republic</i>           | 1.267  | 37,10  | 2,35   |
| <i>Kenia</i>                                  | 1.124  | 65,10  | 3,65   |
| <i>Guinea-Bissau</i>                          | 1.002  | 22,80  | 0,65   |
| <i>Nepal</i>                                  | 1.036  | 24,50  | 1,55   |
| <i>Ruanda</i>                                 | 1.036  | 43,60  | 2,10   |
| <i>Sudan</i>                                  | 1.674  | 34,10  | 1,64   |

<sup>1</sup> Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsindikatoren (abgesehen von der Republik Korea).

<sup>2</sup> Daten für Grundschulabschluss und die durchschnittliche Schulbesuchsdauer in Jahren aus: R.J.Barro, und J.-W. Lee (2000). International Data on Educational Attainment: Updates and Implications. CID Working Paper No. 42. Datentabellen: [http://www.cid.harvard.edu/ciddata/barrolee/appendix\\_data\\_tables.xls](http://www.cid.harvard.edu/ciddata/barrolee/appendix_data_tables.xls), 24. Nov. .2007.

<sup>3</sup> Daten für die Republik Korea: <http://www.ckan.net/package/read/econ-gdp-historical>, 24. Nov. 2007.

<sup>9</sup> Länder in schwarz unterlegten Zeilen sind die so genannten „Aufholländer“. Länder in den Vergleichsgruppen (kursiv) wurden aufgrund ähnlich hoher Werte für das Pro-Kopf-BIP ausgewählt. Das Jahr wurde aufgrund des Zeitpunkts ausgewählt, zu dem das jeweilige Aufholland begann, sich zu industrialisieren, neue Technologien anzuwenden, die wirtschaftlichen Aktivitäten zu diversifizieren und zu wachsen. Die Tabelle zeigt den Unterschied zwischen den jeweiligen Aufholländern und den Ländern in den Vergleichsgruppen in Bezug auf den Anteil der Bevölkerung mit Grundschulabschluss und die durchschnittliche Schulbesuchsdauer in Jahren.

## Kapitel 6

---

### **Aus- und Weiterbildungspolitiken, die den globalen Triebkräften des Wandels gerecht werden: Technologie, Handel und Klimawandel**

„bezeichnet der Begriff „Beschäftigungsfähigkeit“ ..., die die Fähigkeit eines Menschen stärken, ... , um eine menschenwürdige Arbeit zu finden und beizubehalten, um im Unternehmen oder durch Stellenwechsel aufzusteigen und um sich wandelnde Technologien und Arbeitsmarktbedingungen zu bewältigen“ (Empfehlung Nr. 195, Absatz 2 d)).

357. Aus einer globalen Perspektive betrachtet wird der Wandel in den Arbeitsstätten und den Arbeitsmärkten durch starke und miteinander verbundene Kräfte getrieben: Rasche technologische Fortschritte (insbesondere IKTs) und ihre globale Verbreitung, zunehmender Handel und verstärkte ADI, schärferer Wettbewerb in internationalen Märkten und, in letzter Zeit, der Klimawandel und die dringende Notwendigkeit einer Verbesserung der Energie- und Abfallwirtschaft. Zusammen besitzen sie das Potential, tiefgreifende Umwandlungen in den Wirtschaftssystemen in allen Regionen der Welt auszulösen (IAA, 2006a; IAA, 2007k).

358. In Kapitel 5 wurde die strategische Rolle der Qualifikationsentwicklung beim Erreichen nationaler wirtschaftlicher und sozialer Ziele untersucht, im wesentlichen unter dem Aspekt des technologischen Wandels, der Diversifizierung und der Entwicklung. In diesem Kapitel wird untersucht, wie Aus- und Weiterbildungspolitiken auch dazu beitragen können, wirksame Reaktionen auf extern herbeigeführte Veränderungen in der Wirtschaft zu entwickeln. Drei globale Triebkräfte des Wandels von heute werden als Beispiele genommen: *Technologie, Handel und Klimawandel*. Die doppelte Zielsetzung besteht darin, die sich abzeichnenden Möglichkeiten für größere Produktivität, Beschäftigung und Entwicklung zu nutzen und gleichzeitig die Kosten für Arbeitnehmer und Unternehmen abzuschwächen, die von den globalen Veränderungen nachteilig betroffen sind. Das Kapitel nimmt daher Bezug auf alle drei Ziele der Politik der Qualifikationsentwicklung, wie sie in Kapitel 1 beschrieben werden: Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage bei neuen Qualifikationen; Erleichterung der Anpassung und Abschwächung ihrer Kosten; und Aufrechterhaltung eines dynamischen Entwicklungsprozesses.

#### **6.1. Aufbau von sozialen Fähigkeiten zur Förderung des technologischen Aufholprozesses**

359. In Anbetracht des bedeutenden Einflusses technologischer Qualifikationen und Kompetenzen auf Innovation und Diversifizierung ist es wichtig, dass der technologische Wandel und die Qualifikationsentwicklung Hand in Hand gehen. Die Globale Beschäftigungsagenda weist darauf hin, dass eine starke Qualifikationsbasis Produk-

tivität und Beschäftigung fördert, indem sie Unternehmen einen leichteren Aufstieg in der Wertschöpfungskette ermöglicht.

360. Während die entwickelten Länder die technologischen Grenzen hinausschieben, bewegen sich die Entwicklungsländer auf diese Grenzen zu (UNCTAD, 2007, Seite 6). *Imitation gestattet Investitionen in nicht traditionelle Sektoren und die Anwendung neuer Technologien auf eine größere Vielfalt von Wirtschaftstätigkeiten.* Der Übergang zu einer moderneren und stärker diversifizierten Produktionsstruktur wird auf lange Sicht zu einer Zunahme der Produktivität, der Wettbewerbsfähigkeit in internationalen Märkten und der Einkommen führen.

361. *Die derzeitige Phase des technologischen Wandels ist durch starke Komplementaritäten zwischen Technologie und Qualifikationen gekennzeichnet.* Dies bedeutet, dass Qualifikationen und Technologie gleichzeitig verbessert werden müssen, um die Nachhaltigkeit des Produktivitätswachstums und der Entwicklung sicherzustellen. Der technologische Wandel ist auch durch eine Qualifikationsverzerrung gekennzeichnet, die auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist:

- qualifizierte Arbeitskräfte tun sich leichter mit dem Erlernen und der Anwendung neuer Technologien; selbst die einfache Übernahme vorhandener Technologien erfordert ein Mindestmaß an Allgemeinbildung und Ausbildung der Erwerbstätigen (Weltbank, 2003);
- die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften schafft Anreize für Firmen zur Entwicklung von qualifikationsintensiven Technologien (Acemoglu und Pischke, 2001); und
- auf höheren technologischen Ebenen werden beträchtliche technische, wissenschaftliche und Führungsqualifikationen benötigt (Beaudry und Patrick, 2005).

362. Das in einer Bevölkerung erreichte Qualifikations- und Kompetenzniveau, die Qualität der Bildung und Ausbildung und die Qualifikationsstruktur sind wichtige Determinanten der Fähigkeit einer Gesellschaft zur Beherrschung von Technologien (Zachmann, 2008). Zwar verbessern alle Entwicklungsländer ihre Qualifikationsbasis, der Prozess des Aufbaus von sozialen Fähigkeiten verläuft aber zwischen Ländern und Regionen höchst ungleich. In diesem Abschnitt werden Zusammenhänge zwischen den Bildungs- und Ausbildungsniveaus und -systemen in den einzelnen Ländern und Regionen und dem Niveau und der Art von Technologien dargestellt, die sie anziehen und übernehmen.

### 6.1.1. Eine solide Basis von Allgemein- und Kernqualifikationen

363. *Im Anfangsstadium der technologischen Entwicklung ist es unerlässlich, ein Mindestbildungsniveau in der Bevölkerung zu erreichen.* Eine gute Bildungsgrundlage hat es einigen Entwicklungsländern in Verbindung mit relativ niedrigen Löhnen ermöglicht, Investitionen in arbeitsintensive, geringe Qualifikationen erfordernde Industrien anzuziehen, wie Bekleidung und Schuhe.

364. In den meisten der Länder Afrikas südlich der Sahara besteht die Produktion jedoch in der einfachen Verarbeitung von natürlichen Ressourcen und der Herstellung von einfachen Konsumgütern für den Binnenmarkt (UNCTAD, 2003). Überdies entfällt in vielen dieser Länder ein großer Teil der Beschäftigung auf den Kleinhandel. Das Niveau der formellen Grundbildung ist sehr gering, und die durchschnittliche Alphabetisierungsrate der Erwachsenen (im Alter von 15 und mehr Jahren) beträgt nur 61 Prozent (UNESCO, 2007). Wie in Kapitel 2 festgestellt, erlaubt es das in der informellen Wirtschaft vieler afrikanischer Länder häufigste Mittel zur Vermittlung von

Qualifikationen, nämlich durch informelle Lehren, jungen Menschen nicht, modernere Technologien zu erlernen. Etliche Länder führen zur Zeit Politiken zur Verbesserung des informellen Lehrlingsausbildungssystems durch, einschließlich Verbesserungen beim Erwerb sowohl technischer Qualifikationen als auch theoretischer Kenntnisse (Beispiele sind Benin, Ghana, Mali, Senegal und Togo).

365. *Kernqualifikationen, wie Kundendienst, soziale, zwischenmenschliche und sprachliche Kompetenzen*, sind wichtig, wenn es darum geht, neue IKTs anzuziehen und anzunehmen. Tätigkeiten in den Bereichen Dienstleistungen für Unternehmen und Datenverarbeitung, wie Call Center und Back Office-Dienstleistungen, verbinden den Einsatz von anspruchsvoller Kommunikationstechnologie und angelernten Arbeitskräften. Der technologische Inhalt der Arbeit ist relativ gering, die Arbeitnehmer brauchen aber sprachliche Kompetenzen sowie Sozial- und Kommunikationskompetenzen. Die ostkaribischen Länder haben die Chance der neuen Dienstleistungsmärkte genutzt, um auf die erste Sprosse der Wissenswirtschaft zu steigen, wobei billige angelernte Arbeitskräfte mit dem Export von Datenverarbeitungsdienstleistungen befasst sind. Die Verbindung von ausgezeichneter Telekommunikationstechnologie und relativ billigen angelernten IT-Arbeitskräften hat viele Unternehmen aus den Vereinigten Staaten in die Inselländer gezogen (UNDP, 2005, Seite 61).

366. Ein breites Fundament von grundlegenden Qualifikationen hilft Ländern daher dabei, technologisch anspruchslose Fertigungen anzuziehen, und stellt auch die „Ausbildungsfähigkeit“ der Erwerbstätigen sicher. Die Verbindung von umfassenden grundlegenden Qualifikationen mit den Kernqualifikationen, die lebenslanges Lernen erleichtern, dienen als Katalysator beim Übergang zu Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung.

### 6.1.2. Umfang, Struktur und Qualität der Sekundarschulbildung

367. Umfang und Qualität der Sekundarschulbildung spielen eine bedeutende Rolle beim Aufbau von sozialen Fähigkeiten für technologische und industrielle Fortschritte. Costa Rica, Irland und die Republik Korea haben im Hinblick auf die Förderung der Industrialisierung erhebliche Investitionen in die Sekundarschulbildung getätigt. Als Irland 1973 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beitrug, erhielt es erhebliche Subventionen aus dem Europäischen Sozialfonds, die es hauptsächlich in Bildungsreformen investierte, um Massenbildung auf der Sekundarebene zu bieten. Costa Rica hat konsequent in die Verbesserung der Bildung und Ausbildung investiert und bietet seit 1948 eine unentgeltliche, obligatorische und universelle Schulbildung bis zur neunten Klasse, die mit Mitteln aus der Abschaffung des Militärs finanziert worden ist (Monge Naranjo, 2008). Dies half später dabei, technologisch anspruchsvolle Fertigungen anzuziehen, z. B. in den Bereichen Elektronik und Software (Te Velde, 2005; Shanhan und Hand, 2008).

368. Viele asiatische Länder weiteten zwischen 1960 und 2000 ihre Sekundarschulbildung aus, und während dieses Zeitraums schafften sie den Aufstieg von niedrigen zu höheren Technologie- und Diversifizierungsstufen. Viele lateinamerikanische Länder konzentrierten sich dagegen auf die Ausweitung der Hochschulbildung, was zu einer hohen durchschnittlichen Anzahl von Schuljahren geführt hat, nicht aber zu einer Bildungsstruktur und -verteilung, durch die die breiten sozialen Fähigkeiten, die für den technologischen Aufholprozess erforderlich sind, gestärkt worden sind. Beispielsweise ist das durchschnittliche Bildungsniveau in Malaysia und Panama mit 7,9 Schuljahren gleich, aber in Malaysia durchlaufen 43 Prozent der Bevölkerung über 15 Jahre irgendeine Form der Sekundarschulbildung gegenüber 29 Prozent in Panama. Garret (2004, Seite 13) kommt zu dem Schluss, dass das relativ schlechte Abschneiden bei der

Sekundarschulbildung viele lateinamerikanische Länder daran gehindert hat, Zugang zu hochmoderner Technologie zu erhalten und diese übernehmen.

369. Kompetenzen in den Bereichen Mathematik und Wissenschaft sind ebenfalls als ein wichtiger Faktor beim Aufstieg in die Wissenswirtschaft ermittelt worden. Die Verbreiterung der Basis der wissenschaftlichen Kenntnisse scheint größere wirtschaftliche Auswirkungen zu haben als die Schaffung von kleineren Kohorten hochqualifizierter Wissenschaftler, die in Forschung und Entwicklung arbeiten (Weltbank, 2003).

### 6.1.3. Fachliche, berufliche und F&E-Qualifikationen

370. Die fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung auf der Sekundar- und Tertiärstufe ist für die Übernahme komplexerer und modernerer Technologien sehr wichtig. Der Übergang von anspruchslosen zu mittleren und höheren Technologien erfordert erhebliche Investitionen in berufliche und fachliche Qualifikationen sowie in technische Fächer im Tertiärbereich des Bildungswesens. In der Republik Korea und in Singapur spielten die berufliche Bildung und Ausbildung im Sekundarbereich eine entscheidende Rolle beim Übergang der Wirtschaft von arbeitsintensiver anspruchsloser Technologie zu fortschrittlicherer Technologie während der Anfangsphase der Industrialisierung (siehe Kasten 6.1).

#### **Kasten 6.1**

##### **Berufliche Bildung und Ausbildung in der Republik Korea und in Singapur**

In der Republik Korea spielte die berufliche Bildung und Ausbildung eine entscheidende Rolle beim Übergang der Wirtschaft von arbeitsintensiven Fertigungsindustrien, die nur geringe Qualifikationen erforderten, zu fortschrittlicheren Technologien, Schwerindustrie und chemischen Industrien. Im Anschluss an einen umfassenden Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung in den sechziger Jahren weitete die Regierung die Grundbildung auf die mittlere Schulebene aus, verankerte die Berufsausbildung auf der Sekundarstufe durch Berufsoberschulen und richtete zweijährige Junior Colleges ein, um die technische Ausbildung auf der Tertiärebene auszuweiten. Außerdem nahm sie sich abzeichnende Qualifikationsdefizite vorweg und leitete ein öffentliches nicht formelles Ausbildungssystem unter dem Arbeitsministerium in die Wege, um das Angebot an qualifizierten Handwerkern und Arbeitskräften zu erhöhen. Die massive Förderung der Schwerindustrie und der chemischen Industrien in den siebziger Jahren ging Hand in Hand mit einer weiteren Ausweitung der formellen und nicht formellen Berufsbildung und einer Betonung von Wissenschaft und Maschinenbau in den Junior Colleges. Darüber hinaus schrieb ein 1974 erlassenes Sondergesetz für Berufsausbildung Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten die Ausbildung von 15 Prozent ihrer Belegschaft vor.

In Singapur war die berufliche Bildung und Ausbildung während der Industrialisierungsphase ebenso wichtig. Die Bemühungen Singapurs um den Übergang zu Sektoren mit höherer Wertschöpfung in der Mitte der siebziger Jahre umfassten die Einrichtung eines berufsbildenden Zweigs in der Sekundarschulbildung, die Errichtung gemeinsamer bilateraler Fachinstitute mit Deutschland, Frankreich und Japan und die Schaffung eines Qualifikationsentwicklungsfonds, der zunächst dazu diente, die Verbesserung der Qualifikationen der Arbeitnehmer und der Fähigkeit der Arbeitgeber, Ausbildung zu vermitteln, zu finanzieren. Über seine Berufs- und Industrieausbildungsbehörde (VITB), die 1970 gegründet wurde, richtete Singapur auch eine Reihe von Programmen ein zur Verbesserung der Qualifikationen der bereits Berufstätigen. Oberstes Ziel war die Unterstützung der Modernisierung und Diversifizierung der industriellen Basis der Wirtschaft und sicherzustellen, dass der Übergang zu Produktionsformen mit höherer Wertschöpfung nicht durch Defizite bei der Bildung und Ausbildung der Beschäftigten behindert wurde.

Quellen: Osman-Gani, 2004; Powell, 2007; Cheon, 2008.

371. Die erfolgreiche Expansion Costa Ricas, Indiens, Irlands und Israels in der globalen Software- und IT-Industrie lässt sich weitgehend durch die Verfügbarkeit eines großen Angebots an einschlägigen IT-Qualifikationen und -kompetenzen und insbesondere das reichliche Angebot an Konstrukteuren und Ingenieuren erklären (Arora und Gambardella, 2004). Als sich globale Chancen auftaten, waren diese Länder daher vorbereitet und konnten diese nutzen. Costa Rica und Irland waren in der Lage, durch ihre Investitionsförderungsagenturen auf MNUs zu zielen und Arbeitnehmer rasch in den IKT-Qualifikationen auszubilden, die erforderlich waren, um ADI anzuziehen. Außerdem wurde insbesondere in Irland und Israel das Angebot an einschlägigen IT-Qualifikationen noch durch den Zustrom von qualifizierten Migranten (einschließlich rückkehrender Migranten) vermehrt.

372. Heute sind China, Indien und die Republik Korea die drei führenden Länder gemessen an der Zahl der an Fachhochschulen im Tertiärbereich eingeschriebenen Studenten. Tatsächlich entfielen schon 1995 auf sie 44 Prozent der an Fachhochschulen eingeschriebenen Studenten in der Entwicklungswelt (UNCTAD, 2003). Die Republik Korea hat den höchsten Bevölkerungsanteil in der Welt, der in Maschinenbau- und anderen technischen Fächern eingeschrieben ist. Diese starke Qualifikationsbasis auf hoher technischer Ebene ist entwickelt worden, um den Übergang zur Wissenswirtschaft vorzubereiten.

373. F&E-Qualifikationen werden in dem Maß immer wichtiger, wie die Länder immer komplexere Technologien übernehmen. Die wissensintensiven Sektoren sind unter dem Blickwinkel ihres „Lernpotentials“ die dynamischsten. Mit wachsender Komplexität der Technologien nimmt die Bedeutung von F&E zu, um Technologien zu überwachen, zu übernehmen und anzupassen, Transferkosten zu senken und Technologien zu erlangen, die nicht leicht in Lizenz erhältlich sind. Die Republik Korea und Singapur hatten bereits massiv in die Entwicklung der F&E-Kapazität investiert, um für die Wissenswirtschaft gerüstet zu sein, während Irland vor kurzem damit begonnen hat, F&E zu forcieren, um Sektoren mit höherer Wertschöpfung zu erschließen. Chinas F&E-Aufwendungen in Prozent des BIP stiegen von rund 0,7 Prozent im Jahr 1997 auf 1,1 Prozent im Jahr 2002 (UNIDO, 2005, Seite 63). Dies spiegelt die Strategie in China wider, die Fertigung in Richtung Technologien der mittleren Ebene zu diversifizieren und gleichzeitig in einigen Sektoren den Rückstand bei Spitzentechnologien aufzuholen und zur Wissenswirtschaft überzugehen.

374. In einzelnen Ländern kann sich der technologische Wandel auf Männer und Frauen unterschiedlich auswirken. Durch eine geschlechtsspezifische berufliche Trennung kann eine digitale oder technologische Kluft perpetuiert werden. Die Polarisierung der Qualifikationen zwischen einer Elite von technologisch qualifizierten Spezialisten und der großen Masse technisch geringqualifizierter, flexibler Arbeitskräfte oder Gelegenheitsarbeiter, die eine Ausbildung auf geringem Niveau erhalten, kann Frauen daran hindern, sich auf eine Beschäftigung in neuen Industrien oder Berufen vorzubereiten. Der technologische Wandel bewirkt oft die Freisetzung von geringer qualifizierten Arbeitskräften. Wenn Frauen in geringer qualifizierten Tätigkeitsbereichen konzentriert sind, sind sie für die qualitativen und quantitativen Auswirkungen des technologischen Wandels relativ anfälliger (Biasiato, 2007). Andererseits besteht in bestimmten neuen Technologiebereichen möglicherweise keine volle Trennung der Geschlechterrollen. Frauen, die in diesen Bereichen eine Tätigkeit aufnehmen, haben in gewisser Weise einen Vorteil, da sie nicht als Eindringlinge in Bereiche wahrgenommen werden, die als „Männerarbeit“ angesehen werden.

## 6.2. Maximierung des Nutzens und Minimierung der Kosten von Handel und Investitionen

375. Die Verflechtungen zwischen Handel, Auslandsinvestitionen, Beschäftigung und Entwicklung haben in letzter Zeit verstärkt die Beachtung der IAO und anderer internationaler Organisationen gefunden. Im Jahr 2006 beispielsweise führte die IAO eine gemeinsame Studie mit der Welthandelsorganisation zu Handel und Beschäftigung durch (IAA/WTO, 2007). Die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (2004, Absatz 275) stellte folgendes fest: „Alle Länder, die von der Globalisierung profitieren, statten ihre Bildungs- und Ausbildungsprogramme mit beträchtlichen Mitteln aus.“

### 6.2.1. Qualifikationen und Technologie für Wettbewerbsfähigkeit

376. Der Nutzen, der aus dem Handel gezogen wird, ist nicht einfach ein Residualeffekt der Offenheit gegenüber dem Handel. Viele Länder stehen vor bedeutenden angebotsseitigen Zwängen und bemühen sich daher um die Entwicklung von sozialen Fähigkeiten, damit sie vom Handel profitieren und globale Chancen nutzen können, einen dynamischen Entwicklungsprozess einzuleiten und aufrechtzuerhalten. Länder können durch diesen dynamischen Prozess neue komparative Vorteile entwickeln. Sie können ihre Produktionskapazitäten stärken, ihre Fähigkeit, auf die Öffnung des Handels zu reagieren, und ihre Fähigkeit, Veränderungen zu bewältigen. Wenn sie über starke soziale Fähigkeiten verfügen, können Wirtschaften die sich auftuenden Chancen in den internationalen Märkten nutzen und können somit vom Handel profitieren. Soziale Fähigkeiten, technologische Entwicklung und Diversifizierung in Richtung nicht traditionelle Wirtschaftstätigkeiten helfen den Wirtschaften dabei, die sich durch den Handel bietenden Chancen und Potentiale zu nutzen.

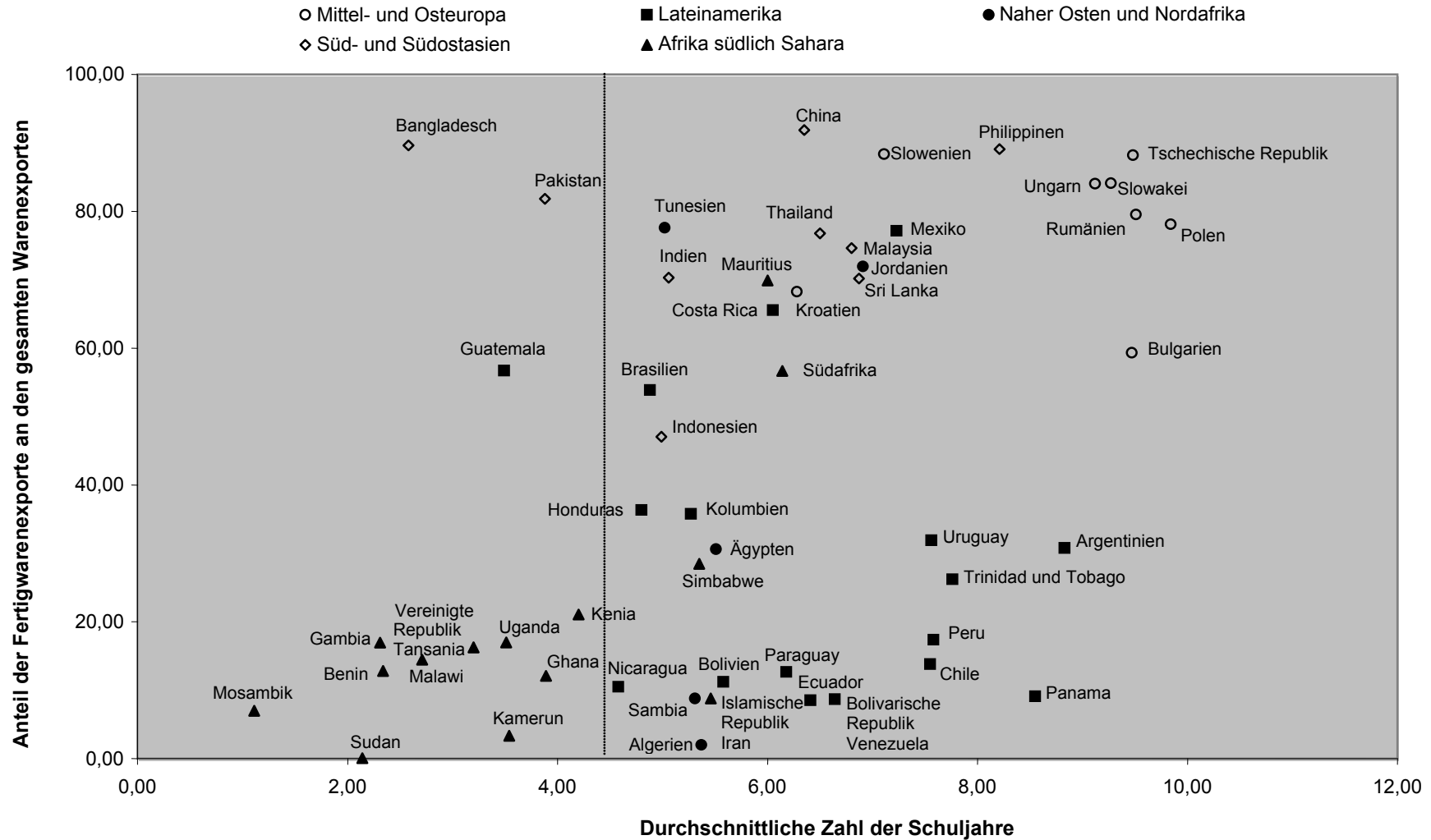
377. In Abbildung 6.1 werden Länder nach ihrem Erfolg im Bildungswesen und beim Export von Fertigwaren gruppiert. In Afrika sind die Arbeitskosten je Stunde die niedrigsten in der Welt, dies gilt aber auch für das durchschnittliche Bildungsniveau: Die meisten afrikanischen Länder haben nicht an dem globalen Wachstum der Fertigwarenexporte und der Diversifizierung von Produktionsstandorten teilgehabt. Diese Länder werden im unteren linken Bereich der Abbildung aufgeführt.

378. Die Abbildung zeigt, dass es eine besonders starke Korrelation zwischen Fertigwarenexporten und Bildungsniveau (gemessen an der durchschnittlichen Zahl der Schuljahre von Personen über 15 Jahre) in Asien und in mittel- und osteuropäischen Ländern gibt. Dies legt den Schluss nahe, dass diese Länder, da sie in Bildung und Ausbildung investieren, Qualifikationen entwickeln, die zur Diversifizierung der Exportstrukturen und zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit in internationalen Märkten benötigt werden.

379. In Lateinamerika ist der Anteil der Fertigwarenexporte jedoch gewöhnlich niedrig, unabhängig von dem durchschnittlichen Bildungsniveau. Diese fehlende Korrelation legt den Schluss nahe, dass Bildung und Qualifikationsentwicklung in den meisten lateinamerikanischen Ländern nicht in angemessener Weise die sozialen Fähigkeiten schaffen, die für die Diversifizierung der Exporte und die internationale Wettbewerbsfähigkeit benötigt werden.



Abbildung 6.1. Bildung und Fertigwarenexporte



Quelle: Weltbank 2007; Barro und Lee 2000.

### 6.2.2. Verbesserung der Anpassungsfähigkeit

380. Die in verschiedenen Bereichen getroffenen Maßnahmen sind von wachsender Bedeutung bei der Entwicklung der Qualifikationen und Fähigkeiten, die benötigt werden, um handelsbezogene Chancen zu nutzen und sich auf die daraus ergebenden Veränderungen einzustellen. Drei solche Bereiche sind: externe Unterstützung, sozialer Schutz und sozialer Dialog.

381. *i) Externe Unterstützung:* Es gibt Anzeichen dafür, dass der Zugang zu globalen Märkten allein nicht zu Investitionen in neue Angebotskapazität in den weniger entwickelten Ländern anspornt (Stiglitz und Charlton, 2006). Viele Länder verfügen nicht über die Mittel, um in die Entwicklung des Humankapitals, des Wissens, der Information, der Institutionen und der Infrastruktur zu investieren, die erforderlich sind, um interne Handelshemmnisse zu beseitigen. Die neue *Aid for Trade (Aft) initiative* (Handelshilfe-Initiative) soll weniger entwickelten Ländern mehr Hilfe bieten, um ihre Handelskapazitäten zu steigern und ihre *Handelsbereitschaft* zu verbessern (OECD/WTO, 2006 und 2007).

382. Im Juli 2006 legte die WTO-Task Force den Umfang der Handelshilfe fest, die folgendes umfasst:

- *Handelspolitik und -vorschriften*, einschließlich der Ausbildung von Handelsfunktionären sowie institutioneller und technischer Unterstützung zur Erleichterung der Durchführung von Handelsvereinbarungen und zur Anpassung an Regeln und Normen und zu deren Einhaltung;
- *Handelsentwicklung*, einschließlich Investitionsförderung, Informationsdiensten und Ausbildung, um institutionelle und betriebliche Kapazitäten aufzubauen, Dienste für die Unterstützung von Unternehmen einzurichten und öffentlich-private Netzwerke, den elektronischen Handel und Marktanalysen zu fördern;
- *Aufbau von Produktionskapazität* mit dem Schwergewicht auf der Entwicklung des privaten Sektors und der KMUs: die Ausbildungsprogramme in diesem Kontext sind in der Regel auf Einrichtungen für die Unterstützung des Handels oder Unternehmen ausgerichtet;
- *handelsbezogene Infrastruktur*; und
- *handelsbezogene Anpassung*.

383. Auf konzeptueller Ebene hat die Handelshilfe bisher das Schwergewicht auf physische Infrastruktur und die Beseitigung von angebotsseitigen Zwängen gelegt, während der Entwicklung der sozialen Fähigkeiten, die erforderlich sind, um vom Handel zu profitieren, relativ geringe Bedeutung beigemessen worden ist. Es wäre deshalb nützlich, wenn zusätzliches Gewicht auf die Koordinierung der Bildungs- und Qualifikationsentwicklungspolitik einerseits mit der Technologie- und Innovationspolitik andererseits gelegt würde. Insbesondere müssen die Rolle des Aufbaus und der Verbesserung der technologischen Kapazität und ihre Auswirkungen auf die *Export-Wettbewerbsfähigkeit und die Armutsverringerung berücksichtigt werden*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Der *Least Developed Countries Report 2007* (UNCTAD, 2007, S. 181) stellt Folgendes fest: „Die Bedeutung physischer Infrastruktur wird eindeutig anerkannt, aber die Entwicklung der technologischen Kapazitäten wird weitgehend vernachlässigt. Dies ist ein schweres Versäumnis, das korrigiert werden muss.“

384. *ii) Sozialer Schutz:* handelspolitische Maßnahmen verursachen Verschiebungen in der beruflichen Zusammensetzung der Beschäftigung. Während für den Export produzierende Sektoren wachsen werden, verbunden mit einer Zunahme der entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten, werden sich andere Sektoren, die aufgrund der steigenden Importe ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren, voraussichtlich rückläufig entwickeln. *Eine handelsbezogene Anpassung und umfassende Sozialschutzsysteme können den Wechsel zwischen Arbeitsplätzen erleichtern und die sozialen Kosten von Arbeitsplatzverlusten abschwächen.* Externe Unterstützung bei der Gestaltung von Politiken und der Entwicklung von Institutionen, die den Bedarf der Arbeitnehmer an Sicherheit mit dem Bedarf der Arbeitgeber an Flexibilität in Einklang bringen können, ist ein weiterer möglicher Schwerpunktbereich der Handelshilfe-Agenda.

385. In einer neueren Studie der OECD (2005) wird die These aufgestellt, dass Arbeitnehmer, die infolge der Öffnung des Handels freigesetzt werden, stärker in Mitleidenschaft gezogen werden als Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz infolge technologischer oder struktureller Veränderungen oder eines gesamtwirtschaftlichen Abschwungs verlieren. Sie erfahren in der Regel länger Zeiten der Arbeitslosigkeit und größere Entgelteinbußen, wenn sie wieder eine Beschäftigung finden. Arbeitnehmer in rückläufigen Sektoren sind in der Regel älter, weniger gut ausgebildet und haben erhebliche berufs- und industriespezifische Qualifikationen. Wenn sie keine neue Stelle im gleichen Industriezweig finden, was oft unwahrscheinlich ist, verlieren ihre fachlichen und beruflichen Qualifikationen sowie ihre stillschweigend vorhandenen industriespezifischen Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt an Wert.

386. Die Ausrichtung von Maßnahmen im Bereich der Sozialen Sicherheit und der Ausbildung auf handelsbezogene Arbeitsplatzverluste ist jedoch schwierig, selbst in entwickelten Ländern, wie das Handelsanpassungs-Unterstützungsprogramm in den Vereinigten Staaten und ähnliche Maßnahmen in anderen entwickelten Ländern gezeigt haben. Und dies trifft noch mehr auf Entwicklungsländer zu. Allgemeine und dauerhafte Systeme der Sozialen Sicherheit in Verbindung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können bessere Auswirkungen haben als befristete oder auf enge Ziele ausgerichtete Mechanismen (Kletzer und Rosen, 2005). Außerdem ist lebenslanges Lernen insofern eine Art von Arbeitslosenversicherung, als es den Übergang zu neuen Beschäftigungen, Berufen oder Industrien im Fall eines Arbeitsplatzverlustes erleichtert.

387. *iii) Sozialer Dialog:* Die Handelsliberalisierung bringt strukturelle Veränderungen und einen verstärkten Wettbewerb in inländischen und internationalen Märkten mit sich. *Der soziale Dialog ist erwiesenermaßen ein wirksames Instrument, um unterschiedliche Auffassungen darüber, wie der Nutzen einer verstärkten Beteiligung in globalen Märkten maximiert und deren Kosten minimiert werden können, in Einklang zu bringen.* Arbeitnehmer streben durch Ausbildung nach Sicherheit und Aufstieg. Ziel der Unternehmen in dieser Hinsicht ist es, die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit auf zunehmend wettbewerbsintensive und dynamische (internationale) Märkte zu verbessern. Die Regierungen sind bemüht, die internationale Wettbewerbsfähigkeit, die technologische Entwicklung, die regionale Entwicklung, die Gleichheit und die soziale Integration zu verbessern (Schömann et al., 2006). Diese verschiedenen Agenden setzen die Ausbildungssysteme während des Veränderungs-, Reform- und Anpassungsprozesses enorm unter Druck (Heyes, 2007; Nübler, 2008b).

388. In Deutschland beispielsweise müssen das Interesse der Unternehmen an Modernisierung als Reaktion auf globale Veränderungen und das Interesse der Arbeitnehmer an Ausbildung zum Schutz ihrer Beschäftigung miteinander in Einklang gebracht werden. Zwischen Arbeitgebern und Betriebsräten sind betriebliche Vereinbarungen zur Einführung von Teamarbeit als neue Form der Arbeitsorganisation und zur systema-

tischen Vorbereitung der Beschäftigten durch Ausbildung ausgehandelt worden. Dies hat zu höherer Produktivität auf betrieblicher Ebene geführt. Die Arbeitnehmer haben einen Anspruch auf Weiterbildung ausgehandelt, um ihre Beschäftigungsfähigkeit im Unternehmen und in externen Arbeitsmärkten sicherzustellen (Nübler, 2008b). In ähnlicher Weise hat der soziale Dialog in Österreich zur Bewältigung des Strukturanpassungsprozesses in der Eisenindustrie beigetragen, indem eine Stiftung gegründet wurde, die gemeinsame Lösungen für Umschulung und sozialen Schutz bietet. Die Interessen der Unternehmen und der Wirtschaft sind berücksichtigt worden, indem lokale Humanressourcen beibehalten und entwickelt worden sind, um den Anforderungen neu entstehender Sektoren gerecht werden und sich an neue Technologien anpassen zu können. Andere Beispiele zeigen ebenfalls die Wirksamkeit des sozialen Dialogs während längerer Zeiträume von Veränderungen in Technologien und Märkten (Kasten 6.2 zu Singapur) und auf internationaler sowie nationaler oder sektoraler Ebene (Kasten 6.3 zur Einzelhandelsindustrie).

**Kasten 6.2**  
**Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktanpassung in Singapur**

In Singapur ist die Arbeitnehmer-Entwicklungs-Agentur (WDA) das zentrale Organ für die Koordinierung aller Humankapitalfragen. Sie verbessert die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer durch Mehrfach-Qualifizierung und Umschulung. Auf lange Sicht besteht das Ziel darin, den Arbeitnehmern dabei zu helfen, durch fortlaufende Aktualisierung ihrer Qualifikationen ihren Arbeitsplatz zu behalten, und mit den Arbeitgebern zusammenzuarbeiten im Hinblick auf die Stärkung der Personalpraktiken in einem System, das lebenslanges Lernen fördert. Ausbildungsprogramme, die sowohl auf junge als auch alte Arbeitnehmer zielen, kümmern sich um die Bedürfnisse der Erwerbstätigen durch das Erwachsenenbildungsprogramm (ACTS) und die Ausbildungsinitiative für reife Beschäftigte (TIME). Die Modul-Ausbildungs-Initiative (MOST) bietet Neuqualifizierungs- und Weiterbildungslehrgänge an im Rahmen eines Teilzeit-Programms, das am Tag, am Abend und an den Wochenenden geboten wird.

Die WDA bietet auch Möglichkeiten für die Zertifizierung von beruflichen und fachlichen Qualifikationen, die Arbeitnehmer außerhalb des formellen Schulsystems erworben haben. Dies trägt zur Anerkennung und Übertragbarkeit ihrer Qualifikationen und zu ihrer Beschäftigungsfähigkeit bei. Das Programm Neuqualifizierung für Arbeitnehmer der neuen Wirtschaft (ReNEW) bietet ein Schnellprogramm für die Zertifizierung von Qualifikationen durch Intensivlehrgänge. Private Einrichtungen, wie das Managementinstitut von Singapur (SIM), die Ausbildungs- und Entwicklungsvereinigung von Singapur (STADA) und das Humanressourceninstitut von Singapur (SHRI), bieten ebenfalls Diplom-Lehrgänge zur Weiterbildung der Arbeitnehmer.

Gewerkschaften tragen zur Bildung und Ausbildung ihrer Mitglieder durch das Neuqualifizierungsprogramm (SRP) bei, das ursprünglich im Fertigungssektor eingerichtet und später erweitert wurde, um die Umschulung von Arbeitnehmern im Dienstleistungssektor zu unterstützen. Der Nationale Gewerkschaftskongress richtete auch einen Bildungs- und Ausbildungsfonds (N-ETF) ein, um rund 40 Lehrgänge für IT- und Büroberufe zu unterstützen. Die Unternehmen tragen zur Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer durch eine Qualifikationsentwicklungsabgabe von 1 Prozent auf die Bruttolöhne bei und können sich den Großteil der Ausbildungskosten aus dem Aus- und Weiterbildungsfonds (SDF) erstatten lassen.

Quelle: Leggett, 2007; Osman-Gani, 2004; Wong, 2001.

### 6.2.3. Die Rolle der multinationalen Unternehmen in der Qualifikationsentwicklung und beim Technologie-Transfer

389. Multinationale Unternehmen (MNU) stehen beim Einsatz neuer Technologien oft an vorderster Front. Außerdem sind sie häufig kapital- und qualifikationsintensiver als

### **Kasten 6.3**

#### **Anpassung der Qualifikationen von Arbeitnehmern im Einzelhandel an neue technologische Anforderungen**

Die stärksten und wettbewerbsfähigsten Firmen im Einzelhandel haben früh neue Technologien eingeführt. Die Technologie der Funkfrequenzidentifikation (RFID) lässt eine Revolutionierung der Lieferketten- und Einzelhandelsoperationen erwarten. Durch die Non-line-of-sight- und einzigartigen Serialisierungseigenschaften von RFID wird die Steuerung dieser Operationen erheblich verbessert. Eine dreigliedrige Tagung der IAO im Jahr 2006 (Dreigliedrige Tagung über die Auswirkungen des verstärkten Einsatzes von fortschrittlichen Einzelhandelstechnologien im Sozial- und Arbeitsbereich, Genf, 18.-20. September 2006) kam zu dem Ergebnis, dass diese Technologien die Produktivität erhöhen, die Qualität des Kundendienstes verbessern, den Handel wettbewerbsfähiger gestalten und Arbeitnehmern mit unterschiedlichem Bildungs-, Ausbildungs- und Qualifikationsniveau gute Berufsaussichten bieten.

Durch die Förderung der umfassenden Automatisierung von anspruchlosen Aufgaben wird RFID voraussichtlich jedoch einen beträchtlichen Teil der derzeitigen Beschäftigten des Sektors verdrängen. Vielen dieser Arbeitnehmer kann es schwerfallen, sich an neue Aufgaben anzupassen, ohne ihre Qualifikationen zu verbessern. Die IAO wird ein globales Forum einberufen (November 2008), um zu untersuchen, wie der soziale Dialog den technologischen Wandel begleiten sollte, insbesondere durch das Verständnis der Auswirkungen auf die Arbeitsplätze, Minimierung der Arbeitsplatzverluste und Maximierung der Aussichten für Qualifizierung und Ausbildung, um die Beschäftigungsfähigkeit zu unterstützen und die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern.

Quelle: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmart06>

lokale Firmen, und sie benötigen Arbeitnehmer mit technischen Kenntnissen, wie Ingenieure (Lall 2000). Viele Entwicklungsländer ziehen ADI und MNUs mit der Absicht an, ihr nationales Wissenssystem mit dem globalen Wissenssystem zu verknüpfen und dabei stillschweigende Qualifikationen zu entwickeln und Technologie-Anstoßeffekte zu schaffen. Ein solches Lernen läuft jedoch nicht automatisch ab, und viele weniger und am wenigsten entwickelte Länder haben nur bescheidene Wissens-Anstoßeffekte seitens multinationaler Unternehmen zu verzeichnen gehabt (UNCTAD, 2007). Die Debatte über diesen Punkt ist noch nicht abgeschlossen, und es bedarf weiterer empirischer Untersuchungen, um zu verstehen, wie MNUs am besten zum Aufbau von sozialen Fähigkeiten beitragen können. Die Dreigliedrige Grundsatz-erklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (IAA, 2006d, Seite 4) bietet multinationalen Unternehmen, Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Orientierungshilfe in diesem Bereich (siehe Kasten 6.4).

390. Empirische Analysen legen den Schluss nahe, dass Strategien zur Einbeziehung von ADI-Politiken in exportorientierte Wachstums- und Entwicklungsstrategien erfolgreicher gewesen sind als Importsubstitutionsansätze, zum Teil wegen der stärkeren Anreize für MNUs, Qualifikationen und moderne Technologie in das Gastland zu transferieren. Um in internationalen Märkten konkurrieren zu können, besteht für exportorientierte Firmen ein Anreiz, die neuesten Technologien, Qualitätskontrollverfahren und Managementtechniken zu verwenden (Moran und Wallenberg, 2007). MNU sind auch motiviert, in Ausbildung für ihre lokalen Fach- und Führungskräfte zu investieren. Dies bewirkt einen horizontalen Transfer von Qualifikationen und Technologie zwischen dem MNU und seinen Tochtergesellschaften. Wenn inländische Produzenten Teil globaler Netze und Wertschöpfungsketten sind, müssen MNU dafür sorgen, dass die lokalen Beschaffungs- und Zulieferernetze wettbewerbsfähig bleiben (wie in Kapitel 3 erörtert). Daher besteht für sie ein Anreiz, betriebliche und außerbetriebliche berufliche Ausbildung für Zulieferer, Unterauftragnehmer und Kunden zu

#### **Kasten 6.4**

##### **In der Dreigliedrigen Grundsatzklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik festgelegte Orientierungshilfe im Bereich der Ausbildung**

„Die Regierungen sollten in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Parteien eine gesamtstaatliche Politik für ... Berufsbildung und Berufsberatung entwickeln. In diesem Rahmen sollten multinationale Unternehmen ihre Ausbildungstätigkeiten durchführen“.

„Multinationale Unternehmen sollten ... sicherstellen, dass ihren Arbeitnehmern ... auf allen Stufen eine einschlägige Ausbildung geboten wird, die den Erfordernissen des Unternehmens sowie den Entwicklungsmaßnahmen des Landes entspricht. Diese Aufgabe sollte, soweit angebracht, in Zusammenarbeit mit den Behörden des Landes, den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und den zuständigen lokalen, nationalen oder internationalen Institutionen erfüllt werden“.

„In Entwicklungsländern tätige multinationale Unternehmen sollten sich gemeinsam mit nationalen Unternehmen an Programmen ... beteiligen, die von den Regierungen des Gastlandes gefördert und von den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer unterstützt werden. Das Ziel ... sollte darin bestehen, die Ausbildung und Entwicklung von Fertigkeiten zu fördern und Berufsberatung zu bieten; die Programme selbst sollten gemeinsam von den Parteien durchgeführt werden, die sie unterstützen. Soweit durchführbar, sollten multinationale Unternehmen ... geschultes Personal zur Unterstützung der von den Regierungen organisierten Ausbildungsprogramme zur Verfügung stellen“.

„Multinationale Unternehmen sollten, in Zusammenarbeit mit den Regierungen ... einheimischen Führungskräften innerhalb des Gesamtunternehmens Gelegenheit bieten, ihre Erfahrungen auf geeigneten Gebieten, wie z. B. Arbeitsbeziehungen, zu erweitern“.

bieten und in die Hochschulausbildung durch enge Zusammenarbeit mit Universitäten und F&E-Zentren und die Errichtung eigener Ausbildungszentren zu investieren.

391. Staatliche Politiken und Einrichtungen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung der Übertragung von Qualifikationen und Wissen von MNU in die lokale Wirtschaft, indem sie ADI mit höherer Wertschöpfung und technologie- und qualifikationsintensive MNU anziehen und indem sie die inländische Wirtschaft in die Lage versetzen, von MNU zu lernen. Gemeinschaftsunternehmen und Unternehmensnetzwerke in lokalen Clustern oder entlang globaler Wertschöpfungsketten können dazu beitragen, eine Zusammenarbeit zwischen MNU und der inländischen Wirtschaft zu begründen, und dementsprechend den Strom von Wissen und Qualifikationen erleichtern. Firmen können ausbildungstechnische und technologische Nebenwirkungen wirksam durch solche Lern- und Innovationsnetzwerke organisieren (Zachmann, 2008).

392. Indizien aus einigen großen Volkswirtschaften, insbesondere China, Indien und der Republik Korea, legen den Schluss nahe, dass Gemeinschaftsunternehmen von inländischen und internationalen Firmen innerhalb einer kohärenten exportorientierten Entwicklungsstrategie, die darauf abzielt, technologische Rückstände aufzuholen, dem industrieweiten Lernen zugute gekommen sind. Diese Länder zogen zuerst MNU in ausgewählten Sektoren an, überwiegend dadurch, dass sie Zugang zu den einheimischen Märkten boten. Sie favorisierten Gemeinschaftsunternehmen, um den Wissens- und Technologietransfer zu fördern. Infolgedessen waren sie in der Lage, erhebliche technologische und Investitionskapazitäten zu entwickeln und ihre Produktions- und Exportstruktur zu diversifizieren. Die Automobilindustrie in allen drei Ländern bietet ein interessantes Beispiel für zwischenbetriebliches und industrieweites Lernen im Rahmen von Netzwerken, die internationale Automobilhersteller, lokale Montagebetriebe und lokale Zulieferer umspannen (Kasten 6.5).

### Kasten 6.5

#### Lernnetzwerke in der chinesischen und indischen Automobilindustrie

China und Indien exportieren eine breite Palette von hochmodernen Produkten jenseits dessen, was man auf der Grundlage ihres Pro-Kopf-Einkommens erwarten könnte. Ihre Exportprofile sind auf Güter hoher Produktivität ausgerichtet. Lernnetzwerke haben eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung dieser Investitions- und Produktionskapazität gespielt.

Indien liberalisierte die Automobilindustrie in den neunziger Jahren. Nationale Kraftfahrzeug-Montagebetriebe, wie Maruti Udyog Ltd. (MUL), ein Gemeinschaftsunternehmen der indischen Regierung und der Suzuki Motor Corporation (Japan), und das private Unternehmen Tata Engineering and Locomotive Company Ltd. (TELCO), eine führende inländische Kraftfahrzeugmontagefirma, waren mit der Notwendigkeit konfrontiert, zwei Reihen von Normen zu erfüllen:

- internationale Qualitätsnormen, die von globalen Automobilherstellern, die auf den indischen Markt drängten, festgelegt wurden; und
- die durch nationale Vorschriften festgelegten Normen in Bezug auf einen hohen lokalen Fertigungsanteil.

Die indische Automobilindustrie stützt sich auf zahlreiche kleine Zulieferfirmen, die Erfüllung internationaler Qualitätsnormen war daher eine Herausforderung. Die Montagefirmen (TELCO und MUL) reagierten darauf mit der Entwicklung enger Verflechtungen mit ihren Zulieferern. Durch diese Verflechtungen verbesserten sie die Qualifikationsbasis ihrer Zulieferer und verwandelten die Lieferkette in eine Lernkette auf der Grundlage einer kooperativen und wechselseitigen Beziehung zwischen Montagefirmen und Zulieferern. Das Netzwerk hat zu einem industrieweiten Lernprozess und zur Entwicklung von technologischen, Netzwerk- und Produktionskapazitäten auf der Ebene der Branche geführt.

In China spielen ausländische Investoren seit Mitte der neunziger Jahre eine Schlüsselrolle beim Aufbau von sozialen Fähigkeiten: „... China hat ausländische Unternehmen zwar willkommen geheißen, hatte dabei aber immer das Ziel vor Augen, die inländischen Kapazitäten zu fördern“ (Rodrik, 2006, Seite 7, 18). Ausländische Investoren müssen Gemeinschaftsunternehmen mit einheimischen Firmen gründen, um einen Technologietransfer sicherzustellen. Die starke inländische Herstellerbasis hat zur Schaffung inländischer Lieferketten beigetragen. Die Kraftfahrzeugeile-Industrie ist durch Anforderungen in Bezug auf den lokalen Fertigungsanteil gefördert worden, was die Unternehmen dazu gezwungen hat, eng mit lokalen Zulieferern zusammenzuarbeiten, um hohe Qualität sicherzustellen. Es sind substantielle Kenntnisse und Qualifikationen von ausländischen zu inländischen Unternehmen transferiert worden, und die besten inländischen Zulieferer haben mittlerweile ein Niveau erreicht, das internationaler vorbildlicher Praxis nahekommt.

Quelle: Okada, 2004; Rao, 2004; Rodrik, 2006, Seite 7, 18.

393. In Afrika zielen ausländische Investitionen überwiegend auf die natürlichen Ressourcen, was begrenzte Nebeneffekte bewirkt. Beispielsweise sind Investitionen im Bergbau nicht stark in den inländischen Wirtschaften verankert, da sie nur wenige vor- und nachgelagerte Verflechtungen in der Wirtschaft des Gastlands aufweisen. Die UNCTAD kommt zu dem Schluss, dass die staatlichen Politiken noch kein Mittel gefunden haben, um die Auswirkung größerer ADI-Zuströme auf den Aufbau inländischer technologischer Kapazitäten oder die Entwicklung einheimischer Unternehmen zu steigern (UNCTAD, 2007, Seite 41-42).

## 6.3. Klimawandel

394. *Eine der Haupttriebkräfte des Wandels neben Technologie und Handel ist der Klimawandel.* Nachhaltige Entwicklung und die Integration des Umweltschutzes in wirtschaftliche und soziale Entwicklungsziele sind seit langem eine wichtige Frage auf

der nationalen und internationalen Politikagenda. Ökologische Nachhaltigkeit ist ein fester Bestandteil des von der IAO verfolgten Ziels des nachhaltigen Unternehmertums.

395. Innerhalb der Agenda der nachhaltigen Entwicklung ist der Klimawandel jetzt ein vordringliches Anliegen. Niveau und Struktur der Beschäftigung und die Qualifikationsbedürfnisse an vielen Orten weltweit werden sowohl durch die unmittelbaren Auswirkungen der globalen Erwärmung (insbesondere in der Landwirtschaft, der Fischerei, im Fremdenverkehr und im Bergbau) als auch durch die auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene getroffenen Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und seiner Auswirkungen beeinflusst werden (World Resources Institute et al., 2005).

396. Die Kenntnis und das Bewusstsein der Beschäftigungs- und Qualifikationsauswirkungen des Klimawandels und der entsprechenden Politiken sind noch schwach ausgeprägt (Kuhndt und Machiba, 2008). Dies erklärt zum Teil, weshalb „Beschlüsse über die Klimapolitik selten vom Standpunkt der Beschäftigung aus bewertet werden“ (EGB, 2007, Seite 182). Der Generaldirektor des IAA wies in seinem Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz 2007 (IAA, 2007k) auf die Notwendigkeit hin, Untersuchungen durchzuführen, um das Ausmaß und die Art der Beschäftigungstransformation zu ermitteln, die den Übergang zu nachhaltigeren Produktions- und Verbrauchsmustern begleiten wird.

397. Lehren aus früheren Übergangserfahrungen legen den Schluss nahe, dass der Übergangsprozess in proaktiver Weise gehandhabt werden muss und dass Schritte unternommen werden müssen, um die Anpassung der Arbeitsmärkte zu erleichtern, um die Möglichkeiten für neue Arbeitsplätze zu maximieren und potentielle Arbeitsplatzverluste anzugehen. Die Qualifikationsentwicklung wird in diesem Prozess eine wesentliche Rolle spielen (IAA, 2007k).

398. Die Qualifikationsentwicklung ist sowohl für Abschwächungs- als auch für Anpassungspolitiken von Bedeutung:

- *Anpassungspolitiken* zielen darauf ab, die negativen Auswirkungen der globalen Erwärmung zu reduzieren;
- *Abschwächungspolitiken* zielen darauf ab, durch Verminderung der Treibhausgasemissionen und die Entwicklung einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft die globale Erwärmung selbst zu reduzieren.

### 6.3.1. Qualifikationen, durch die die Anpassungsfähigkeit der schutzbedürftigsten Menschen verbessert wird

399. Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeit, sich an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen, müssen auf die anfälligsten sozialen Gruppen und geographischen Regionen ausgerichtet werden. Arme Menschen in Entwicklungsländern, die oft in der Landwirtschaft in tropischen, semi-ariden oder ariden Regionen tätig sind, und Menschen in niedrig gelegenen Gebieten sind normalerweise am stärksten betroffen, da ihre Wirtschaftstätigkeit und ihr Standort am klimaanfälligsten sind (Abramovitz et al., 2002).

400. Entwicklungsländer müssen unbedingt in der Lage sein, Klimatrends und deren Auswirkungen auf die lokalen Produktionstätigkeiten zu überwachen. Beispielsweise hilft die Kommission für Landwirtschaftsmeteorologie der Weltorganisation für Meteorologie bei der Stärkung des Berufsprofils und der Berufsqualifikationen der Landwirtschaftsmeteorologie in Entwicklungsländern, indem sie der landwirtschaftlichen Bevölkerung Ausbildung und Beratung bietet. An diesen Qualifikationen besteht dort hoher



Bedarf, wo die sich wandelnden Wetterbedingungen Anpassungsmaßnahmen in Bezug auf Kulturen, Vieh und Wälder erforderlich machen (Walker, 2005).

401. In Agrargemeinden muss daher die Kenntnis neuer Technologien sowie der Auswahl und der Diversifizierung der Anbausorten zusammen mit den Fähigkeiten zur Anwendung dieses Wissens verbessert werden (Stern, 2007; IPCC, 2007a). *Die Diversifizierung der Anbausorten* ist in vielen Ländern Afrikas und Brasiliens eingeführt worden, um die Wahlmöglichkeiten der Farmer zu erweitern (IPCC, 2007b). Die Weitergabe dieses Wissens durch ländliche Gemeinschaften und die Befähigung der Farmer zu seiner Nutzung, damit sie ihre Zukunft gestalten können, wurde in Kapitel 4 erörtert. In der Landwirtschaft und anderen nachteilig betroffenen Sektoren müssen Regierungen, die Sozialpartner und das Berufsbildungssystem proaktive Maßnahmen entwickeln, konzipieren und umsetzen, damit Arbeitnehmer, Unternehmen und Gemeinwesen in der Lage sind, sich an diese weitreichenden Umweltveränderungen und an die staatlichen Politiken und internationalen Vereinbarungen, die zum Schutz der Umwelt ausgearbeitet worden sind, anzupassen. Die regionale und kommunale Antwort auf Beschränkungen der Fischerei in einem Gebiet, das von der Fischerei abhängig ist, ist ein Beispiel für die Art von Einrichtungen, die benötigt werden, um die Fähigkeit zur Anpassung aufzubauen (Kasten 6.6).

### 6.3.2. Abschwächung: Qualifikationen und Fähigkeiten für „grüne“ Tätigkeiten

402. Es bedarf einer breiten Palette neuer und unterschiedlicher Qualifikationen auf beruflicher, fachlicher und Führungsebene, um die Treibhausgasemissionen zu verringern und den Übergang zu CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaften zu erleichtern. Technologien für erneuerbare Energien und energieeffiziente Technologien sowie Politiken und Institutionen, die einen Übergang von CO<sub>2</sub>-intensiven zu CO<sub>2</sub>-armen Tätigkeiten befürworten, steigern die Nachfrage nach neuen und unterschiedlichen Qualifikationen für „grüne Tätigkeiten“, während die bei sogenannten „braunen“ Tätigkeiten verwendeten Qualifikationen rückläufig sein werden (Jochem und Madlener, 2003).

403. In verschiedenen Untersuchungen, hauptsächlich in Industrieländern, sind die potentiellen Nettobeschäftigungseffekte von Abschwächungspolitiken abgeschätzt worden<sup>2</sup>. Wie im Fall der Technologie und des Handels, die oben erörtert werden, benötigen die Wirtschaften jedoch neue, diversifizierte und größere Qualifikationen, wenn das Potenzial ausgeschöpft werden soll (IAA, 2007k). Dazu gehören Spitzenqualifikationen für Forschung und Entwicklung in neuen Technologien, technische Qualifikationen im Zusammenhang mit der Installation, dem Betrieb und der Wartung von energieeffizienten Gebäuden und die vielen Kernqualifikationen, die zur Unterstützung der Umsetzung von Reformen und Veränderungen benötigt werden.

404. Viele Länder entwickeln Ausbildungspolitiken und -programme, um dem „grünen“ Qualifikationsprofil neuer oder modernisierter Berufe gerecht zu werden. In den Vereinigten Staaten bewilligt das Gesetz von 2007 über grüne Tätigkeiten Mittel in Höhe von 120 Millionen US-Dollar pro Jahr für die Ausbildung von Arbeitnehmern für Tätigkeiten im Sektor der sauberen Energien zur Entwicklung, Produktion, Installation, zum Betrieb und zur Wartung einer Vielzahl von innovativen Technologien für

---

<sup>2</sup> Siehe beispielsweise Europäische Kommission, 2005; Apollo Alliance, 2004; Kuhnndt und Machiba, 2008.

**Kasten 6.6**  
**Reaktion auf Umweltveränderungen: Diversifizierung in spanischen Fischereigemeinschaften**

Gemäß der Europäischen Union gibt es in Spanien die elf Regionen, die in der gesamten Gemeinschaft am stärksten vom Fischereisektor abhängen. Die potentiellen Mindererträge oder Beschränkungen der Fischerei (infolge abnehmender Bestände und umweltschutzpolitischer Maßnahmen) haben den Anstoß zu dringenden Entwicklungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegeben. Die Diversifizierung umfasst Aquakultur und neue nicht maritime Tätigkeiten. Zielgruppen sind Männer im mittleren Lebensalter und ältere Männer, die ihr Handwerk durch Erfahrung am Arbeitsplatz erlernt haben und die über eine begrenzte allgemeinere Bildung oder Ausbildung verfügen, und Frauen, die das Familieneinkommen aufbessern wollen. Die entsprechende Strategie stützt sich auf das Engagement aller Beteiligten und institutionellen Trümpfe der Region, beispielsweise:

*Die Allgemeine Gewerkschaft der Arbeitnehmer* ermittelte in ihrer Antwort viel versprechende Beschäftigungsalternativen zur Fischerei, je nach den geographischen Bedingungen und der Ausbildung und den Präferenzen der betroffenen Arbeitnehmer, und zählte Umschulungsmaßnahmen zu den Investitionen, die zur Entwicklung dieser Alternativen erforderlich sind.

*Universitäten und Ausbildungszentren* steuern ihre Fähigkeiten in Form von Technologieberatung, Management, Sensibilisierung und spezialisierter Ausbildung bei, um die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu verbessern.

*GUIMATUR* ist eine galizische Vereinigung, der ausschließlich weibliche Schalentiersammler, Netzhersteller und Netzausbesserer angehören, die 2004 als Ergebnis von Ausbildungslehrgängen, die aus europäischen Mitteln subventioniert wurden, ins Leben gerufen wurde. Die Vereinigung verbreitet die traditionelle handwerkliche maritime Kultur des südlichen Galiziens durch touristische Routen und Aktivitäten, wodurch Frauen in die Lage versetzt werden, ihr Einkommen während der Schonzeiten oder saisonalen Unterbrechungen aufzubessern. Der Ansatz findet Anerkennung wegen des damit verbundenen Einkommens, aber auch wegen der Art und Weise, wie er das kulturelle Erbe der beteiligten galizischen Küstenstadt (Cambados) hochhält und schützt.

Die Konsolidierung und Verwirklichung der von den Fischern selbst ersonnenen Konzepte erfordert Zugang zu technischer und finanzieller Unterstützung von außerhalb der betroffenen Gemeinwesen. Die verschiedenen Foren, Netzwerke und Zentren für den Meinungsaustausch spielen eine wesentliche Rolle bei der Bekanntmachung von Initiativen und dem Austausch von Wissen über die Experimente, die in anderen Regionen oder Ländern durchgeführt werden, und beim Lernen aus den Problemen und Stärken anderer Initiativen.

Quelle: [www.guimatur.org/main.aspx](http://www.guimatur.org/main.aspx)

erneuerbare Energien und von energieeffizienten Technologien<sup>3</sup>. Es gibt auch eine steigende Nachfrage nach neuen beruflichen Qualifikationen von Handwerkern, Architekten und Bauingenieuren als Folge der grünen oder energieeffizienten Bau- und Sanierungsmaßnahmen in Deutschland, die durch den deutschen Bund für Arbeit und Umwelt gefördert werden, eine gemeinsame Vereinbarung zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und im Umweltbereich engagierten nichtstaatlichen Organisationen. Private Ausbildungsanbieter, Universitäten, Handelskammern und Wirtschaftsverbände, wie regionale Handwerksvereinigungen, haben darauf reagiert und Weiterbildungsprogramme entwickelt (UNEP, 2007).

405. In Südafrika ist der technologische Aufholprozess *im Sektor der erneuerbaren Energien* mit Qualifikationsentwicklungsprogrammen koordiniert worden. Das Weißbuch der Regierung über erneuerbare Energien (2003) unterstützt die Schaffung von

<sup>3</sup> Zu Einzelheiten siehe <http://www.worldwatch.org> (Okt. 2007).

Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien (Wassererwärmung durch Sonnenenergie und Biokraftstoffe) mit dem Potential der Schaffung von 35.000 Arbeitsplätzen. Die Regierung ist dabei, neue berufliche Qualifikationen in der Landwirtschaft zu erarbeiten, z. B. für den Anbau von ölhaltigen Nutzpflanzen für Biodiesel und Solarheizung (Visagie und Prasad, 2006). In China verabschiedete die Regierung den Nationalen ländlichen Biogas-Aufbauplan 2003-2010, der neue Beschäftigungsmöglichkeiten für viele arbeitslose Landwirte in ländlichen Gebieten bietet. Um dem Mangel an technischer Kapazität für den Betrieb und die Wartung der Faulbehälter in der Provinz Shanxi abzuwehren, wurden 40 Ausbildungslehrgänge veranstaltet, und bis 2005 war mehr als 4.000 Personen das Nationale Biogas-Techniker-Diplom verliehen worden (Kuhndt und Machiba, 2007). Es werden weitere Untersuchungen durchgeführt, nicht nur über Qualifikationen und Märkte für Biokraftstoffe, sondern auch über ihre langfristigen Umweltkosten und -nutzeffekte.

406. Im *Abfall- und Recyclingsektor* werden Kompetenzen und soziale Fähigkeiten für die technische Beherrschung und Steuerung des Prozesses benötigt, aber auch, um neue Technologien zu konzipieren und um das Entstehen neuer Generationen von Konstrukteuren und Produktentwicklern zu fördern, die der Zusammensetzung der für die Herstellung von Produkten verwendeten Werkstoffe in vollem Umfang Rechnung tragen. Qualifikationen und Kompetenzen dieser Art sind in Universitäten und Berufsbildungseinrichtungen sowie in der Wirtschaft und im öffentlichen Sektor weitgehend noch nicht vorhanden. Japan hat die Wiederverwertung und die Materialkreislaufgesellschaft ganz oben auf die Agenda gesetzt und einen nationalen Plan entwickelt, der Kapazitätsaufbau durch technische Zusammenarbeit und Unterstützung umfasst, um die einschlägigen Systeme zu entwickeln (Regierung Japans, 2005).

407. Es bedarf einer verbesserten Kenntnis der Beschäftigungs- und Qualifikationsauswirkungen des Klimawandels, damit sich Regierungen und die Sozialpartner auf gemeinsame Lösungen einigen können, um die Herausforderungen des Klimawandels auf nationaler, Branchen- und Unternehmensebene zu bewältigen. Die vorstehenden Beispiele veranschaulichen nachdrücklich, dass die Entwicklung geeigneter Qualifikationen (sogenannte grüne Qualifikationen für grüne Tätigkeiten) proaktive Unterstützung für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch Abschwächungs- und Anpassungsmaßnahmen bieten und damit eine nachhaltige Entwicklung fördern kann. Es wird aber auch mehr und mehr erforderlich sein, zur Neuqualifizierung der betroffenen Arbeitnehmer und zum Aufbau der Fähigkeiten der anfälligsten Arbeitnehmer in Entwicklungsländern beizutragen, damit sie wirksamer auf die lokalen Konsequenzen klimatischer Veränderungen reagieren können.

408. Unterstützende Politiken können gleichzeitig nachhaltige Unternehmen und nachhaltige Entwicklung fördern, wie Juan Somavía, der Generaldirektor des IAA, in seinem Vorwort zu den Schlussfolgerungen der Allgemeinen Aussprache über die Förderung nachhaltiger Unternehmen feststellte (IAO, 2007e):

Bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen geht es darum, die Institutionen und ordnungspolitischen Systeme zu stärken, die Unternehmen förderlich sind – starke und effiziente Märkte benötigen starke und effektive Institutionen. Es geht auch darum sicherzustellen, dass die personellen, finanziellen und natürlichen Ressourcen gerecht und effizient kombiniert werden, um Innovationen und höhere Produktivität zu erzielen. Dies erfordert neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung, Wirtschaft, Arbeitnehmern und Gesellschaften, um sicherzustellen, dass die Qualität des heutigen und künftigen Lebens und der Beschäftigung optimiert und gleichzeitig die Nachhaltigkeit des Planeten gewahrt wird.

409. Fassen wir zusammen: Dieser kurze Überblick unterstreicht den Wert der von Arbeitsministerien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unternommenen

Anstrengungen zur Integration von Fragen und Strategien der Qualifikationsentwicklung in die Gestaltung von Handels-, Technologie- und Umweltpolitiken. Es bedarf daher einer Koordination mit den für die Gestaltung und Durchführung der Politik in diesen Bereichen verantwortlichen Ministerien und Stellen, wenn die nationalen Bildungs- und Ausbildungssysteme in der Lage sein sollen: (1) Arbeitnehmer, Arbeitgeber und junge Frauen und Männer mit den von neu entstehenden Industrien und Arbeitsplätzen benötigten Qualifikationen auszustatten; und (2) die nationalen Kapazitäten zur Bewältigung des Übergangs zwischen rückläufigen und wachsenden Sektoren und Berufen aufzubauen. Ohne solche Maßnahmen wird es zu Qualifikationslücken, hohen individuellen und sozialen Anpassungskosten und vertanen Chancen zur Steigerung der Produktivität, Beschleunigung des Beschäftigungswachstums und Ausweitung der Entwicklung kommen.

## Wesentliche Politikorientierungen, die sich aus dem Bericht ergeben

---

### 1. Erfüllung des Qualifikationsbedarfs in Bezug auf Relevanz und Qualität

- Die Fähigkeit von Schulen, Ausbildungseinrichtungen und Unternehmen steigern, einschlägige und erstklassige Qualifikationen zu vermitteln und rasch auf sich wandelnde Qualifikationsbedürfnisse zu reagieren.
- Das Angebot an einer qualitativ guten Grundbildung als wesentliches Recht und als Grundlage für Berufsausbildung, lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit erweitern.
- Die informellen Lehrlingsausbildungssysteme verbessern, damit sie Qualifikationen und Wissen als Grundlage für Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung und für fortschrittlichere Technologien bereitstellen.
- Die Anerkennung von Qualifikationen für die wirksame und effiziente Abstimmung der Qualifikationen der Arbeitnehmer auf die in den Unternehmen benötigten Qualifikationen erleichtern (ungeachtet dessen, wo die Qualifikationen erworben wurden).
- Chancengleichheit für Frauen und Männer beim Zugang zu einschlägiger und qualitativ guter Bildung, Berufsausbildung und entsprechendem betrieblichen Lernen und zu produktiver und menschenwürdiger Arbeit fördern.
- Ausbildungs- und Arbeitsvermittlungsdienste auf Frauen und Männer in benachteiligten Bevölkerungsgruppen ausrichten, um ihnen dabei zu helfen, ihr Potential für produktive Arbeit und für einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auszuschöpfen.
- Die Fähigkeit der Arbeitsmarktinstitutionen zur Erhebung und Verbreitung von zuverlässigen und aktuellen Informationen über Qualifikationsbedürfnisse in gegenwärtigen Arbeitsmärkten verbessern als Grundlage für sachkundigere Entscheidungen der Beteiligten und für die Berufsberatung.
- Den sozialen Dialog im Bereich der Ausbildung auf betrieblicher, sektoraler und nationaler Ebene fördern, um die Relevanz der Berufsausbildung für die Bedürfnisse des Marktes zu verbessern.

### 2. Abschwächung der Anpassungskosten

- Die Fähigkeit der von Technologie-, Markt- oder Klimaveränderungen nachteilig betroffenen Arbeitnehmer und Unternehmen zur Anpassung an die neuen Verhältnisse fördern.

- Das Risiko der Langzeit-Arbeitslosigkeit oder -unterbeschäftigung von Frauen und Männern verringern durch Aktualisierung der Qualifikationen und Neuqualifizierung der Arbeitnehmer auf proaktive Weise, insbesondere indem Veränderungen und ihre Konsequenzen für die Qualifikationsentwicklung vorweggenommen werden.
- Das Angebot an finanziell tragbarer Ausbildung in neuen Qualifikationen und Berufen als Teil der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen erweitern, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und die Nachhaltigkeit der Unternehmen zu sichern.
- Die Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer in die Beschäftigung durch die Verbindung von Ausbildung mit Berufsberatung und Arbeitsvermittlung fördern.
- Den Wechsel zwischen Stellen durch Stärkung der Sozialschutzmaßnahmen in Koordination mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erleichtern.
- Die Fähigkeit von Regierungen und Arbeitgebern verbessern, den Wechsel aus rückläufigen Sektoren in konkurrenzfähigere Tätigkeiten und Sektoren effektiv zu bewältigen.
- Den sozialen Dialog im Bereich der Ausbildung im Hinblick auf wirksame Anpassungsprozesse fördern.

### 3. Aufrechterhaltung eines dynamischen Entwicklungsprozesses

- Qualifikationsentwicklungspolitiken als strategische Komponente der nationalen Entwicklungsstrategien und -pläne fördern.
- Die Koordinierung und Abstimmung der Grundbildung, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung auf F&E-, Industrie-, Handels-, Technologie- und makroökonomische Politiken fördern.
- Soziale Fähigkeiten aufbauen, um für neue Technologien und sich abzeichnende Chancen in inländischen und globalen Märkten gerüstet zu sein.
- Einen fortlaufenden Prozess des lebenslangen Lernens erleichtern.
- Die Fähigkeit der Arbeitsmarkt-Informationssysteme verbessern, Informationen über künftige Qualifikationsbedürfnisse als Grundlage für vorausschauende, sachkundige Qualifikationsentwicklungspolitiken zu beschaffen, zu aktualisieren und zu verbreiten.
- Den Zugang zu qualitativ guter Ausbildung in der informellen Wirtschaft ausweiten und Systeme zur Anerkennung der außerhalb der formellen Ausbildung erworbenen Qualifikationen aufbauen, um Arbeitnehmern und Arbeitgebern beim Wechsel in die formelle Wirtschaft behilflich zu sein.
- Institutionelle Vorkehrungen entwickeln und aufrechterhalten, die Ministerien, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter und Ausbildungseinrichtungen in die Lage versetzen, sich wandelnde Qualifikationsbedürfnisse zu erkennen und darauf zu reagieren, insbesondere solche, die auf Veränderungen in den Bereichen Technologie, Handel und Klima zurückzuführen sind.
- Die Fähigkeit lokaler Unternehmen fördern, neue Kenntnisse und Qualifikationen aufzunehmen.

- Zu Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen für neue Berufe und Tätigkeiten anregen.
- Den sozialen Dialog im Bereich der Ausbildung fördern, um institutionelles Vertrauen aufzubauen, einen sozialen Konsens zu schmieden und die Politikkoordination und die Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern zu erleichtern.





## Vorgeschlagene Diskussionspunkte

---

1. Wie kann die Qualifikationsentwicklung zu menschenwürdiger Arbeit, Produktivität und Beschäftigungswachstum beitragen, und welches sind in dieser Hinsicht die Hauptherausforderungen für Regierungen und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände?
2. Durch welche Politiken und Maßnahmen kann die Qualifikationsentwicklung im Hinblick auf die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen und die Produktivität am Arbeitsplatz und entlang Wertschöpfungsketten am besten unterstützt werden? Welche Rolle fällt den Regierungen und den Sozialpartnern bei der Förderung dieser Politiken und Maßnahmen zu, und wie kann die IAO ihre Bemühungen unterstützen?
3. Wie können Regierungen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sicherstellen, dass die Qualifikationsentwicklung zur Steuerung der globalen Triebkräfte des Wandels, wie Technologie, Handel und Klimawandel, beiträgt?
4. Welche Politiken und Institutionen können am besten zur rechtzeitigen Ermittlung von Qualifikationsbedürfnissen anregen, um sie in nationale und sektorale Entwicklungsstrategien einfließen zu lassen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer sicherzustellen? Welche Rolle fällt den Regierungen und den Sozialpartnern bei der Förderung solcher Politiken und Institutionen zu, und wie kann die IAO ihre Bemühungen unterstützen?
5. Durch welche Politiken und interministeriellen Koordinierungsmaßnahmen können Verknüpfungen zwischen Grundbildung, Berufsausbildung, Eintritt in das Erwerbsleben und lebenslangem Lernen für Frauen und Männer am besten gestärkt werden? Welche Rolle fällt den Regierungen und den Sozialpartnern in dieser Hinsicht zu, und wie kann die IAO ihre Bemühungen unterstützen?
6. Welches sind nachhaltige Mittel und Wege zur Erweiterung der Qualifikationsentwicklung für Menschen in ländlichen Gemeinwesen, für Menschen in der informellen Wirtschaft als Mittel zur Bewerkstelligung des Übergangs zur formellen Wirtschaft und für andere Gruppen mit besonderen Bedürfnissen, um ihnen dabei zu helfen, menschenwürdige und produktive Arbeit zu erlangen?



## Bibliographie

---

- Abramovitz, J., et al. 2002. *Adapting to climate change: Natural resource management and vulnerability reduction* (World Conservation Union – IUCN, Worldwatch Institute, International Institute for Sustainable Development – IISD, Stockholm Environment Institute/Boston).
- Acemoglu, D.; Pischke, J.-S. 2001. *Minimum wages and on-the-job training*, Diskussionspapier 384, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (Bonn, IZA).
- Aedo, C; Nunez, S. 2003. *The impact of training policies in Latin America and the Caribbean: The case of Programa Joven*, Inter-American Development Bank Research Network Working Paper R 483 (Washington, IADB).
- Afrikanische Union. 2007. *Strategy to revitalize technical and vocational education and Training (TVET) in Africa*, Tagung des Vorstands der Bildungsminister der Afrikanischen Union (COMEDAF II+), 29.-31. Mai 2007, Addis Abeba, Äthiopien.
- Aidt, T.; Tzannatos, Z. 2002. *Unions and collective bargaining* (Washington, Weltbank).
- Alex, G.; Rivera, W. 2004. *Extension reform for rural development: Case studies of international initiatives*. Unter: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), Website über Agriculture and Rural Development.
- Amabile, T. M. 1996. *Creativity in context* (New York, Westview Press).
- Amer, M. 2005. *Background Paper on Egypt*, erstellt für die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) im Rahmen ihres Projekts über die Funktionsweise der Arbeitsmärkte in der Mittelmeerregion, 2005.
- Apollo Alliance. 2004. *New energy for America: The Apollo jobs report: Good jobs & energy independence*, gemeinsam erstellt vom Institute for America's Future und Center On Wisconsin Strategy mit Wirtschaftsanalysen der Perryman Group, Waco TX. Unter: <http://www.apolloalliance.org>
- Arora, A.; Gambardella, A. 2004. "From underdogs to tigers: The rise and growth of the software industry", in *Some emerging countries* (Oxford, Oxford University Press).
- Ashton, D.; Sung, J.; Raddon, A.; Riordan, T. 2008. *Challenging the myths about learning and training in small and medium enterprises: Implications for public policy* (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Asian-Pacific Newsletter. 2005. "Agriculture", in: *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, Jg. 12, Nr. 3, Nov. Unter: <http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/Asian-Pacific+Newsletter/>.
- Assaad R.; Roudi-Fahimi, F. 2007. *Youth in the Middle East and North Africa: Demographic opportunity or challenge?* Population Reference Bureau MENA policy brief, April.
- Asset Skills. 2006. *Skills needs assessment for the East of England Region* (Vereinigtes Königreich).
- Atchoarena, D.; Gasperini, L. 2003. *Education for rural development: Towards new policy responses*, gemeinsame Studie der FAO und UNESCO (Rom/Paris, FAO/UNESCO-IIEP).
- Auer, P.; Efendioglu, U.; Leschke, J. 2005. *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genf, IAA).
- Australian National Training Authority. 2004. *Bridging pathways: Blueprint for implementation*, revised blueprint (Brisbane, Australian National Training Authority).
- Australian Public Service Commission. 2006. *Employment of people with disabilities in the APS*, Management Advisory Committee Nr. 6 (Canberra, Commonwealth of Australia).
- Avila, M.; Gasperini, L. 2005. *The MDGs and sustainable rural development in sub-Saharan Africa: Challenges and implications for education for rural people*, FAO working document (Rom, FAO).
- Bach, S. 2003. *International migration of health workers: Labour and social issues*, IAA-Arbeitspapier 209, Programm Tätigkeiten nach Sektoren (Genf, IAA).
- Barrett, A.; O'Connell, P. 2001. "Does training generally work?," in *Industrial and Labour Relations Review*, Jg. 54, Nr. 3, S. 647-662.

- Barro, R. J.; Lee, J. 2000. *International data on educational attainment: Updates and implications*, CID Working Paper Nr. 42.
- Batra, G. 2001. *Skills upgrading and competitiveness in developing countries*, Presentation to the World Bank Institute, Labour Market Policies, 23. April-4. Mai, Washington, Weltbank).
- Bauer, S.; Finnegan, G.; Haspels, N. 2006. *GET Ahead for Women in Enterprise Training Package and Resource Kit* (Bangkok, IAA).
- Beaudry, P.; Patrick, F. 2005. *Managerial skill acquisition and the theory of economic development*, NBER Working Paper Nr. W11451.
- Beaumont, P.; Hunter, L.; Sinclair, D. 1996. "Customer-supplier relations and the diffusion of employee relations changes", in *Employee Relations*, Jg. 18, Nr. 1, S. 9-19.
- Beblo, M.; Beninger, D.; Laisney, F. 2003. *Methodological issues related to the analysis of gender gaps in employment, earnings and career progression: Final report*, Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Europäische Kommission.
- Belussi, F. 1996. "Local systems, industrial districts and institutional networks: Towards a new evolutionary paradigm of industrial economics?" in *European Planning Studies*, Jg. 4, Nr. 1, S. 5-27.
- Bennell, Paul. 1999. *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*. Employment and Training Papers Nr. 43 (Genf, IAA).
- Biasiato, F. 2007. *Gender notes: Preliminary contribution towards mainstreaming gender throughout the report on "Skills for productivity, employment growth and development"*, Hintergrundpapier für die IAO, unveröffentlicht.
- Biggs, T.; Shah, M.; Srivastava, P. 1996. *Technological capabilities and learning for African enterprises*, Regional Program on Enterprise Development (RPED) (Washington, Weltbank).
- Bird, A. 2006. *Together: Making national skills strategies that work – for all: With lessons from Australia, Singapore, Malaysia and South Africa*, unveröffentlicht, Asiatisches Regionalamt der IAO (Bangkok, IAA).
- Blair, J.; Gereffi, G. 2001. "Local clusters in global chains: The causes and consequences of export dynamism in Torreon's blue jeans industry", in *World Development*, Jg. 29, Nr. 11, S. 1885-1903.
- Blom, R. 2006. *An introductory guide to recognition of prior learning: Conceptual and practical issues for policy-makers*, unveröffentlichter Bericht (Genf, IAA).
- Botswana Training Authority (BOTA). 2006. *Policy on mainstreaming gender into vocational training*, Regierung von Botsuana.
- Brewer, L. 2004. *Youth at risk: The role of skills development in facilitating the transition to work*, Skills Working Paper Nr. 19 (Genf, IAA).
- Briscoe, J.; Dainty, A.; Millett, S. 2001. "Construction supply chain partnerships: Skills, knowledge and attitudinal requirements", in *European Journal of Purchasing and Supply Management*, Jg. 7, S. 243-255.
- Brown, C. 1990. "Empirical evidence on private training", in *Research in Labor Economics*, Jg. 11, S. 97-113.
- Brown, P. 1999. "Globalization and the political economy of high skills", in *Journal of Education and Work*, Jg. 12, Nr. 3, S. 233-251.
- Bulgarelli, 2006. *Four years on: Reviewing the priorities for cooperation in vocational education and training*, Vortrag auf einem informellen Treffen von Bildungsministern, Helsinki, 5. Dezember 2006, CEDEFOP.
- Burchardt, T. 2005, *The education and employment of young disabled people: Frustrated ambition*, veröffentlicht für die Joseph Rowntree Foundation von The Policy Press.
- Burchell, B.; Deakin, S.; Michie, J.; Rubery, J. 2003. *Systems of production: Markets, organizations and performance* (London, Routledge).
- Camagni, R. 1991. *Innovation networks: Spatial perspectives* (London, Belhaven Press).
- Cantwell, J.A. 2005. "Innovation and competitiveness", Kapitel 20 in J. Fagerberg, C. Mowery, und R.R Nelson (Hrsg.), *Oxford Handbook of Innovation* (Oxford und New York, Oxford University Press).
- CAPLAB. 2007. *Informe de resultados y efectos del Programa de Capacitación Laboral, 1997-2006*, Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo.
- Carr, M.; Chen, M. 2004. "Globalization, social exclusion and gender", in *International Labour Review*, Jg. 143, Nr. 1-2, S. 129-160.

- Cazes, S.; Nesporova, A. 2006. "Combining flexibility and security for employment and decent work in the western Balkans", in *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, 9(2), (Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung).
- CEDEFOP. 2007. Agora XXVI. 2007. *Building a European VET area*, Konferenz in Thessaloniki, 26.-27. April 2007, Konferenzerklärung unter: <http://www.cedefop.europa.eu/index.asp?section=3&sub=1&read=2339> [13 Feb. 2008].
- Cheon, B. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Republic of Korea* (IAA, Genf, erscheint demnächst).
- Clark, P.F.; Stewart, J.B.; Clark, D.A. 2006. "The globalization of the labour market for health-care professionals", in *International Labour Review*, Jg. 145, Nr. 1-2, S. 37-64.
- Coe, D.T.; Helpman, E. 1995. "International R&D spillovers", in *European Economic Review*, Jg. 39, S. 859-87.
- Cörvers, F.; Hensen, M. 2007. "Forecasting regional labour market developments by occupation and education", in M.T.O. Strietska-Ilina und M. Tessaring (Hrsg.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxembourg, CEDEFOP), S. 56-72.
- ; de Grip, A.H. 2002. "Beyond manpower planning: A labour market model for the Netherlands and its forecasts to 2006", in M. Neugart and K. Schömann (Hrsg.): *Forecasting labour markets in OECD countries* (Cheltenham, Edward Elgar), S. 185-223.
- Cohen, W.M.; Levinthal, D.A. 1990. "Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation", in *Administrative Science Quarterly*, Jg. 35, Nr. 1, S. 128-152.
- Combs, J.; Liu, Y.; Hall, A.; Ketchen, D. 2006. "How much do high performance work practices matter?", in *Personnel Psychology*, Jg. 59, Nr. 3, S. 501-528.
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development. 2001. *Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention* (Washington).
- Confederation of British Industry. 2007. *Shaping up for the future: The business vision for education and skills*. Unter: <http://www.cbi.org.uk/pdf/skillssuftf0407.pdf> [Jan. 2008].
- Cousins, P. D. und Crone, M. J. 2003. "Strategic models for the development of obligation based inter-firm relationships", in *International Journal of Operations and Production Management*, Jg. 23, Nr. 12, S. 1447-1474.
- Crouch, C.; Le Gales, P.; Trigilia, C. 2001. *Local production systems in Europe: Rise or demise?* (Oxford, Oxford University Press).
- Dasgupta, P. 2000. "Trust as a commodity", in D. Gambetta (Hrsg.): *Trust: Making and breaking cooperative relations* (New York, Basil Blackwell).
- De Ferranti, D. et al. 2003. *Closing the gap in education and technology*, World Bank Latin American and Caribbean Studies (Washington).
- De Gobbi M.; Nesporova, A. 2005. *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt*, Einheit Beschäftigungspolitik, Hauptabteilung Beschäftigungsstrategie (Genf, IAA).
- De Silva, S. 1996. *Collective bargaining negotiations*, Bureau for Employers' Activities (Genf, IAA).
- Dell'Aringa, C.; Ghinetti, P.; Lucifora, C. 2003. *High performance work systems, industrial relations, and pay setting in Europe* (Katholische Universität, Mailand). Unter: <http://cep.lse.ac.uk/peip/papers/DAGL-final2.pdf> [30. Okt. 2007].
- Docquier, F.; Lowell, L.; Marfouk, A. 2007. *A gendered assessment of the brain drain*, IZA-Diskussionspapier Nr. 3235 (Bonn, IZA).
- ; Marfouk, A. 2005. *Measuring the international mobility of skilled workers (1990-2000)*, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 3381.
- Doeringer, P. B.; Evans-Klock, C.; Terkla, D.G. 2002. *Start-up factories: High performance management, job quality, and regional advantage* (New York, Oxford).
- ; Terkla, D.G. 1995. "Business strategy and cross-industry clusters", in *Economic Development Quarterly*, Jg. 9, Nr. 3, S. 225-237.
- Dyer, J. H.; Singh, H. 1998. "The relational view: Cooperative strategy and sources of inter-organizational competitive advantage", in *The Academy of Management Review*, Jg. 23, Nr. 4, S. 660-679.
- Dyson, C.; Keating, J. 2005. *Recognition of prior learning: Policy and practice for skills learned at work*, Skills Working Paper Nr. 21 (Genf, IAA).
- Dumont, J.-C. 2007. *International migration of health professionals and nurses: New evidence and recent trends*, vorgestellt auf der Konferenz zum Thema "A Call to Action: Ensuring Global Human Resources for Health", 22.-23. März, Genf.

- ; Lemaître, G. 2005. *Counting immigrants and expatriates: A new perspective*, Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 25 (Paris, OECD). Unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/59/35043046.pdf>
- Elwan, A. 1999. *Poverty and disability: A survey of the literature*, Social Policy Discussion Paper Nr. 9932, (Washington, Weltbank).
- Enos, M.D.; Kehrhahn, M.T.; Bell, A. 2003. “Informal learning and the transfer of learning: How managers develop proficiency”, in *Human Resource Development Quarterly*, Jg. 14, Nr. 4, S. 369-387.
- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). 2006. *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis* (New York).
- . 2005. *Human Development Report 2005: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world* (New York).
- Europäischer Gewerkschaftsbund. 2007. *Climate change and employment*, Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), Social Development Agency (SDA), Syndex, Wuppertal Institute.
- Europäische Kommission. 2007. *Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, {SEC(2007) 861, 862}, COM(2007) 359 final (Brüssel).
- . 2005. *Green paper on energy efficiency: Doing more with less* (Luxemburg).
- European Association of Cities for Second Chance Schools. 2007. *Second chance schools (SCSs): Spain*, Human Resources Development Database, Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeiten, IAA. Unter: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/spa-3.htm> [13. Aug. 2007].
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1999. *An employment pact for older workers?* European Industrial Relations Observatory Unter: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/03/feature/at9903135f.htm> [13. Febr. 2008].
- Evans, S. 2007. *Disability, skills and work: Raising our ambitions*, veröffentlicht von der Social Market Foundation. Unter: <http://www.smf.co.uk/assets/files/publications/Disability,%20skills%20and%20work.pdf> [2. Dez. 2007].
- Fahim, Y. 2008. *Skills, productivity and decent work in Arab States*, Arbeitspapier, gemeinsame Veröffentlichung des IAA-Regionalamtes für die Arabischen Staaten und der Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Fashoyin, T.; Sims, E.; Tolentino, A. 2006. *Labour-management cooperation in SMEs: Forms and factors* (Genf, IAA).
- Freedman, D. 2008. *Improving skills and productivity of disadvantaged youth*, Employment Sector Working Paper (Genf, IAA).
- Freeman, R. B. ; Medoff, J.L. 1984. *What do unions do?* (New York, Basic Books).
- Frölich, M.; Heshmati, A.; Lechner, M. 2004. “A micro-econometric evaluation of rehabilitation of long-term sickness in Sweden”, in *Journal of Applied Econometrics*, Jg. 19, Nr. 3, S. 375-396.
- Galhardi, R. 2004. *Statistics on investment in training*, SKILLS Working Paper Nr. 18 (Genf, IAA).
- . 2002. “Financing training: Innovative approaches in Latin America,” in: G. Rodgers et al.: *Training, productivity and decent work* (IAA/Cinterfor, Uruguay), S. 73-104.
- Gallart, M.A. 2008. *Desafíos y aproximaciones para articular las calificaciones y competencias de los trabajadores y el crecimiento del empleo: El caso de América Latina*, Employment Sector Working Paper (Genf, IAA).
- Garrett, G. 2004. *The three worlds of globalization: Market integration, economic growth and the distribution of income in high, middle and low-income countries*, UCLA (unveröffentlicht).
- Gasskov, V. 2006. *Vocational education and training institutions*, a management handbook and CD-ROM (Genf, IAA).
- . 2001. *Government interventions in private financing of training* (Genf, IAA).
- Gephardt, M; VanBuren, M. 1996. “Building synergy: The power of high performance work systems”, in *Training and Development Journal*, Jg. 50, S. 22-36.
- Ghose, A.; Majid, N.; Ernst, C. 2008. *World employment challenge*, 2008 (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Global Forum on Migration and Development (GFMD). 2007. *Summary Report, First Meeting*, Brüssel, 9.-11. Juli 2007. Unter: <http://www.gfmd-fmmd.org>
- Godfrey, M. 2003. *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure*, Social Protection Discussion Paper Series (Washington, Weltbank).

- Gospel, H.; Fiedler, M. 2007. *The long-run dynamics of big firms: The 100 largest employers, from the US, UK, Germany, France, and Japan, 1907-2002*, King's College, University of London (mimeo).
- ; Pendleton, A. 2005. *Corporate governance and labour management: An international comparison* (Oxford University Press).
- Graffam, J.; Smith, K.; Shinkfield, A.; Polzin, U. 2002. "Employer benefits and costs of employing a person with a disability", in *Journal of Vocational Rehabilitation*, Jg. 17, S. 251-263.
- Greenberg, D.; Michalopoulos, C.; Robins, P. 2003. "A meta-analysis of government-sponsored training programs", in *Industrial and Labor Relations Review*, Jg. 57, Nr. 1.
- Grossman, G.; Helpman, E. 1991. *Trade, knowledge spillovers and growth*, NBER Working Papers Nr. 3485 (Cambridge, NBER).
- Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD). 2003. *Africa's technology gap: Case studies on Kenya, Ghana, Tanzania and Uganda* (New York und Genf)
- . 2007. *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, technological learning and innovation for development* (Genf).
- Hansen, E. 2006. *Career guidance: A resource handbook for low- and middle-income countries*, Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit (Genf, IAA).
- Hausmann, R.; Rodrik, D. 2003. "Economic development as self-discovery", in *Journal of Development Economics*, Jg. 72 (Dez. 2003).
- Hayter, S. 2002. "Collective bargaining and income equality in an integrating world", in *Labour education: Paying attention to wages*, 2002/3, Nr. 128 (Genf, IAA).
- Henaff, N. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Viet Nam* (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Hendry, C.; Brown, R.; Defillippi, R.; Hassink, R. 1999. "Industry clusters as commercial knowledge and institutional networks: Opto-electronics and six regions in the UK, USA and Germany", in A. Grandori (Hrsg.): *Interfirm networks: Organizational and industrial competitiveness* (New York, Routledge), S. 151-184.
- Henry, C. 2008. *Improving skills development in rural communities*, Employment Sector Working Paper (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Heyes, J. 2007. "Training, social dialogue and collective bargaining in Western Europe", in *Economic and Industrial Democracy*, Jg. 28, Nr. 2, S. 239-258.
- Hilbert, C.; Schömann, K. 2004. "The need for early identification of future skill requirements in the European Union," in S. L. Schmidt et al. (Hrsg.): *Identifying skill needs for the future: From research to policy and practice*, Reference Series 52, (Luxemburg, CEDEFOP), S. 50-62.
- Hill, E. 1995. "Labor market effects of women's post-school-age training", in *Industrial and Labor Relations Review*, Jg. 49, Nr. 1, S. 138-149.
- Hirsch, B.T. 2003. *What do unions do for economic performance?* IZA-Diskussionspapier Nr. 892.
- Hope, T. 2003. *Disabilities: Aid groups call for a UN Convention to protect rights*, UNWire, 14. Febr. 2003. Unter: <http://unwire.org>
- Hunter, L.W.; Hitt, L.M. 2001. "What makes a high-performance workplace? Evidence from retail bank branches", in *Labor and Industrial Relations Review*.
- Imbs, J.; Wacziarg, R. 2003. "Stages of diversification", in *American Economic Review*, Jg. 93, Nr. 1, S. 63-86.
- Imel, S. 1991. *Older worker training: An overview*. ERIC Clearinghouse on Adult Career and Vocational Education Nr. 114 (Columbus OH, ERIC Digest).
- Imparato, A. 2002. *United States: The impact of ADA on employment opportunities for people with disabilities*, Website Disability World, Ausgabe Nr. 17. Unter: [www.disabilityworld.org/01-03\\_03/index.shtml](http://www.disabilityworld.org/01-03_03/index.shtml)
- Institut für Arbeitsfragen. 2007. *China Employment Report in 2006 and 2007*, Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit, Beijing.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007a. "Mitigation from a cross-sectoral perspective", in *Mitigation of climate change*, Working Group III Report, IPCC Fourth Assessment Report, Kapitel 11 (Cambridge, Cambridge University Press).
- . 2007b. "Africa", in *Impacts, adaptation and vulnerability*, Working Group II Report, IPCC Fourth Assessment Report, Kapitel 9 (Cambridge, Cambridge University Press).
- International Development Association (IDA). 2007. *Stipends help triple girls' access to school in Bangladesh* (Washington, Weltbank). Unter: <http://worldbank.org> [27. Aug. 2007].

- Internationales Arbeitsamt (IAA). 2008a. *Förderung der ländlichen Beschäftigung für die Verringerung von Armut*. Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung (IAA, 2008, erscheint demnächst).
- 2008b. *Skills development through community-based rehabilitation (CBR): A good practice guide*, Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit (Genf, erscheint demnächst).
  - 2008c. *Global employment trends 2008* (Genf).
  - 2008d. *Representational gap for workers in small enterprises*, gemeinsame Veröffentlichung von EMP/ENT und ACTRAV (Genf, erscheint demnächst).
  - 2007a. *Key indicators of the labour market (KILM)*, fünfte Ausgabe (Genf).
  - 2007b. *Know About Business (KAB) country programme assessment in frames of primary vocational education system in the Kyrgyz Republic*, Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) (Bishkek).
  - 2007c. Eleventh African Regional Meeting, Addis Abeba, 23.-27. April 2007, AfRM/XI/D.4(Rev.). Unter: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/11afirm/report.pdf> [7. Jan. 2007].
  - 2007d. *Working poverty model*, Einheit Beschäftigungstendenzen (Genf).
  - 2007e. *Schlussfolgerung über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, IAK, 96. Tagung, Juni 2007 (Genf).
  - 2007f. *Die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Bericht VI, IAK, 96. Tagung (Genf).
  - 2007g. *Labour and social trends in ASEAN 2007: Integration, challenges and opportunities*, Regionalamt für Asien und dem Pazifik (Bangkok).
  - 2007h. *EmployAbility: A resource guide on disability for employers in Asia and the Pacific*, D.A. Perry (Hrsg.), (Bangkok).
  - 2007i. *Portability of skills*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 298. Tagung, Genf, März 2007, GB.298/ESP/3.
  - 2007j. *Report of the Committee on Employment and Social Policy*, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, November 2007, GB.300/15.
  - 2007k. *Einführung des Generaldirektors in die Internationale Arbeitskonferenz: Menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung*, Bericht I(A), IAK, 96. Tagung, Genf.
  - 2007l. *The Decent Work Agenda in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): Recent developments*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/ESP/3.
  - 2007m. *Collective bargaining and the Decent Work Agenda*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/ESP/1.
  - 2007n. *Conclusions of the Tripartite Meeting on Decent Employment for Young People*, Subregionale Dreigliedrige Sachverständigentagung über menschenwürdige Beschäftigung für Jugendliche, Ljubljana, 6.-7. Dezember 2007.
  - 2007o. *Global employment trends model, November 2007*, Hauptabteilung Beschäftigungstrends (Genf).
  - 2007p. *Sustaining productivity and competitiveness as a foundation for decent work*, Asiatisches Beschäftigungsforum: Wachstum, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, Beijing, 13.-15. August 2007.
  - 2006a. *Changing patterns in the world of work*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I (C), IAK, 95. Tagung, Genf.
  - 2006b. *Global employment trends for youth* (Genf).
  - 2006c. *Realizing decent work in Asia*, Bericht des Generaldirektors für die 14. Asiatische Regionaltagung, 29. August-1. September 2006, Busan.
  - 2006d. *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, angenommen vom Verwaltungsrat auf seiner 204. Tagung (November 1977), Genf, abgeändert auf seiner 279. Tagung (November 2000) und 295. Tagung (März 2006).
  - 2006e. *Arbeitsschutz – Synergien zwischen Sicherheit und Produktivität*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 295. Tagung, Genf, März 2006, GB.295/ESP/3.
  - 2006f. *Factory Improvement Programme: Viet Nam final evaluation*.
  - 2006g. *Women's Entrepreneurship Development and Gender Equality (WEDGE) Programme: Progress report – 2006*, ILO-Irish Aid Partnership Programme, Small Enterprise Development (IFP/SEED) (Genf).
  - 2006h. *Productivity and competitiveness of GEA member companies*, ILO-Georgian Employers' Association (Tbilisi).



- 
- 2006i. *Survey on workplace learning practices in Mauritius*, Bericht von F. Pyke (Genf).
  - 2006k. *Youth employment*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 296. Tagung, Genf, November 2006, GB.296/ESP/4.
  - 2006l. *SYNDICOOP: Organizing out of poverty in the informal economy*, Job Creation and Enterprise Development, Technical Cooperation Abstract. Unter: <http://www.ilo.org/dyn/empment/details.techcoopdetails?p-unique=171520&p-lang=EN&p-tech-coop-id=187> [10. Dez. 2007].
  - 2006m. *Employers' organizations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality*, vom Büro für Tätigkeiten für Arbeitsgeber ACT/EMP erstellte CD (Genf).
  - 2006n. *Tackling hazardous child labour in agriculture: Guidance on policy and practice*, Internationales Programm für die Beseitigung von Kidnerarbeit (IPEC) (Turin).
  - 2006o. *Thematic evaluation of skills training interventions to prevent and eliminate child labour*, Internationales Programm für die Beseitigung von Kinderarbeit (IPEC) (unveröffentlicht).
  - 2005a. *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction* (Genf).
  - 2005b. *Decent work: Safe work*, introductory report to the XVIIth World Congress on Safety and Health at Work: Prevention in a Globalized World: Success through Partnerships, Orlando, 18.-22. September 2005. Unter: [www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs17/intrep.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs17/intrep.pdf) [17. Okt. 2007].
  - 2005c. *Better factories Cambodia*. Unter: [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org) [29. Okt. 2007].
  - 2005d. *Entschließung über die Jugendbeschäftigung*, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 93. Tagung, Genf, Juni 2005.
  - 2005e. *Jugend: Wege zur menschenwürdigen Arbeit: Förderung der Jugendbeschäftigung – die Herausforderung annehmen*, Bericht VI, IAK, 93. Tagung, Juni 2005, Genf.
  - 2005f. *Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, angenommen von der Dreigliedrigen Sachverständigentagung, Genf, 31. Oktober-2. November 2005.
  - 2005j. *Economia Informal en las Americas: Situacion actual, prioridades de politicas y buenas practicas*, Regionalamt für Lateinamerika und die Karibik (Lima).
  - 2004a. Entschließung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004.
  - 2004b. *Starting right: Decent work for young people*, Hintergrundpapier für die Dreigliedrige Tagung über Jugendbeschäftigung: Der Weg vorwärts, Genf, 13.-15. Oktober 2004.
  - 2004c. *Schlussfolgerungen über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, angenommen von der IAK auf ihrer 92. Tagung, Genf, Juni 2004.
  - 2004d. *Success Africa: Reducing poverty through decent work: 30 stories*, Beitrag der IAO zum Sozialpartnerforum, Ouagadougou, 3.-4. September 2004.
  - 2004e. *Schlussfolgerungen der Dreigliedrigen Tagung über Jugendbeschäftigung: Der Weg nach vorn*, Genf, 13.-15. Oktober 2004.
  - 2004f. *Global employment trends for youth* (Genf).
  - 2003a. *The guide for training women economic groups*, Projekt zur Förderung der Verbindungen zwischen der Frauenbeschäftigung und der Verringerung von Kinderarbeit (Dar es Salaam).
  - 2003d. *Thailand country profile: Employment of people with disabilities: The impact of legislation (Asia and the Pacific)*, IAO-InFocus Programm Fertigkeiten, Kenntnisse und Beschäftigungsfähigkeit (Genf).
  - 2002. *Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, angenommen von der IAK auf ihrer 90. Tagung, Genf, Juni 2002.
  - 2000a. *Schlussfolgerungen über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen*, angenommen von der IAK auf ihrer 88. Tagung, Genf, Juni 2000.
  - 2000b. *Ausbildung für den Arbeitsmarkt: Soziale Integration, Produktivität und Beschäftigung Jugendlicher*, Bericht V, IAK, 88. Tagung, Genf, Juni 2000.
  - 2000c. *Employing youth: Promoting employment-intensive growth*, Bericht an das Interregionale Symposium über Strategien zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Marginalisierung, Genf, 13.-14. Dezember 1999. Unter: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/youthdoc.htm> [21. Aug. 2007].
  - 1999. *World Employment Report 1998-99: Employability in the global economy: How training matters* (Genf).

- /FAO/Liberia Ministry of Agriculture. 2007. *Comparative study of the job-creating and efficiency of crops and related activities in Liberia*, zweiter Berichtsentwurf, FAO/ILO/MOA-Liberia in September 2007 vorgelegt.
- /Welthandelsorganisation (WTO). 2007. *Trade and employment: Challenges for policy research*, M. Jansen und E. Lee (Genf, IAA/WTO).
- Ishikawa, J. 2003. *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book*, InFocus Programm Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (Genf, IAA).
- Job Accommodation Network (JAN). 2007. *Workplace accommodations: Low cost, high impact*, Fact Sheet Series, Office of Disability Employment Policy, US Department of Labor.
- Jochem, E.; Madlener, R. 2003. *The forgotten benefits of climate change mitigation: Innovation, technological leapfrogging, employment, and sustainable development*, ENV/EPOC/GSP(2003)16/FINAL (Paris, OECD)
- Johanson, R.A.; Adams, A.V. 2004. *Skills development in sub-Saharan Africa*, World Bank Regional Sectoral Studies, (Washington, Weltbank).
- Joshi, G. 2005. *The other India at work: Job quality in micro and small enterprise clusters*, IAO-Subregionalamt (Neu Delhi).
- Kale, P.; Singh, H.; Perlmutter, H. 2000. "Learning and protection of proprietary assets in strategic alliances: Building relational capital", in *Strategic Management Journal*, Jg. 21, Nr. 3, S. 217-37.
- Katseli, L.T.; Lucas, R.E.B.; Xenogiani, T. 2006. *Effects of migration on sending countries: What do we know?* OECD Development Centre Working Paper Nr. 250 (Paris, OECD).
- Kawakami, T.; Arphorn, S; Ujita, Y. 2006. *Work improvement for safe home action: Manual for improving safety, health and working conditions of home workers*, (Bangkok, IAO).
- Keeble, D.; Lawson, C.; Moore, B.; Wilkinson, F. 1999. "Collective learning processes, networking and 'institutional thickness' in the Cambridge region", in *Regional Studies*, Jg. 33, Nr. 4, S. 319-332.
- Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). 2007. *National Education Statistics*. Unter: <http://www.childinfo.org/areas/education/> [17. Aug. 2007].
- . 2004. *Innocenti Social Monitor 2004: Economic growth and child poverty in the CEE/CIS and the Baltic States*, The MONEE Project (Florenz, UNICEF Innocenti Research Centre).
- Kletzer, L. G. and H. Rosen. 2005. "Easing the adjustment burden on US workers", in C.F. Bergsten (ed.), *The United States and the world economy: Foreign economic policy for the next decade*, Institute for International Economics, S. 313-342.
- Klinger, B.; Lederman, D. 2004. *Discovery and development: An empirical exploration of "new" products*, Policy Research Working Paper Series 3450, (Washington, Weltbank).
- Kochan, T. 2006. "Taking the high road", in *MIT Sloan Management Review*, Jg. 47, Nr. 4, S. 16-19.
- Krueger, A.; Rouse, C. 1998. "The effects of workplace education on earnings, turnover, and job performance", in *Journal of Labor Economics*, Jg. 16, Nr. 1.
- Kuhndt, M.; Machiba, T. 2008. *A review of literature on impacts of climate change on employment and incomes*, UNEP/Wuppertal Institute Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production (CSCP) (Genf, IAO, erscheint demnächst).
- Kuwan, H. 2007. "Transfer of research results into policy and practice: On the road to implementing research: Some observations and conclusions based on Germany's network of early identification of skill and qualification needs", in M.T.O. Strietska-Ilina and M. Tessaring (Hrsg.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxemburg, CEDEFOP), S. 182-190.
- Lall, S. 2000. *Skills, competitiveness and policy in developing countries*, QEH Working Paper Series, Jg. QEHWPS46.
- Lazonick, W. 1990. *Competitive advantage on the shop floor* (Cambridge, MA, Harvard University Press).
- Leggett, C. 2007. "From industrial relations to manpower planning: The transformations of Singapore's industrial relations", in *The International Journal of Human Resource Management*, Jg. 18, Nr. 4, S. 642-664.
- Leiponen, A. 2005. "Managing knowledge for innovation: The case of business-to-business services", in *Journal of Product Innovation Management*, Jg. 23, Nr. 3, S. 238-258.
- Lewis, M.A.; Lockheed, M.E. 2007. "Getting all girls into school", in *Finance and Development*, Jg. 44, Nr. 2, S. 17.

- Lincoln, J.A.; Ahmadjian, C.L.; Mason, E. 1998. "Organizational learning and purchase-supply relations in Japan: Hitachi, Matsushita and Toyota compared", in *California Management Review*, Jg. 40, Nr. 3 S. 241-264.
- Locke, R.; Qin, F.; Brause, A. 2006. *Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike*, MIT Sloan Working Paper Nr. 4612-06, MIT Sloan School of Management (Massachusetts Institute of Technology).
- Lowell, B.L.; Findlay, A. 2002. *Migration of highly skilled persons from developing countries: Impact and policy responses*, International Migration Papers Nr. 44 (Genf, IAA).
- Lucas, R.E.B. 2005. "International migration to the high-income countries: Some consequences for economic development in the sending countries", in F. Bourguignon, B. Pleskovic und A. Sapir (Hrsg.): *Are we on track to achieve the Millennium Development Goals?* Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe (Washington, Weltbank), S. 127-181.
- Lynch, L.M. 1997. Do investments in education and training make a difference? in *Policy Options*, Institute for Research on Public Policy, Juli-August.
- Lynch, L.; Black, S. 1998. "Beyond the incidence of employer provided training", in *Industrial and Labor Relations Review*, Jg. 52, Nr. 1, S. 64-81.
- Mangozho, N. 2003. *Current practices in labour market information systems development for human resources development planning in developed, developing and transition economies*, Skills Working Paper Nr. 13 (Genf, IAO).
- Mansoor, A.; Quillin, B. (Hrsg.). 2007. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union*, Europe and Central Asia Region (Washington, Weltbank).
- Mayer, J. 2001. *Technology diffusion, human capital and economic growth in developing countries*, UNCTAD Discussion Paper 159 (Genf, UNCTAD).
- Maylett, T.; Vitasek, K. 2007. "For closer collaboration, try education", in: *Supply Chain Management Review*, 1/1/2007. Unter: <http://www.scmr.com/article/CA6406207.html> [9. Jan. 2008].
- McArdle, T. 2007. *Skill development, productivity improvement and the impact of HEART Trust-NTA in Jamaica*, für die IAO/Cinterfor-Fachtagung erstelltes Papier "The Role of Vocational Training in Productivity, Employment and Development in Latin America and the Caribbean", Salvador, Bahia, September 2007.
- McCartney, M. 2004. "Dynamic versus static efficiency", in *Post-autistic Economics Review*, Jg. 26.
- Mechitov, A.; Moshkovich, H. 2004. *Specifics and dynamics of Russian business education* (Business Quest, University of West Georgia). Unter: <http://www.westga.edu/~bquest/2004/russia.htm> [29. Okt. 2007]
- Mertens, L. 2007. *Formación y productivida: Guía SIMAPRO: Participar – aprender – innovar – mejorar* (Montevideo: IAO/Cinterfor).
- Metts, R.L. 2000. *Disability issues, trends and recommendations for the World Bank* (Washington, Weltbank).
- Mishel, L.B.; Voos, P.B. 1992. *Unions and economic competitiveness* (New York, ME Sharp).
- Monge Naranjo, A. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Costa Rica* (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Moran, T.H.; Wallenberg, M. 2007. *A perspective from the MNE Declaration to the present: Mistakes, surprises, and newly important policy implications*, eine gemeinsame Veröffentlichung der Hauptabteilung Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmenentwicklung und der Hauptabteilung Multinationale Unternehmen (Genf, IAA).
- Morris, E. 2006. *Globalization and its effect on youth employment trends in Asia*, Der regionalen Tagung von Sachverständigengruppen über Entwicklungsherausforderungen für Jugendliche vorgestelltes Papier, Bangkok, 28.-30. März 2006.
- Murphy, P.R.; Poist, R. F. 1998. "Skill requirements of senior-level logistics: Practitioner perspectives", *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, Jg. 28, Nr. 4, S. 284-301.
- Murphy, S.T.; Rogan, P.M. 1995. *Closing the shop: Conversion from sheltered to integrated work* (Baltimore), zitiert in J. Kregel und D. H. Dean, 2002: *Sheltered vs. supported employment: A direct comparison of long-term earnings outcomes for individuals with cognitive disabilities*. Unter: <http://www.worksupport.com/Main/downloads/dean/shelteredchap3.pdf>
- Murray, A.; Boros, A. 2002. *A guide to gender sensitive microfinance*. FAO Socio-economic and Gender Analysis Programme (SEAGA) (Rom, FAO).
- Nelson, R. R.; Winter, S. G. 1982. *An evolutionary theory of economic change* (Cambridge, Belknap Press/Harvard University Press).

- Neugart, M.; Schömann, K. 2002. *Employment outlooks: Why forecast the labour market and for whom?* FS I 02 - 206 (Berlin, WZB).
- New Zealand Department of Labour. 2004. *The workplace productivity challenge*, summary of the report of the Workplace Productivity Working Group.
- North, D.C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge University Press).
- Nübler, I. 2008a. *An institutional approach to apprenticeship*, Arbeitspapier des Beschäftigungssektors (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- . 2008b. *Economic impact of social dialogue on training*, Arbeitspapier des Beschäftigungssektors (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Ooijens, J., M. Espinoza Vergara and A. Tampe Birke. 2000. *Education for work in poor rural areas: A viable strategy of non-formal education*, Internationales Ausbildungszentrum der IAO (Turin).
- Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). 2007a. *OECD Economic Outlook 2007* (Paris).
- . 2007b. *International migration outlook*, Jahresbericht (Paris).
- . 2006a. *Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the Jobs Strategy* (OECD).
- . 2006b. *Economic survey of Japan* (Paris).
- . 2005. “Trade-adjustment costs in OECD labour markets: A mountain or a molehill?” in *OECD Employment Outlook 2005*, Kapitel 1 (Paris), S. 23-62.
- . 2003. *Transforming disability into ability: Policies to promote work and income security for disabled people* (Paris).
- . 2002. *Small and medium enterprise outlook* (Paris).
- OECD/WTO. 2007. *Aid for trade at a glance* (Paris, OECD).
- . 2006. *Report on trade-related technical assistance and capacity building* (TRTA/CB) (WTO).
- O’Higgins, N. 2001. *Youth unemployment and employment policy: A global perspective* (Genf, IAA).
- Okada, A. 2004. “Skills development and interfirm learning linkages under globalization: Lessons from the Indian automobile industry”, in *World Development*, Jg. 32, Nr. 7, S. 1265-1288.
- Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). 2007. *Education for All Global Monitoring Report 2007: Regional overview: Sub-Saharan Africa* (Paris).
- Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO). 2005. *Capability building for catching-up: Historical, empirical and policy dimensions* (Wien).
- . 2006. *Participation in formal technical and vocational education and training programmes worldwide: An initial statistical study*, UNESCO Institute for Statistics, UNESCO-UNEVOC Internationales Zentrum für Berufsbildung (Bonn).
- . 2004. “Assessing progress towards the EFA goals”, in *Education for All Global Monitoring Report 2005*, Kapitel 3 (Paris).
- Osman-Gani, A.M. 2004. “Human capital development in Singapore: An analysis of national policy perspectives”, in *Advances in Developing Human Resources*, Jg. 6, Nr. 3, S. 276-287.
- Osterman, P. 1995. “Skill, training, and work organization in American establishments”, in *Industrial Relations*, Jg. 34, Nr. 2, S. 125-146.
- Otsuka, K.; Yamano, T. 2006. *The role of rural labor markets in poverty reduction: Evidence from Asia and East Africa*, Arbeitspapier für den Weltentwicklungsbericht 2008 (Washington, Weltbank).
- Oxenham, J. 2002. *Skills and literacy training for better livelihoods. A review of approaches and experiences*, Weltbankergebnisse 2009. Unter: <http://www.worldbank.org/afr/findings> [Jan. 2008].
- Ozaki, M. 1999. *Negotiating flexibility: The role of the social partners and the State* (Genf, IAA).
- Palmer, R., 2007. *The role of skills development in creating a new cycle of opportunity for the poor: Impact and lessons from developing countries*, Hintergrundpapier (unveröffentlicht) (Genf, IAA).
- Pianta, M. 2004. “Innovation and employment”, in J. Fagerberg, D.C. Mowery and R. Nelson (Hrsg.): *The Oxford handbook of innovation*, Kapitel 21 (New York, Oxford University Press).
- Pieck, E. 2007. *Post-primary education and skills development in Latin America*, vorgestellt auf der Pariser Tagung der Arbeitsgruppe für internationale Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklung von Qualifikationen, 13.-15. November 2007.
- Pienkos, A. 2006. *Caribbean labour migration: Minimizing losses and optimizing benefits* (Port-of-Spain, IAO).

- Pineda, J.C.M. 2007. *Productivity, entrepreneurship and employment*, für die IAO/Cinterfor-Fachtagung "The Role of Vocational Training in Productivity, Employment and Development in Latin America and the Caribbean", vorgestelltes Papier, Salvador, Bahia, September 2007.
- Polanyi, M. 1962. *Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy* (New York, Harper Torchbooks).
- Porter, M.E. 1990. *The competitive advantage of nations* (New York, Free Press).
- Powell, M. 2007. Consultancy on the establishment of a labour market observatory in Botswana and a benchmarking visit to other countries on labour market observatories (Genf, IAA, unveröffentlicht).
- PricewaterhouseCoopers. 2006. *Remploy: Review of future business options*, advisory report for the UK Department for Work and Pensions and Remploy (London, PricewaterhouseCoopers).
- Provincial Government of Alberta. 2006. *Canada-Alberta Labour Market Agreement For Persons with Disabilities, 2005-2006 Annual Report*, Ministry of Employment, Immigration and Industry (Edmonton, Kanada, Regierung von Alberta).
- Rao, T.V. 2004. "Human resource development as national policy in India", in *Advances in Developing Human Resources*, Jg. 6, Nr. 3, S. 228-296.
- Ratnam, C.S.V.; Chaturvedi, A. 2008. *Challenges and approaches to connect skills development to productivity and employment growth*, Arbeitspapier des Beschäftigungssektors (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Regierung Japans. 2005. *Japan's Action Plan for a World-Wide Sound Material-Cycle Society through the 3R Initiative. "Japan's Action Plan to Promote Global Zero-Waste Societies"* (Tokio). Unter: <http://www.env.go.jp/recycle/3r/en/approach.html> [15. Nov. 2007].
- Regierung Südafrikas. 2003. *White paper on renewable energy* (Pretoria, Department of Minerals and Energy).
- Regierung der Tschechischen Republik. 2005. *National reform programme of the Czech Republic* (Prag).
- Remploy. 2007. *Modernization proposals*, externes Beratungspapier. Unter: <http://www.remploy.co.uk/downloads/modernisation-external-consultation.pdf> [20. Sept. 2007].
- Rivera, W.M. 2001. *Agricultural and rural extension worldwide: Options for institutional reform in developing countries* (Rom, FAO).
- Rodrik, D. 2004. *Industrial policy for the 21st century*, Kennedy School of Governance, Working Paper RWP 04-047 (Harvard, KSG).
- . 2006. *What's so special about China's exports?* Kennedy School of Governance (Harvard, KSG).
- Rosal, M.H. 2007. *La experiencia de la educación para el trabajo del POCEC/CENET, Honduras 1990-2007*, Subregionalamt für Zentralamerika (San José, IAO).
- Rosenberg, N. 1975. *Perspectives on technology* (Cambridge, London und New York: Cambridge University Press).
- Russian SME Resource Centre (RSMERC). 2004. *Analysis of the role and place of small and medium enterprises in Russia* (Moskau, RSMERC).
- Rychly, L.; Vylitova, M. 2005. *National social dialogue on employment policies in Europe*, Hauptabteilung Sozialdialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung, DIALOGUE-Papier-Nr. 8 (Genf, IAA). Unter: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/national.pdf>
- Sakamoto, A.; Marchese, M. 2005. *Skills development for industrial clusters: A preliminary review*, Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit (Genf, IAA, unveröffentlicht).
- Sako, M. 1999. "From individual skills to organizational capability in Japan", in *Oxford Review of Economic Policy*, Jg. 15, Nr. 1, S. 114-126.
- Scharlowsky, V. 2007. "The system of early identification of skill needs in Germany", in M.T.O. Strietska-Ilina and M. Tessaring (Hrsg.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxemburg, CEDEFOP), S. 83-90.
- Schömann, K., L. Siarov and N. van den Heuvel. 2006. *Managing social risks through transitional labour markets*, WZB-Diskussionspapier SP 2006-117.
- Schumpeter, J.A. 1942. "The process of creative destruction", in *Capitalism, socialism and democracy*, Kapitel VII (New York, Harper), S. 82-85.
- Shanahan, M.; Hand, C. 2008. *Skills development strategies for moving up the high road to development: The case of Ireland* (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Shenggen, F.; Hazell, P.; Thorat, S. 1999. *Linkages between government spending, growth and poverty in rural India*, IFPRI Research Report 110.

- Sievers, M.; Vandenberg, P. 2004. *Synergies through linkages: Who benefits from linking finance and business development services?* SEED Working Paper Nr. 64 (Genf, IAA).
- Silveira, S.; Matosas, A.. 2001. *Hacia una formación decente para las mujeres: Avances y asignaturas pendientes para la participación femenina en la formación profesional y técnica en América Latina*, Boletín Trabajo Decente y Formación Profesional Nr. 151 (Montevideo, IAO/Cinterfor).
- Snowder, D. 1996. "The low-skill, bad-job trap", in: A. Booth and D. Snowder (eds): *Acquiring skills* (Cambridge, Cambridge University Press).
- South African Qualifications Authority (SAQA). 2004. *Criteria and guidelines for the implementation of the recognition of prior learning* (Pretoria).
- Sparreboom, T. 2001. "An assessment of labour market information systems in southern Africa", in *Africa Development*, Jg. 26, Nr. 3 und 4, S. 149-181.
- . 2004, "Skills development information systems in demand-driven markets: The case of South Africa", in *South African Journal of Labour Relations*, Jg. 28, Nr. 1, S. 127-144.
- Spilsbury, D. 2003. *Learning and training at work*, IFF Research, Research Report RR3 99, Department for Education and Skills (Vereinigtes Königreich, Regierung Vereinigtes Königreich).
- Stapleton, D.; Burkhauser, R. 2003. *The decline in employment of people with disabilities: A policy puzzle*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Stegner, J.R.; Butterfield, B.; Evers, C.T. 2002. *John Deere Supplier Development Program*, 87<sup>th</sup> Annual International Conference Proceeding, Institute for Supply Management (San Francisco). Unter: <http://www.ism.ws/files/Pubs/Proceedings/StegnerFA.pdf> [31. Okt. 2007].
- Stein, D.; Rocco, T.S.. 2001. *The older worker: Myths and realities*, Nr. 18, ERIC Clearinghouse on Adult, Career and Vocational Education (Ohio State University, Columbus, Education Resources Information Center).
- Stern, N. 2007. *The economics of climate change* (New York, Cambridge University Press).
- Strietska-Ilina, M.T.O. 2007. "Review of systems of early identification of skill needs in the EU based on Cedefop/ETF information", in M.T.O. Strietska-Ilina und M. Tessaring (Hrsg.): *Systems, institutional frameworks and processes for early identification of skill needs* (Luxemburg, CEDEFOP), S. 204-213.
- Tabatabai, H. 2006. *Eliminating child labour: The promise of conditional cash transfers*, Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (Genf, IAA).
- Tan, H. 2006. *In-service skills upgrading and training policy: Global and regional perspectives*, vorgestellt auf der MNA Regional Conference on Job Creation and Skills Development, 4.-6. Dezember 2005, Kairo, Ägypten (aktualisiert am 1. Nov. 2006), Investment Climate Capacity Enhancement Program, The World Bank Institute. Unter: <http://etools.worldbank.org/etools/docs/library/206983/Tan%20In-Service%20Training%20Global%20%26%20MENA%20Views.pdf>
- Tan, H.W. ; Batra, G.. 1995. *Enterprise training in developing countries: Overview of incidence, determinants and productivity outcomes*, Private Sector Development Department, PSD Occasional Paper Nr. 9 (Washington, World Bank).
- Tessaring, M. ; Wannan, J. 2004. *Vocational education and training: Key to the future*, Lisbon–Copenhagen–Maastricht: Mobilising for 2010, CEDEFOP synthesis of the Maastricht Study (Luxemburg, CEDEFOP).
- Te Velde, D.W. 2005. *Globalization and education: What do the trade, investment and migration literature tell us?* Working Paper 254 (London, Overseas Development Institute).
- The Conference Board. 1999. *Turning skills into profit: Economic benefits of workplace education programs*, Research Report 1247-99-RR (New York, The Conference Board).
- The Economist. 2007. *Asia's skills shortage: Capturing talent*, 16. Aug. 2007. Unter: <http://www.economist.com/displaystory.cfm?story-id=9645045> [4. Dez. 2007].
- Trinidad National Centre for Persons with Disabilities (NCPD). 2006. *Annual Report 2006*. Unter: <http://www.ncpdt.org/>
- Tuck, R. 2007. *An introductory guide to national qualifications frameworks: Conceptual and practical issues for policy makers*, Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit (Genf, IAA).
- UK Health and Safety Commission. 2004. *The business of health and safety: Case studies*. Unter: <http://www.hse.gov.uk/businessbenefits/casestudy.htm> [17. Okt. 2007].
- Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP). 2007. *Labour and the Environment: A natural synergy* (Nairobi).

- Uzzi, B. 1996. "The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect", in *American Sociological Review*, Jg. 61. S. 674-689.
- Vereinte Nationen. 2005. *2004 World Survey on the Role of Women in Development: Women and international migration*, Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs (New York).
- . 2006a. *International migration and development: Report of the Secretary-General*, United Nations, New York, Juni 2006, A/60/871. Unter: [http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report%20of%20the%20SG%28June%2006%29\\_English.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report%20of%20the%20SG%28June%2006%29_English.pdf)
- . 2006b. *Summary of the high-level dialogue on international migration and development*, General Assembly, note by the President of the General Assembly, 13. Oktober 2006.
- . 2006c. *The Millennium Development Goals Report 2006* (New York, United Nations).
- van Ark, B. 1999. *Economic growth and labour productivity in Europe: Half a century of East-West comparisons*, Groningen Growth and Development Center and University of Groningen (Groningen). Unter: <http://www.eco.rug.nl/ggdc> [17. Oct. 2007].
- van Ark, B.; O'Mahony, M.; Ypma, G. (Hrsg.). 2007. *The EU KLEMS productivity report*, Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen, University of Birmingham.
- Vandenberg, P. 2004. *Productivity, decent employment and poverty: Conceptual and practical issues related to small enterprises*, SEED Working Paper Nr. 67 (Genf, IAA).
- Van Eekelen, W.; De Luca, L.; Nagwa, I. 2001. *Youth employment in Egypt*, InFocus Programm Fertigkeiten, Kenntnisse und Beschäftigungsfähigkeit (Genf, IAA).
- Van Empel, C. 2007. *LED Story Ghana: Rooting public-private dialogue* (Genf, IAA).
- Visagie, E. and G. Prasad. 2006. *Renewable energy technologies for poverty alleviation South Africa: bio diesel and solar water heaters* (Kapstadt, University of Cape Town).
- Volberda, H.W.; van den Bosch, F.A.J. 2004. *Rethinking the Dutch innovation agenda: Management and organization matter most*, Research Paper ERS-2004-009-STR, Erasmus Research Institute of Management (ERIM), RSM Erasmus University (revidiert 15. Dez. 2005).
- Von Braun, J.; Pachauri, R. K. 2006. *Promises and challenges of biofuels for the poor in developing countries*, Annual Report Essay, International Food Policy Research Institute (Washington, IFPRI).
- Wahl, M.; Meier, R. 2005. *How a business membership organization can contribute to improving the business environment: Case study – North Brazil*, SEQUA-BFZ. Unter: <http://www.businessenvironment.org/> [29. Okt. 2007].
- Walker, S. 2005. "Role of education and training in agricultural meteorology to reduce vulnerability to climate variability", in *Climatic Change*, Jg. 70, S. 311-318.
- Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (WCSDG). 2004. *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen* (Genf, IAA).
- Wickramasekara, P. 2007. *Policy responses to migration of health workers: Retention, return and circulation*, presentation to the international conference "A Call To Action: Ensuring Global Human Resources for Health", Genf, 22.-23. März 2007.
- . 2003. *Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation*, Perspectives on Labour Migration 5E, Internationales Migrationsprogramm (Genf, IAA).
- Wilk, E. de O.; Fensterseifer, J. E. 2003. "Use of resource-based view in industrial cluster strategic analysis", in *International Journal of Operations and Production Management*, Jg. 23, Nr. 9. S. 995-1009.
- Wirth, L. 2004. *Breaking through the glass ceiling: Women in management*, 2004 aktualisiert (Genf, IAA).
- Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE). 2003. *The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe 2003: Trends in Europe and North America* (Genf).
- Wong, P.K. 2001. "Singapore's strategy to become a knowledge-based economy", in N. Chee Yuen und C. Griffy-Brown (Hrsg.): *Trends and issues in East Asia 2001* (Tokio, International Development Research Institute).
- World Bank. 2007. *World Development Report 2008: Agriculture for development* (Washington).
- . 2007a. *Sénégal: A la recherche de l'Emploi: Le chemin vers la prospérité* (Washington).
- . 2006. *Development and the next generation: World Development Report 2007* (Washington).
- . 2003. *Lifelong learning in the global knowledge economy: Challenges for developing countries* (Washington).
- . 1997. *Malaysia: Enterprise training, technology and productivity: A World Bank country study* (Washington).

- World Economic Forum. 2007. *Global Competitiveness Report*. Unter: <http://www.gcr.weforum.org/pages/home.asp> [14. Jan. 2008].
- World Resources Institute/UNDP/UNEP/World Bank. 2005. *World Resources 2005: The Wealth of the poor: Managing ecosystems to fight poverty* (Washington, WRI/UNDP/UNEP/WB).
- Wright, P.M.; Snell, S.A.. 1998. "Toward a unifying framework for exploring fit and flexibility in strategic human resource management", in *Academy of Management Review*, Jg. 23, Nr. 4, S. 756-772.
- WTO. 2006. *World Trade Report: Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. (Genf, WTO).
- Wu, W. 2007. "Cultivating research universities and industrial linkages in China: The case of Shanghai", in *World Development*, Jg. 35, Nr. 6, S. 1075-1093.
- Young, M. 2005. *National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries*, Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit (Genf, IAA).
- Zachmann, R. 2008. *Training in times of change: Chronicle of an industrial revolution*, Employment Sector Working Paper (Genf, IAA, erscheint demnächst).
- Zadek, S.; Scott-Parker, S. 2001. *Unlocking potential: The new disability business case* (Genf, IAA).