



► Gestaltung von Qualifikationen und lebenslangem Lernen für die Zukunft der Arbeit (allgemeine Aussprache)

Internationale Arbeitskonferenz
109. Tagung, 2021



Bericht VI

▶ **Gestaltung von Qualifikationen
und lebenslangem Lernen für
die Zukunft der Arbeit**

Sechster Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-132654-0 (Print)
ISBN 978-92-2-132655-7 (Web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2021

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.

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA finden sich unter: www.ilo.org/publns.

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung: Die richtigen Voraussetzungen schaffen: Fähigkeiten für eine bessere Zukunft	9
Die IAO und das globale Engagement für hochwertige Bildung, Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen	12
Gestaltung von Qualifikationen und lebenslangem Lernen für die Zukunft der Arbeit: Das weitere Vorgehen	13
Ziele des Berichts	14
Kapitel 1. Globaler Kontext, Trends und Herausforderungen	15
1.1. Megatrends und Auswirkungen auf Qualifikationen	15
Technologischer Wandel und Digitalisierung.....	15
Globalisierung und Handel.....	18
Klimawandel und Umweltzerstörung	19
Demographische Veränderungen.....	23
Zugang zu Qualifikationen für Arbeitnehmer in unterschiedlichen Formen von Arbeitsregelungen	24
Verstärkte Arbeitsmigration.....	25
Die Auswirkungen von COVID-19 auf die Welt der Arbeit und die Qualifikationsentwicklung.....	26
1.2. Vermittlung und Relevanz von Qualifikationen: Eine Momentaufnahme.....	28
Zugang zu Ausbildung und Bildungsniveau	28
Ungleichgewicht zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage.....	32
Kapitel 2. Qualifikationen und lebenslanges Lernen und ihren sozialen Nutzen in Zeiten des Wandels verstehen	37
2.1. Klärung der Begriffe	37
2.2. Die Zukunft der Arbeit. Was ist neu im Hinblick auf Qualifikationen und lebenslanges Lernen?.....	39
Den Menschen ins Zentrum der Wirtschafts- und Sozialpolitik und der Geschäftspraktiken der Zukunft rücken: Ein am Menschen orientierter Ansatz.....	39
Stärkung der Fähigkeiten der Menschen und der Arbeitsinstitutionen und Förderung von menschenwürdiger Arbeit und nachhaltigem Wachstum	40
Zugang zu Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen für alle und diesbezügliche Investitionen	40
Gemeinsame Bemühungen und Verantwortung	42
Lebenslanges Lernen im Zentrum einer „lernenden Gesellschaft“	42

	Seite
2.3. Die transformierende Kraft von Qualifikationen und lebenslangem Lernen.....	42
Positiver Kreislauf: Qualifikationen für Produktivität, die Beschäftigung, menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung fördern	43
Qualifikationen als „Beschleuniger“ für technologischen Fortschritt und Innovationen	43
Qualifikationen für strukturellen Wandel hin zu Sektoren mit hoher Wertschöpfung und dynamischem Wachstum, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen	43
Qualifikationen für den Übergang zu Formalität und zur Verbesserung von Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen	44
Über die Grund- und Erstausbildung hinausgehende Qualifikationen	44
Qualifikationen, die Ungleichheit verringern und zu einem gerechten sozialen Übergang zur Zukunft der Arbeit beitragen	44
2.4. Welche Qualifikationen werden helfen, Herausforderungen zu bewältigen und Menschen auf die Zukunft der Arbeit vorzubereiten?	46
Kapitel 3. Wie man Qualifikationssysteme und lebenslanges Lernen zukunftsfähig macht	49
3.1. Ermittlung, Antizipation und Anpassung des Qualifikationsbedarfs.....	50
Zentrale Herausforderungen	50
Was bei der Ermittlung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs funktioniert	51
Methoden, Ansätze und Instrumente zur Antizipation des Qualifikationsbedarfs	53
3.2. Neugestaltung der Qualifikationsvermittlung und des lebenslangen Lernens: Überdenken der Qualifikationssysteme für das 21. Jahrhundert.....	57
„Öffnung der Bildung“ und „neue Lesart“ des lebenslangen Lernens: Auf dem Weg zu flexibleren, breit angelegten und integrierten Möglichkeiten des lebenslangen Lernens	57
Flexibilität und Zeit sind wichtig: In Richtung agiler Reaktionsmechanismen	58
Vom Lern-„Input“ und Lern-„Vorgang“ zu einem kompetenzbasierten Ansatz	60
Partnerschaften im Bereich Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen: Auf dem Weg zu einem neuen Ökosystem für Qualifikationen und lebenslanges Lernen auf lokaler Ebene	61
3.3. Der Wert der Anerkennung von Qualifikationen	62
Umsetzung der Anerkennung früherer Lernerfahrungen: Gewährleistung von Kapazität und „sozialer“ Anerkennung und Vereinfachung von Verfahren	63
Gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen durch Länder	64
Digitale Nachweise und Microcredentials.....	65
3.4. Neue Aufmerksamkeit für arbeitsbasiertes Lernen	65
Lehrlingsausbildung	66
Trainee-Programme oder Praktika	68
Ausbildung am Arbeitsplatz	68

	Seite
Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das arbeitsbasierte Lernen	69
3.5. Qualifikationsnutzung und Nachfrage nach hochwertigen Qualifikationen	70
Bessere Nutzung von Qualifikationen	71
Eine verbesserte Nutzung von Qualifikationen: Unternehmensinitiativen und -investitionen zur Unterstützung der Qualifikationsentwicklung am Arbeitsplatz	72
Die Verbindung von Qualifizierungsmaßnahmen mit Wachstums- und Entwicklungsstrategien	74
3.6. Auf dem Weg zu digital einsetzbaren Qualifizierungssystemen	74
COVID-19: Was hat sich verändert und was muss getan werden?	76
3.7. Einstellung, Ausbildung und Beschäftigung von Lehrkräften und Ausbildern	79
Kapitel 4. Steuerung und Finanzierung von Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen	83
4.1. Stärkung von sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen in Verbindung mit Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen	83
Berufsbildungsräte und andere dreigliedrige Gremien auf nationaler, sektoraler und regionaler/staatlicher Ebene	84
Kollektivverhandlungen	85
4.2. Festlegung und Vereinbarung von Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen staatlichen Institutionen, Sozialpartnern, Ausbildungsanbietern und Einzelnen	87
Ein gesamtstaatlicher Ansatz	87
Gemeinsame Verantwortung unter Einbeziehung aller Interessengruppen auf allen Ebenen	89
4.3. Finanzierung der Qualifikationsentwicklung und des lebenslangen Lernens	90
Mobilisierung, Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von Ressourcen..	91
Eine wirksame und effiziente Mittelverwendung	95
Finanzielle Reaktionen auf die Pandemie	97
Kapitel 5. Chancen für alle erschließen: Zugang und Übergänge	99
5.1. Förderung der Vermittlung von Fertigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen für alle Arbeitskräfte während ihres gesamten Arbeitslebens	99
Wie man Berufsbildungssysteme und lebenslanges Lernen gestaltet, damit es für alle funktioniert	101
5.2. Bestimmte Zielgruppen	104
5.3. Gleichstellung der Geschlechter im Bereich von Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen	110
Kapitel 6. Die Führungsrolle der IAO im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen	113
6.1. Die Arbeit der IAO im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen: Eine Momentaufnahme erzielter Ergebnisse	113

	Seite
6.2. Qualifikationspartnerschaften und Entwicklungszusammenarbeit	117
Kapitel 7. Auf dem Weg zu einer Strategie 2030 der IAO für Qualifikationen und lebenslanges Lernen: Alle Beschäftigten für eine bessere Zukunft qualifizieren	121
Anhänge	
I. Ausgewählte Instrumente	125
II. Der normative Rahmen der IAO für Qualifikationen und lebenslanges Lernen	127
III. Modell eines Ökosystems für Qualifikationen und lebenslanges Lernen	129
Abbildungen	
Abbildung 1. Anteil der Arbeitsplätze mit einem hohen Risiko von Automation und einem bedeutenden Risiko von Veränderung in Ländern der OECD	16
Abbildung 2. Veränderungen in der Beschäftigungszusammensetzung (in Prozent) nach allgemeinem Qualifikationsniveau (hoch/mittel/niedrig), 1991–2010 und 2011–19	17
Abbildung 3. Exportunternehmen haben ein besseres Bewusstsein für Qualifikationsmängel	19
Neu geschaffene und vernichtete Arbeitsplätze nach den am stärksten betroffenen Berufen in zwei globalen Szenarien, 2030	
Abbildung 4(a) Szenario der nachhaltigen Energieversorgung (Unterschiede in der Beschäftigung zwischen dem Szenario der nachhaltigen Energieversorgung (2°C-Szenario) und dem Weiter-wie-bisher-Szenario (6°C-Szenario) der Internationalen Energieagentur im Jahr 2030), nach Berufen (ISCO-08)	21
Abbildung 4(b) Kreislaufwirtschaftsszenario (Unterschiede in der Beschäftigung zwischen einem stetigen 5-prozentigen jährlichen Zuwachs der Wiederverwertungsquoten für Plastik, Glas, Zellstoff, Metall und Mineralien in Ländern und ... dem diesbezüglichen Dienstleistungsszenario sowie dem Weiter-wie-bisher-Szenario (6°C-Szenario)), nach Berufen (ISCO-08)	22
Abbildung 5. Durchschnittliche Schuljahre nach Einkommensgruppe	28
Abbildung 6. Anteil der Schüler, die beim Lesen nicht die Grund- und Mindestanforderungen erreichen, nach Region	29
Abbildung 7. Anteil junger Menschen, die weder eine Schule besuchen noch in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, nach Geschlecht und allgemeiner Region (in Prozent, 2019)	30
Abbildung 8. Anteil der informellen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung, nach Bildungsniveau (in Prozent, 2016)	31
Abbildung 9. Ausbildungsinzidenz von Erwachsenen in ausgewählten Ländern, nach Qualifikationsniveau (in Prozent, im Jahr vor der Erhebung)	32
Abbildung 10. Jugendarbeitslosigkeit nach breitem Bildungsniveau, ausgewählte Länder, letztes verfügbares Jahr	33

	Seite
Abbildung 11. Über- und Unterqualifizierung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen.....	34
Abbildung 12. Anteil des Qualifikationsungleichgewichts in der Beschäftigung, ausgewählte Länder	35
Abbildung 13. Der positive Kreislauf zwischen Produktivität und Beschäftigung.....	43
Abbildung 14. Hindernisse bei der Übertragung von Informationen über den Qualifikationsbedarf in Politik und Praxis, nach Einkommensgruppe (Anteil nationaler Mitgliedsgruppen, die diesbezügliche Hindernisse nennen)....	51
Abbildung 15. Einschätzung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs auf nationaler, regionaler und sektoraler Ebene (Anteil nationaler Mitgliedsgruppen, die über eine Umsetzung auf der entsprechenden Ebene berichten, aufgeschlüsselt nach Einkommensgruppen).....	53
Abbildung 16. Anteil derer, die angeben, sie seien für ihre gegenwärtige Tätigkeit überqualifiziert	71
Abbildung 17. Wie Ausbildung in Ländern angeboten wird, nach Einkommensniveau....	76
Abbildung 18. Wirksame und effiziente Investitionen in Bildung und Ausbildung können das BIP pro Kopf deutlich verbessern, 2015.....	96
Abbildung 19. Physische und nicht-physische Hindernisse für einen gleichberechtigten Zugang	100

Kästen

Kasten 1. Sich wandelnde Unternehmenstätigkeit und Chancen für Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände.....	33
Kasten 2. Berufsbildung und lebenslanges Lernen in grundlegenden normativen Dokumenten der IAO	37
Kasten 3. Die Entwicklung der Begriffe „Berufsbildung“, „fachliche Berufsbildung“, „berufliche Fähigkeiten/Qualifikationen“ und „Qualifikationsentwicklung“.	38
Kasten 4. Lebenslanges Lernen für alle ermöglichen: Entwicklung der globalen Diskussion über den universellen Anspruch auf lebenslanges Lernen	40
Kasten 5. Instrumente der IAO für die Analyse und Antizipation des Qualifikationsbedarfs	54
Kasten 6. Der STED-Ansatz der IAO	54
Kasten 7. Innovative Methoden zur Antizipation des Qualifikationsbedarfs	55
Kasten 8. Richtlinien der IAO für eine Schnelleinschätzung des Umschulungs- und Weiterbildungsbedarfs als Reaktion auf die COVID-19-Krise.....	56
Kasten 9. Fallstudie Finnland	59
Kasten 10. Anwendung des kompetenzbasierten Ansatzes	61
Kasten 11. Mitwirkung der Sozialpartner an der Vermittlung von Qualifikationen	62
Kasten 12. Eigenverantwortung und Verpflichtungen von Interessengruppen bei der Anerkennung früherer Lernerfahrungen.....	63

	Seite
Kasten 13. Anerkennung früherer Lernerfahrungen für syrische Flüchtlinge in Jordanien	64
Kasten 14. Arbeitsbasiertes Lernen und Lehrlingsausbildung: Beispiele für Maßnahmen von Mitgliedstaaten	70
Kasten 15. Investitionen in die Fertigkeiten lokaler Mitarbeiter: Das Beispiel SCORE in Vietnams Holzwarenssektor	73
Kasten 16. „Ed-tech“-Werkzeuge	75
Kasten 17. Die Ausbildung von Berufsbildungsverantwortlichen für die sich wandelnde Welt der Arbeit.....	80
Kasten 18. Gesamtarbeitsverträge zu Qualifikationen und lebenslangem Lernen, einige Beispiele auf Länderebene	86
Kasten 19. Ministerium für Qualifikationsentwicklung und Unternehmertum in Indien.....	88
Kasten 20. Nationale Rechtsvorschriften und länderübergreifende Betriebsvereinbarungen zum Qualifikationsmanagement: Ein produktives Zusammenspiel.....	89
Kasten 21. Innovative Mechanismen für die Finanzierung des lebenslangen Lernens .	93
Kasten 22. Steuerliche Anreize	94
Kasten 23. Beispiele für die Unterstützung der Berufsbildung und Qualifikationsentwicklung	98
Kasten 24. Weiterbildungspfade: Die EU	107
Kasten 25. Überwindung traditioneller Geschlechterstereotypen	112
Kasten 26. Auf dem Weg zu einer globalen Führungsrolle der IAO im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen	119

► Einleitung

Die richtigen Voraussetzungen schaffen: Fähigkeiten für eine bessere Zukunft

1. Der technologische Wandel und die Globalisierung bewirken in Verbindung mit dem demographischen und dem Klimawandel eine grundlegende Transformation der Welt der Arbeit und eröffnen neue Chancen – sie stellen aber auch Herausforderungen dar sowohl für Menschen, um Zugang zu menschenwürdiger Arbeit zu erhalten als auch für Unternehmen, um nachhaltig zu werden. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie zu Beginn des Jahres 2020 wird vermutlich zu der gravierendsten Beeinträchtigung der Welt der Arbeit in neuerer Zeit führen, den seit Jahren stattfindenden Strukturwandel weiter beschleunigen und bestehende Ungleichheiten weiter vertiefen.
2. In den meisten Ländern wird sich, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand, in Anbetracht der andauernden sozialen und wirtschaftlichen Transformationen weiter diese grundlegende Frage zur Zukunft der Arbeit stellen:

Was sind die Arbeitsplätze der Zukunft und welche Qualifikationen werden sie erfordern?

3. Ungleichgewichte zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sind auf den heutigen Arbeitsmärkten eine wachsende Herausforderung mit zahlreichen Konsequenzen für Arbeitnehmer, Unternehmen und die Zukunft der Arbeit. Die wiedererstarke Dynamik bei Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen ist Ausdruck eines verstärkten Gefühls der Dringlichkeit und gemeinsamen Verantwortung, insbesondere beim Wiederaufbauprozess nach der Pandemie, der aus einer Perspektive des lebenslangen Lernens eine stärkere Priorisierung der Qualifikationsentwicklung und die Befähigung zur Selbstbestimmung der Menschen verlangt. Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung in allen Phasen des Lebens sind Voraussetzungen und beschleunigende Elemente dafür, dass Menschen Zugang zu Chancen für menschenwürdige Arbeit erhalten und ihnen ein reibungsloser Übergang in Arbeitsmärkte und innerhalb von Arbeitsmärkten ermöglicht wird.
4. In der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit („Jahrhunderterklärung der IAO“) wird dazu aufgerufen, in die Fähigkeiten aller Menschen und die Arbeitsinstitutionen zu investieren, um eine gerechte, inklusive und sichere Zukunft der Arbeit mit voller, produktiver und frei gewählter Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle zu gestalten. Im Anschluss an die COVID-19-Krise hat dieser Aufruf sogar noch an Bedeutung gewonnen: Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen werden im Strategischen Plan der IAO für 2022–25,¹ im Programm und Haushalt für 2020–21² und in den Programm- und Haushaltsvorschlägen für die Zweijahresperiode 2022–23³ priorisiert. Qualifikationen und lebenslanges Lernen sind zentrale Elemente des am Menschen orientierten Ansatzes für die Zukunft der Arbeit, der in der Erklärung verkündet wird und unab-

¹ GB.340/PFA/1(Rev.1), Abs. 32.

² IAA, *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2020–21*.

³ IAA, *Vorschau auf die Programm- und Haushaltsvorschläge für 2022–23*.

dingbar ist für Bemühungen mit dem Ziel, dass alle Menschen das volle Potenzial des technologischen Fortschritts und anderer Triebkräfte des Wandels nutzen können, damit niemand zurückgelassen wird.⁴

5. Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen sind grundlegende Voraussetzungen für menschenwürdige Arbeit, Produktivität und Nachhaltigkeit, die den Wert und den Ertrag der Arbeit erhöhen, die Fähigkeit der Arbeitnehmer für ein selbstbestimmtes Leben verbessern und die Gesellschaft bereichern können. *Einzelnen* bieten sie den Schlüssel zur Verfolgung ihrer Interessen und Wünsche, zum Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Flucht aus Armut und sozialer Ausgrenzung und zur Anpassung an die sich verändernde Welt der Arbeit. *Unternehmen* bieten sie einen strategischen Wettbewerbsvorteil für Produktivität und Innovation. *Gesellschaften* eröffnen sie Chancen für wirtschaftliche Transformation, die Schaffung von Arbeitsplätzen, Inklusivität, Demokratie, eine aktive Bürgerschaft und nachhaltiges Wachstum.
6. Regierungen und Sozialpartner müssen gemeinsam eine neue Generation von Qualifikationen und ein Ökosystem für lebenslanges Lernen entwickeln und umsetzen, um einen gerechten und inklusiven Übergang zu einer Zukunft der Arbeit zu gewährleisten, der zu nachhaltiger Entwicklung in ihren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen beiträgt. Solch ein Ökosystem sollte Teil eines integrierten Ansatzes zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze für alle sein, der die angebotsseitige Säule funktionierender Arbeitsmärkte als Ergänzung zur nachfrageseitigen Säule sowie Maßnahmen, um beide in Übereinstimmung zu bringen, stärkt. Das System sollte für alle zugänglich sein, unter besonderer Berücksichtigung von Frauen, Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen und allen benachteiligten und gefährdeten Gruppen.
7. Bildungs- und Ausbildungssystemen kommt bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zwar eine entscheidende Rolle zu, ihre Möglichkeiten sind jedoch begrenzt aufgrund von angebotsgesteuerten Konzepten, eingeschränkter Kapazität, schlechter Qualität, der Unfähigkeit, Geschlechter-, Gerechtigkeits- und Gleichstellungsfragen umfassend zu berücksichtigen, und einem allgemeinen Mangel an finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen. In vielen Ländern müssen die Maßnahmen, Systeme und Ressourcen für Qualifikationsentwicklung dringend weiterentwickelt und gestärkt werden, um den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Dem sozialen Dialog kommt eine Schlüsselrolle dabei zu, Bildungs- und Ausbildungssysteme zu gestalten und die Verbindungen zwischen Bildung und Ausbildung und der Welt der Arbeit zu verbessern, um sicherzustellen, dass die Vorteile des strukturellen Wandels fair verteilt werden. Im IAO-Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials heißt es: "Jedes Mitglied hat seine Berufsbildungssysteme schrittweise auszubauen, anzupassen und aufeinander abzustimmen, um den Bedürfnissen der Jugendlichen und Erwachsenen nach Berufsbildung während ihres ganzen Lebens in allen Wirtschaftsbereichen und -zweigen und auf allen Stufen der beruflichen Befähigung und Verantwortung gerecht zu werden." Die Herausforderungen unterscheiden sich zwar von Region zu Region und in nationalen Kontexten, die Bildungs- und Ausbildungssysteme orientieren sich jedoch weltweit an einem gemeinsamen Gebot – das lebenslange Lernen als Organisationsprinzip für Bildung

⁴ Die allgemeine Aussprache über Ungleichheit und die Welt der Arbeit und die wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des sozialen Schutzes (soziale Sicherheit), die auf der 109. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz stattfinden sollen, werden auch zur Diskussion über die Frage beitragen, durch den Abbau von Ungleichheit und die Verbesserung des sozialen Schutzes niemanden zurückzulassen; die Botschaften der drei Berichte, die diesen Diskussionen zugrunde liegen, sind aufeinander abgestimmt (siehe IAA, „[Agenda of the 109th Session of the International Labour Conference](#)“).

und Qualifikationsentwicklung zu überdenken, einzuführen und umzusetzen – wobei dem sozialen Dialog in allen Stadien der Entwicklung und Umsetzung solcher Politiken und Programme eine äußerst wichtige Rolle zukommt. Das erneuerte Gebot des lebenslangen Lernens zielt darauf ab, Menschen, Unternehmen und die Gesellschaft besser auf die vor uns liegende Zukunft vorzubereiten, indem den Lernbedürfnissen junger wie erwachsener Menschen in allen Wirtschaftssektoren und Branchen der Wirtschaftstätigkeit auf allen Qualifikations- und Verantwortungsebenen Rechnung getragen wird.

8. Der Ausbruch von COVID-19 hat die Bildungs- und Qualifikationsentwicklungssysteme vor neue Herausforderungen gestellt. Durch die ernste Bedrohung der Gesundheit von Millionen von Menschen wurde die Art und Weise verändert, wie Menschen arbeiten, kommunizieren, lehren und lernen. Unternehmen in einer Reihe von Wirtschaftssektoren, insbesondere Kleinunternehmen, wurden mit katastrophalen Verlusten konfrontiert, die ihre Geschäftstätigkeit und Zahlungsfähigkeit bedrohen. Im ersten Quartal 2020 waren fast 2,7 Milliarden Arbeitskräfte (etwa 81 Prozent der weltweiten Erwerbsbevölkerung)⁵ und im Frühjahr 2021 noch immer 77 Prozent der Beschäftigten⁶ von vollständigen oder partiellen Schließungsmaßnahmen betroffen, was sie anfällig für Einkommensverluste und Entlassungen macht. Unternehmen mussten sich auf Telenarbeit einstellen oder Lösungen finden, um Schließungen zu kompensieren, während Arbeitskräfte, die in bestimmten Sektoren ihren Arbeitsplatz verloren haben, sich nach einer alternativen Beschäftigung umsehen mussten. Frauen, auf die der größte Teil unbezahlter Pflegearbeit entfällt, haben öfter ihre Beschäftigung verloren als Männer, was die jüngsten Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter zunichte gemacht hat.⁷ Umschulung und Weiterqualifizierung ist für viele Beschäftigte, die einen Arbeitsplatz behalten oder finden wollen, zu einer dringenden Priorität geworden. Auch im Aus- und Weiterbildungssektor standen Lehrkräfte und Ausbilder vor besonderen Herausforderungen, da Schulen und Berufsbildungseinrichtungen geschlossen wurden. Für Online-Unterricht und -Bewertungen mussten sie sich neue Fähigkeiten aneignen und ihre Methoden und Lehrmittel anpassen, oft ohne institutionelle Unterstützung oder ausreichende Zeit, um solche Anpassungen vorzunehmen, da rasch gehandelt werden musste. In vielen Ländern war es für Lehrkräfte und Ausbilder äußerst schwierig, Zugang zu Geräten, Werkzeugen und Ausbildungsmöglichkeiten für den Online-Unterricht zu erhalten, insbesondere in benachteiligten Gemeinschaften. Hinzu kommen zusätzliche Sicherheitsrisiken für Pädagogen und zahlreiche andere Arbeitskräfte, die nicht über Räumlichkeiten und Einrichtungen für Telenarbeit verfügen. Die Risiken für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit werden insbesondere von Mitarbeitern an vorderster Front sehr deutlich wahrgenommen, insbesondere von Lehrkräften und Ausbildern, die vor Ort arbeiten müssen, wo ein hohes Infektionsrisiko besteht.⁸
9. Diese beispiellosen Zeiten haben Forderungen nach verstärkten Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen mehr Dringlichkeit verliehen. Humanitäre, wirtschaftliche und soziale Maßnahmen müssen darauf ausgerichtet werden, Beschäftigungs- und Qualifikationsmöglichkeiten für alle zu schaffen, insbesondere für Frauen und für Menschen, die benachteiligt sind.

⁵ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Second Edition“, 2020.

⁶ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Second Edition“, 2021.

⁷ UN-Women, „Whose Time to Care: Unpaid Care and Domestic Work during COVID-19“, 2020; und UN-Women, „Fallout of COVID-19: Working Moms are being Squeezed out of the Labour Force“, 2020.

⁸ IAA, „COVID-19 und der Bildungssektor“, 2020.

Die IAO und das globale Engagement für hochwertige Bildung, Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen

- 10.** Die Qualifikationsentwicklung und das lebenslange Lernen sind seit langem zentrale Elemente der Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Das Mandat der IAO für Qualifizierung, Ausbildung und lebenslanges Lernen stützt sich auf ihre Verfassung und ist in internationalen Arbeitsnormen und anderen Instrumenten niedergelegt, die Chancen für Frauen und Männer fördern, um unter Bedingungen der Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Würde menschenwürdige Arbeit zu erlangen. Auf Grundlage des Übereinkommens Nr. 140 über den bezahlten Bildungsurlaub, 1974, und des Übereinkommens Nr. 142 wird in der Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, anerkannt, „dass Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Interessen von einzelnen Menschen, Unternehmen, der Wirtschaft und der Gesellschaft als Ganzes leisten, insbesondere in Anbetracht der entscheidenden Herausforderung, die darin besteht, in der globalen Wirtschaft Vollbeschäftigung, Beseitigung von Armut, soziale Einbindung und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erzielen“. „Die Regierungen, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer [werden aufgerufen], ihr Engagement für das lebenslange Lernen zu erneuern“ und es wird betont, dass „Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen von grundlegender Bedeutung sind und integraler und übereinstimmender Bestandteil umfassender wirtschafts-, steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Programme sein sollten, die für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die soziale Entwicklung wichtig sind.“ Die Internationale Arbeitskonferenz erörterte 2008 das Thema „Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung“ und erarbeitete eine Reihe von Schlussfolgerungen, die seither bei der Tätigkeit der IAO in diesem Bereich als Richtschnur dienen. 2013 befasste sich die zweite wiederkehrende Aussprache zum Thema Beschäftigung mit wichtigen Aspekten der Reaktionsfähigkeit von Qualifikationen auf Arbeitsmarkterfordernisse für mehr und hochwertigere Arbeitsplätze als einem grundlegenden Teil eines umfassenden Ansatzes zur Beschäftigungspolitik.
- 11.** Geleitet von diesen Instrumenten und Schlussfolgerungen und den sich entwickelnden Wissensgrundlagen bietet die IAO ihren Mitgliedsgruppen fachliche Unterstützung und grundsatzpolitische Beratung unter anderem in Bereichen wie Qualifikationspolitik und Reform von Qualifikationssystemen, Antizipation des Qualifikationsbedarfs, Fähigkeiten zur sozialen Eingliederung, Anerkennung früherer Lernerfahrungen und arbeitsbasiertes Lernen. Die IAO spielt daher eine führende Rolle bei der Unterstützung der globalen Arbeit zu Qualifikationen und lebenslangem Lernen für dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle.
- 12.** Qualifikationsentwicklung, hochwertige Bildung und lebenslanges Lernen für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeitsplätze sind integraler Bestandteil des politischen Engagements der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und des diesbezüglichen Beitrags der IAO. Ziel 4 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) legt den Schwerpunkt auf die Gewährleistung einer inklusiven, gleichberechtigten und hochwertigen Bildung und die Förderung von Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle – von der frühen Kindheit zu Hochschulbildung und von der allgemeinen Bildung zu beruflicher Aus- und Fortbildung. Betont wird auch, dass die Zahl der Jugendlichen und Erwachsenen, die über die entsprechenden Qualifikationen, einschließlich fachlicher und beruflicher Qualifikationen, für eine Beschäftigung, menschenwürdige Arbeitsplätze und Unternehmertum verfügen, wesentlich erhöht werden muss. In Ziel 8 wird die Förderung eines dauerhaften, breitenwirksamen

und nachhaltigen Wirtschaftswachstums, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle gefordert, unter besonderer Berücksichtigung junger Menschen, die weder eine Schule besuchen noch in einem Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis stehen. Dies erfordert integrierte Strategien, um sicherzustellen, dass die transformative Vision der Agenda 2030 in ihren drei Dimensionen – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – Wirklichkeit wird.

Gestaltung von Qualifikationen und lebenslangem Lernen für die Zukunft der Arbeit: Das weitere Vorgehen

13. Globale Herausforderungen und nachdrückliche Forderungen der Mitgliedsgruppen der IAO nach einem Paradigmenwechsel haben im Bereich der Qualifikationen und des lebenslangen Lernens einen neuen politischen Kontext geschaffen, der sich in der Jahrhunderterklärung und dem Strategischen Plan der IAO für 2022–25 widerspiegelt und so deutlich macht, dass sie der Förderung von Qualifikationen und des lebenslangen Lernens Priorität einräumen.
14. Die gegenwärtig durch COVID-19 ausgelöste Krise macht es erforderlich zu prüfen, welche Konsequenzen sich aus der Pandemie für die Umsetzung der Jahrhunderterklärung und ihrer Empfehlungen ergeben, bei der Formulierung unmittelbarer Antworten ebenso wie im Hinblick darauf, die Krise hinter sich zu lassen. Auf dem virtuellen Gipfel über COVID-19 und die Welt der Arbeit anerkannten die Mitgliedsgruppen der IAO den am Menschen orientierten Ansatz der Jahrhunderterklärung als Grundlage für eine wirksame internationale Zusammenarbeit als Reaktion auf die Krise.⁹ In Qualifikationen und die Neugestaltung der Bildung und Ausbildung zu investieren – einschließlich von Investitionen in die Fähigkeiten von Lehrkräften und Ausbildern durch die Nutzung digitaler Technologien und innovativer Methoden unter Stützung der Rechte und besserer Arbeitsbedingungen von Lehrkräften und Ausbildern – wird überall auf der Welt als entscheidendes Element von Erholungsmaßnahmen angesehen.¹⁰
15. Auf seiner 340. Tagung gab der Verwaltungsrat der IAO eine Orientierungshilfe zur Überprüfung der Programm- und Haushaltsvorschläge für 2022–23 und des Strategischen Plans der IAO für 2022–25.¹¹ Befürwortet wurde eine deutliche Fokussierung auf die Durchführung der Bestimmungen der Jahrhunderterklärung der IAO für die Zukunft der Arbeit unter Einbeziehung von Erholungsmaßnahmen. Der Verwaltungsrat rief die IAO auf, im Bereich der Qualifikationen und des lebenslangen Lernens eine Führungsrolle zu übernehmen, mit einem starken Gewicht auf sozialem Dialog und Dreigliedrigkeit, einer am Menschen orientierten Erholung und der Förderung von Chancen für menschenwürdige Arbeit und der Stärkung von Produktivität als einem Instrument für inklusiven Wiederaufbau und Resilienz.
16. Um den vom Verwaltungsrat auf seiner 340. Tagung (2020) getroffenen Beschluss wirksam umzusetzen, wird erwartet, dass aus der allgemeinen Aussprache über Qualifikationen und lebenslanges Lernen auf der (auf 2021 verschobenen) 109. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz¹² eine klare und innovative Orientierungshilfe zur Entwicklung der Strategie der IAO für Qualifikationen und lebenslanges Lernen hervorgehen wird. Durch die

⁹ Siehe IAA, „Globaler Gipfel der IAO zu COVID-19 und die Welt der Arbeit – Eine bessere Zukunft der Arbeit schaffen“, 1.–9. Juli 2020.

¹⁰ UNESCO, „Supporting Teachers in Back-to-School Efforts: Guidance for Policy Makers“, 2020.

¹¹ GB.340/HL/PV.

¹² GB.337/INS/PV.

Bekräftigung und Stärkung des Beitrags der IAO zur Umsetzung der Agenda 2030 wird die Diskussion für die strategische Positionierung der Organisation in einer Führungsrolle im Bereich Qualifikationen und lebenslanges Lernen von größter Bedeutung sein. Die Diskussion wird die Normensetzungsdiskussion über die Lehrlingsausbildung (2022 und 2023) und die dritte wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (2022) ergänzen und stärken. Es wird erwartet, dass die allgemeine Aussprache eine strategische Vision für Qualifikationen und lebenslanges Lernen für eine am Menschen orientierte Erholung nach der Krise und danach entwickeln und so die Grundlage für wirkungsvolles Handeln und Arbeitsergebnisse der IAO in den kommenden Jahren legen wird.

Ziele des Berichts

17. Dieser Bericht zielt darauf ab, in der sich wandelnden Welt der Arbeit, die von den gegenwärtigen globalen Herausforderungen, darunter insbesondere die außergewöhnliche COVID-19-Krise, betroffen ist, zu einer sachkundigen und ausgewogenen Diskussion der Fragen im Zusammenhang mit Qualifikationen und lebenslangem Lernen beizutragen. Er untersucht die Rolle der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen sowie die Auswirkungen der globalen Megatrends im Bereich der Systeme für Qualifikationsentwicklung. Der Bericht stützt sich auch auf die Schwerpunktsetzung in der Jahrhunderterklärung in Bezug auf Qualifikationen und lebenslanges Lernen und die Rolle der IAO im Wiederaufbauprozess nach der Pandemie und entwickelt sie weiter. Er soll daher einen Beitrag zu der Diskussion über die Frage leisten, wie Systeme für Qualifikationsentwicklung auf die Krise und die Herausforderungen von heute und morgen reagieren können, damit ihre Ergebnisse in menschenwürdige Beschäftigung, Produktivität und nachhaltiges Wachstum für alle übertragen werden können.

► Kapitel 1

Globaler Kontext, Trends und Herausforderungen

- 18.** Die Welt steht vor beispiellosen Herausforderungen, die tiefgreifende Auswirkungen auf Arbeitnehmer und Unternehmen, Wirtschaft und Gesellschaft haben werden. Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen sind wichtig, um Unternehmen, Arbeitnehmer und die Gesellschaft zu befähigen, sich an Megatrends anzupassen, sie zu gestalten und Chancen zu ergreifen, was wiederum eine Anpassung von Politiken und Systemen erfordert. Die COVID-19-Pandemie hat die Arbeitsmärkte zwar schwer erschüttert, sie hat aber auch einige langfristige Megatrends beschleunigt, was zu einer Kombination von strukturellem und krisenbedingtem Druck geführt und für Möglichkeiten für Beschäftigung, menschenwürdige Arbeit und Qualifizierung enorme Herausforderungen geschaffen hat.

1.1. Megatrends und Auswirkungen auf Qualifikationen

Technologischer Wandel und Digitalisierung

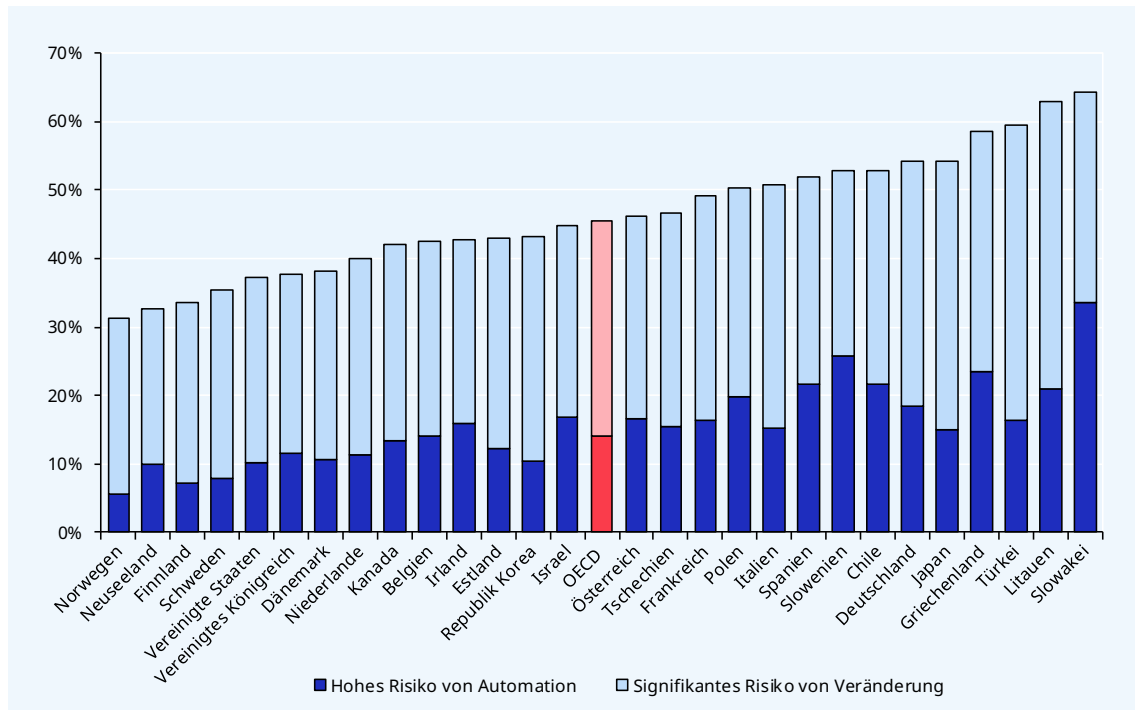
- 19.** Die Digitalisierung und technologische Innovationen – wie künstliche Intelligenz (KI), Automatisierung und Robotik – und die Art und Weise, wie wir mit ihnen umgehen und sie anwenden, werden bedeutende Auswirkungen auf Arbeitsmärkte haben und beeinflussen, wie Menschen arbeiten, welche Tätigkeiten sie ausüben und welche Qualifikationen sie benötigen, um die neuen Aufgaben effektiv durchzuführen.
- 20.** Langfristig dürfte der technologische Wandel durch seine direkten, indirekten und induzierten Auswirkungen zahlreiche Arbeitsplätze schaffen.¹³ Darüber hinaus wird sich wahrscheinlich ein Drittel aller Arbeitsplätze radikal verändern, da einige Arbeitsaufgaben automatisiert oder durch Technologien wie KI und maschinelles Lernen ergänzt werden (Abbildung 1). Forscher erwarten, dass es im Zeitraum 2018–22 zu einer durchschnittlichen Verlagerung von 42 Prozent der erforderlichen Qualifikationen der Arbeitskräfte kommen wird, was grundlegende Veränderungen der Tätigkeitsprofile verursachen und vermutlich durch die Auswirkungen der Krise noch weiter beeinflusst werden wird. Diese dynamischen Veränderungen können Millionen von Arbeitnehmern betreffen, die ihre Qualifikationen aktualisieren und weiterentwickeln und den Arbeitsplatz oder sogar den Beruf wechseln müssen,¹⁴ was die grundlegende Frage nach den Veränderungen auf allen Bildungsebenen und bei allen Formen des Lernens aufwirft, die zur Bewältigung dieses Übergangs erforderlich sind.¹⁵

¹³ Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, *The Impact of Technology on the Quality and Quantity of Jobs* (IAA, 2018); Irmgard Nübler, *New Technologies: A Jobless Future or Golden Age of Job Creation?*, Arbeitsvorlage Nr. 13 (IAA, 2016); IAA, „*New Automation Technologies and Job Creation and Destruction Dynamics*“, 2017.

¹⁴ MGI, *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*, 2017.

¹⁵ WEF, *Towards a Reskilling Revolution. A Future of Jobs for All*, 2018; MGI, *Jobs Lost, Jobs Gained*; David H. Autor und Michael J. Handel, „*Putting Tasks to the Test: Human Capital, Job Tasks and Wages*“, *Journal of Labor Economics* 31, Nr. 2 (2013): 59-96; Melanie Arntz et al., *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis* (OECD, 2019); Richard B. Freeman, „*Who Owns the Robots Rules the World*“, *IZA World of Labor* 5 (2015): 1-10.

► **Abbildung 1. Anteil der Arbeitsplätze mit einem hohen Risiko von Automation und einem bedeutenden Risiko von Veränderung in Ländern der OECD**



Quelle: OECD, *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work* (2019).

- 21.** Automatisierung und Digitalisierung verringern die Nachfrage nach routinemäßigen und manuellen Tätigkeiten und erhöhen die Nachfrage nach nicht-routinemäßige Aufgaben und kognitiven Fähigkeiten wie Problemlösen und zwischenmenschlichen und anderen Kernkompetenzen.¹⁶ Gleichzeitig ist das Risiko der Automatisierung bei digital intensiven Arbeitsplätzen geringer.¹⁷ Die Digitalisierung durchdringt zwar alle Sektoren der Wirtschaft, jedoch nicht gleichmäßig zwischen und innerhalb von Sektoren oder zwischen Ländern. Viel hängt von der Infrastruktur und dem Grad der digitalen Konnektivität ab: so haben beispielsweise 80 Prozent der Bevölkerung in Europa Zugang zum Internet, gegenüber 45 Prozent in Entwicklungsländern und 20 Prozent in den am wenigsten entwickelten Ländern, wo die Wahrscheinlichkeit der Internet-Nutzung bei Männern 52 Prozent höher ist als bei Frauen.¹⁸
- 22.** In allen Einkommensgruppen gibt es Anzeichen für eine stetige Verlagerung der Beschäftigung zu einem relativ höheren Qualifikationsniveau, und dieser Trend wird voraussichtlich andauern (Abbildung 2). In Ländern mit höherem mittleren Einkommen hat die Beschäftigung in Berufen mit hohen und mittleren Qualifikationen zugenommen und in Berufen mit geringeren Qualifikationen abgenommen. In Ländern mit niedrigem und niedrigerem mittlerem Einkommen zeigt sich eine Verlagerung zu Berufen mit mittlerem und höherem Qualifikationsniveau. In Ländern mit hohem Einkommen haben die Beschäftigungsanteile der Berufe mit mittleren sowie mit niedrigeren Qualifikationen abgenommen. Zurückzuführen

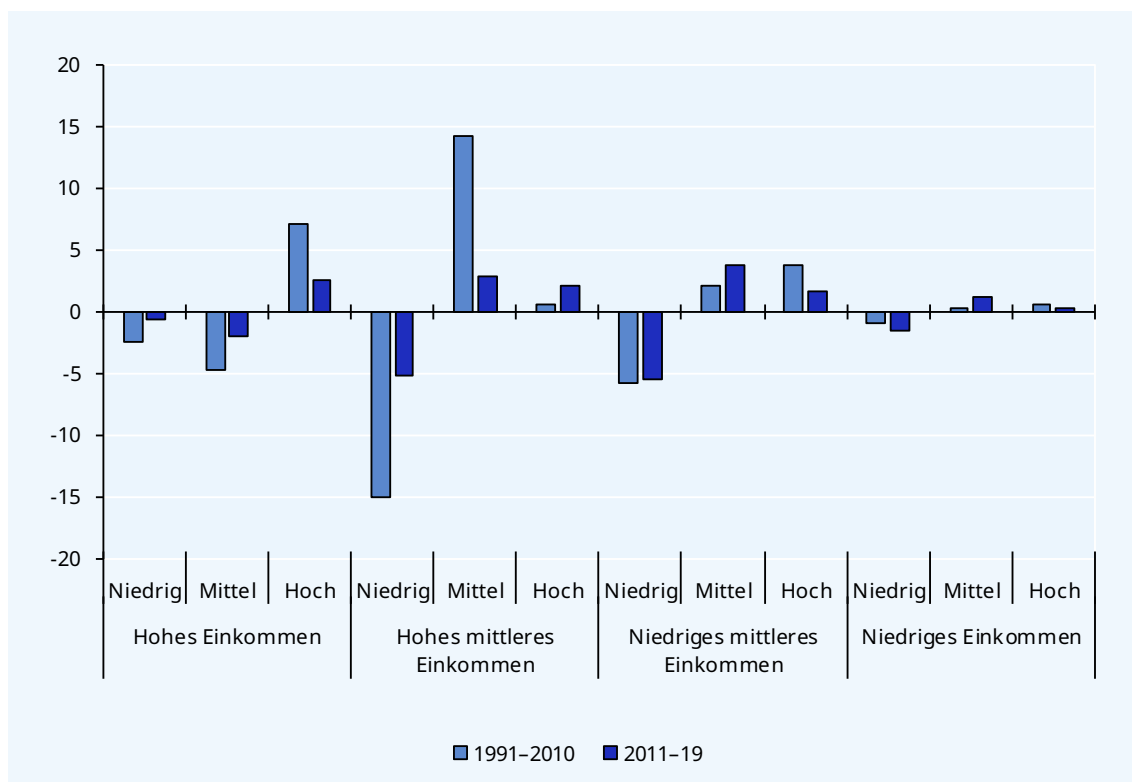
¹⁶ IAA und OECD, *Global Skills Trends, Training Needs and Lifelong Learning Strategies for the Future of Work*, 2018; Jae-Hee Chang und Phu Huynh, *ASEAN in Transformation: The Future of Jobs at Risk of Automation* (IAA, 2016).

¹⁷ OECD, „Automation and Independent Work in a Digital Economy“, 2016.

¹⁸ UN, *Report of the Secretary-General on SDG Progress 2019: Special Edition*, 2019; und World Wide Web Foundation, „The gender gap in internet access: using a women-centred method“, 2020.

ist der Rückgang bei den Arbeitsplätzen mit mittleren Qualifikationen in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften zum Teil auf den Routinecharakter der Tätigkeiten in diesen Berufen (was sie anfällig für Automatisierung macht) sowie zum Teil auf Offshoring, wobei beides zur sogenannten Polarisierung der Arbeitsplätze in den meisten Industrieländern beigetragen hat.

► **Abbildung 2. Veränderungen in der Beschäftigungszusammensetzung nach allgemeinem Qualifikationsniveau (hoch/mittel/niedrig), 1991–2010 und 2011–19**



Quelle: Berechnungen gestützt auf ILOSTAT, IAA-modellierte Schätzungen, November 2020.

- 23.** Diese Trends veranschaulichen einen technologischen Wandel, der höhere Qualifikationen begünstigt. In vielen Ländern gingen bereits zahlreiche Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe und in Teilen des Dienstleistungssektors verloren, und nur eine geringe Zahl von Arbeitnehmern war vorbereitet, um auf höher qualifizierte Arbeitsplätze zu wechseln. Die Mehrheit war gezwungen, geringer qualifizierte und entlohnte Tätigkeiten zu akzeptieren, was zur Polarisierung des Arbeitsmarktes und zu wachsender Ungleichheit beitrug.¹⁹ Obschon davon auszugehen ist, dass die potentiellen Nettobeschäftigungseffekte des technologischen Wandels und der Digitalisierung positiv sind, können die Arbeitsplatzverluste kurzfristig kostspielige und schmerzhaft Übergänge verursachen, die es erforderlich machen, Erwerbstätige in sehr großer Zahl umzuschulen und weiterzubilden. Ob die unerwünschten Auswirkungen von solchen disruptiven technologischen Veränderungen abgefedert und ihre potentiellen Vorteile maximiert werden können, hängt weitgehend davon ab, ob Möglichkeiten für die Qualifikationsentwicklung vorhanden sind.

¹⁹ Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, *The Impact of Technology on the Quality and Quantity of Jobs*.

24. COVID-19 hat die digitale Umwandlung von Volkswirtschaften und Gesellschaften beschleunigt. Die Auswirkungen der Pandemie auf die Welt der Arbeit hat deutlich gezeigt, wie wichtig digitale Fähigkeiten für fast alle Menschen sind, insbesondere für Arbeitskräfte, Lernende, Lehrkräfte und Ausbilder. Diese Prozesse werden es erforderlich machen, den digitalen Kompetenzpool in der Gesellschaft zu erweitern und zu aktualisieren, den Zugang zu digitaler Infrastruktur und Konnektivität zu verbessern, digitale Lösungen, Plattformen und Ressourcen zu entwickeln und die soziale Anpassung an diesen dynamischen technologischen Fortschritt zu unterstützen.
25. Im Bereich der Aus- und Fortbildung haben diese Veränderungen die Akzeptanz des Online- und Fernunterrichts beschleunigt, und sie verändern die Bewertungs- und Zertifizierungspraktiken. Abgesehen von den offensichtlichen Vorteilen kann diese Situation die digitale Kluft beim Zugang zu Aus- und Fortbildung und in Bezug auf ihre Qualität vergrößern und bei Arbeitsbedingungen und sozialen Schutzmaßnahmen zusätzliche Herausforderungen schaffen.

Globalisierung und Handel

26. Die Globalisierung hat Märkte erschlossen und ihre geographischen Grenzen erweitert. Der internationale Handel hat seit 1990 rasch zugenommen, angetrieben durch die zunehmende Bedeutung globaler Wertschöpfungsketten, da technologische Fortschritte – im Bereich des Transports, der Informationen und der Kommunikation – Handelsschranken abgebaut und Hersteller veranlasst haben, Produktionsprozesse über nationale Grenzen hinaus auszudehnen. Neue wissensintensive in- und ausländische Investitionen haben zur Verlagerung von Arbeitsplätzen in der Produktion in Entwicklungsländer geführt, gleichzeitig jedoch auch globale betriebliche Praktiken verändert und so zu neu entstehenden Sektoren und Berufen und zu den für sie erforderlichen Qualifikationen beigetragen.²⁰
27. Die Teilnahme an globalen Wertschöpfungsketten hat die Nachfrage nach den dazu passenden Fähigkeiten erhöht – von grundlegenden Kernkompetenzen und zwischenmenschlichen Fähigkeiten zu digitalen Kompetenzen – in Anbetracht der hochrangigen und komplexen kognitiven und technischen Funktionen, die von Ländern bei der Spezialisierung für die technologisch fortschrittlichsten Fertigungsindustrien und komplexe Unternehmensdienstleistungen benötigt werden.²¹ Exportorientierte Unternehmen haben oft ein besseres Bewusstsein für betriebliche Einschränkungen im Zusammenhang mit einem Mangel an Fachkräften. Dies gilt insbesondere für Exportfirmen in Europa und Zentralasien und in Afrika südlich der Sahara, und erklärt, warum Exportunternehmen in der Regel stärker in ihre Beschäftigten investieren.²² Außerdem verfügen Offshoring-Firmen über relativ mehr inländische Arbeitsplätze, bei denen nicht-routinemäßige und interaktive Aufgaben durchgeführt werden (Abbildung 3).²³

²⁰ IAA, *Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation*, 2020.

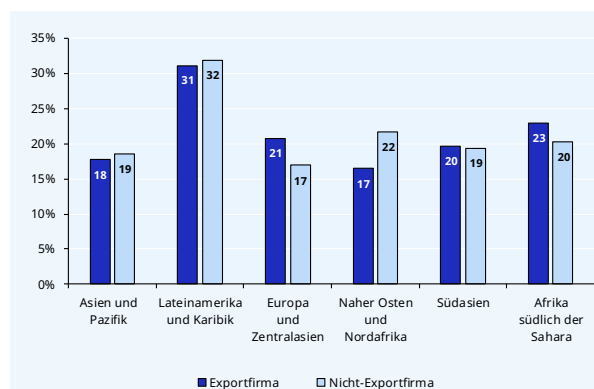
²¹ OECD, *OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains*, 2017; IAA und WTO, *Investing in Skills for Inclusive Trade: A Joint Study of the International Labour Office and the World Trade Organization*, 2017.

²² Die Investitionen von Unternehmen in die Mitarbeiterschulung sind von der Art des Arbeitsvertrags abhängig. Zeitarbeiter und Plattform-Beschäftigte haben in der Regel einen schlechteren Zugang zu Ausbildung.

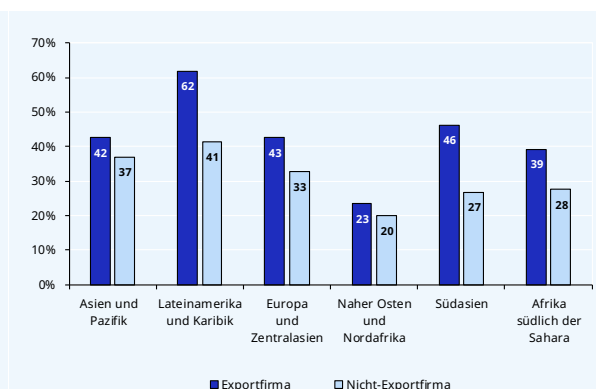
²³ Sascha Becker et al., „Offshoring and the Onshore Composition of Tasks and Skills“, *Journal of International Economics* 90, Nr. 1 (2013): 91-106.

► **Abbildung 3. Exportunternehmen haben ein besseres Bewusstsein für Qualifikationsmängel**

Anteil der Firmen, die unzureichend ausgebildetes Personal als bedeutendes Problem bezeichnen



Anteil der Firmen, die eine formale Bildung anbieten



Quelle: Weltbank, *Enterprise Surveys*, 2009–19, letzte verfügbare Jahre.

- 28.** Darüber hinaus können technologische Übertragungseffekte zu einem Reshoring führen, was bedeutet, dass Arbeitsplätze – insbesondere der mittleren Qualifikationsebene in der Produktion –, die in Entwicklungsländer ausgelagert wurden, möglicherweise wieder in entwickelte Volkswirtschaften zurückverlagert werden.²⁴ Stehen auf dieser mittleren Qualifikationsebene ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung, könnte dieser Trend die Qualifikationszusammensetzung einiger Volkswirtschaften beeinflussen und den Trend der Arbeitsplatzpolarisierung zumindest teilweise unterbrechen.
- 29.** COVID-19 trägt zu den erheblichen Veränderungen in den genannten Prozessen bei, verursacht Verlagerungen in der Struktur der Volkswirtschaften und Störungen im Reiseverkehr und in der Logistik, Handelsstrukturen werden umgestaltet und globale Lieferketten unterbrochen. Diese Entwicklungen haben nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Beschäftigung, sondern auch in einer grundlegenden Weise auf die Entwicklungs- und die Industrieländer infolge der potenziellen damit verbundenen Umstrukturierung, die das Reshoring der Produktion oder das Reshoring in ein näher gelegenes Land (von Entwicklungsländern zurück in die Industrieländer), eine größere Abhängigkeit von regionalen Lieferketten sowie die Nutzung verschiedener Lieferquellen für Zwischenprodukte beinhalten kann.²⁵ Diese Umstrukturierung der globalen Lieferketten hat tiefgreifende Auswirkungen auf den Qualifikationsbedarf der Beschäftigten als zentrale Triebkraft für resiliente wirtschaftliche Diversifizierung und den Übergang zu Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung.

Klimawandel und Umweltzerstörung

- 30.** Klimawandel und Umweltzerstörung wirken sich auf unser Leben, unsere Einkommen und unsere Volkswirtschaften aus, und sie gehören zu den wichtigsten Triebkräften für die wachsende Nachfrage nach Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze. Im Rahmen des Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen (2015) haben sich die Länder zur Umsetzung national festgelegter Beiträge verpflichtet, die ehrgeizige Klimaanpassungs- und Minderungsmaßnahmen in vielen Sektoren umfassen und die Nachfrage nach entsprechenden Qualifikationen erheblich beeinflussen werden. Darüber hinaus haben grüne Märkte und

²⁴ Nübler, *New Technologies*.

²⁵ IAA, „COVID-19: Impact on Trade and Employment in Developing Countries“, 2020.

saubere Technologien zum Prozess der Schaffung, Zerstörung und Veränderung von Arbeitsplätzen beigetragen. Um diesem grundlegenden Wandel besser Rechnung zu tragen, müssen Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen angepasst werden, indem insbesondere den Kernkompetenzen für Beschäftigungsfähigkeit, auch in den Lehrplänen der allgemeinen Bildung, neue Qualifikationen für ökologische Nachhaltigkeit sowie in der Berufsbildung Kompetenzen für grüne Arbeitsplätze hinzugefügt werden.

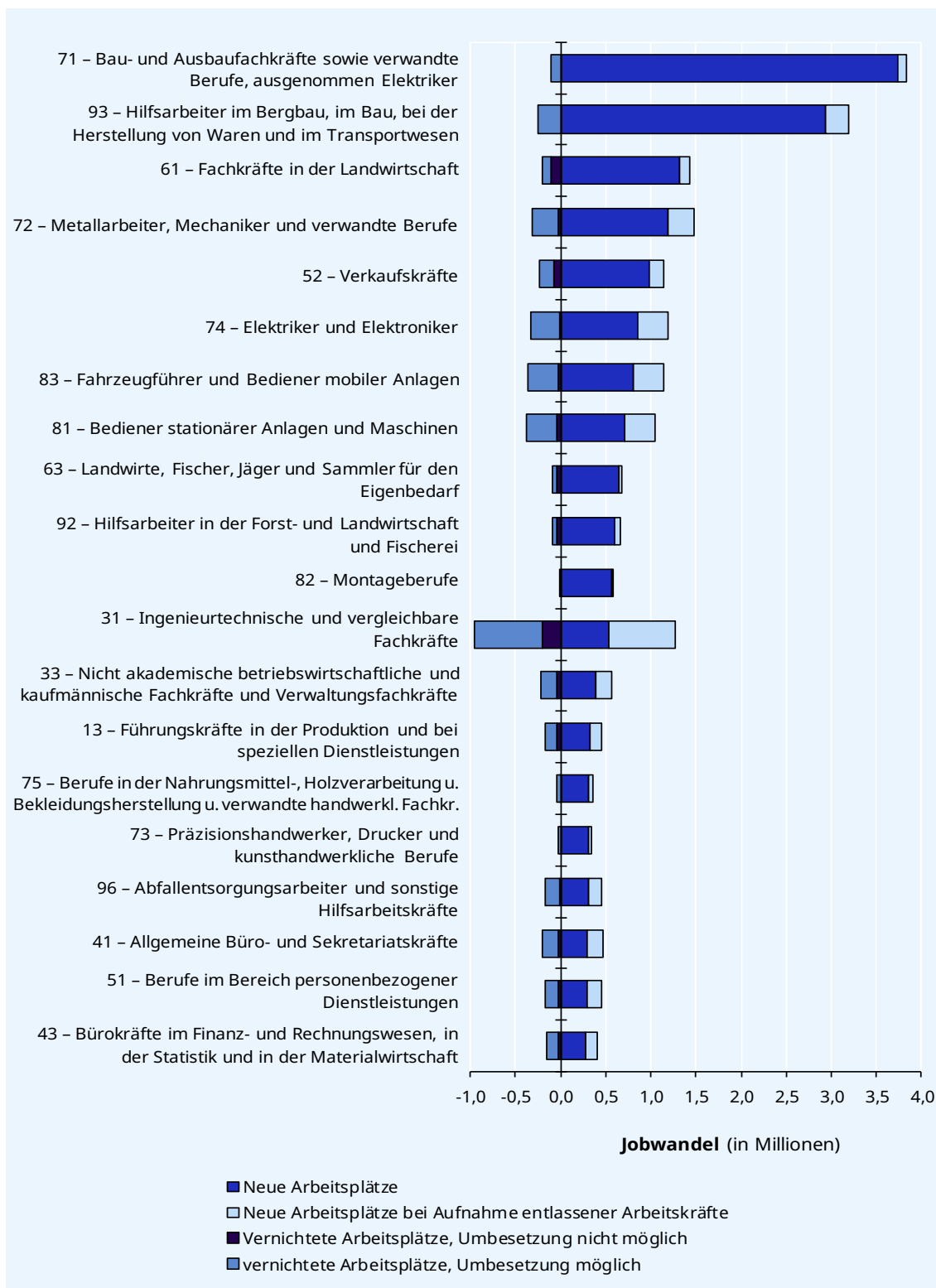
- 31.** In jüngsten Forschungsarbeiten der IAO wurde geschätzt, dass in zwei Politikenszenarien – dem Szenario der Energienachhaltigkeit und dem Szenario der Kreislaufwirtschaft²⁶ – über 100 Millionen Arbeitsplätze neu entstehen, aber fast 80 Millionen Arbeitsplätze vernichtet werden können. Dies impliziert einen umfangreichen Übergangsprozess im Bereich der Erwerbstätigkeit, wobei von Männern ausgeübte Berufe am stärksten betroffen sind. Im Allgemeinen wird die Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der Ökologisierung der Wirtschaft vor allem Tätigkeiten auf der mittleren Qualifikationsebene betreffen, wobei die Möglichkeit besteht, dass dadurch andere Störungen des Arbeitsmarktes wie Globalisierung und technologischer Wandel ausgeglichen werden (Abbildung 4).²⁷ Was Auswirkungen auf berufliche Qualifikationen betrifft, so kann von einer umfassenden Neuverteilung innerhalb breit definierter Berufsprofile ausgegangen werden. Die Qualifikationen, die Arbeitnehmer in wachsenden Branchen erneut nutzen können, beinhalten nicht nur grundlegende Arbeitskompetenzen (unter anderem Zusammenarbeit, Kommunikation und Problemlösung), sondern auch andere halbtechnische und übertragbare fachliche Kompetenzen (Verkauf und Marketing, Planung, Budgetierung, Technik und so weiter). Viele neue Arbeitsplätze dürften im Baugewerbe entstehen, während bei Arbeitskräften in der Fertigung, im Transport und im Verkauf größere Qualifikationsanpassungen erforderlich sein werden. Für Frauen wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass die Geschlechtersegregation angegangen wird, damit sie ebenfalls von den neu geschaffenen Stellen profitieren können.
- 32.** Die Pandemie hat zu den laufenden Umstrukturierungsprozessen beigetragen und die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, dass nachhaltigere Praktiken eingeführt werden müssen, um ähnliche Krisen in der Zukunft zu entschärfen. Im Rahmen der umfassenden Energiewende haben Unternehmen in einigen Ländern ihre Beschäftigten bereits in neuen Technologien umgeschult, und diese Bemühungen wurden angesichts der jüngsten Krise intensiviert. Berufsbildungssysteme müssen in Bemühungen einbezogen werden, um diesen grünen und digitalen Wandel zu unterstützen, z. B. durch die Teilnahme an grünen Konjunkturpaketen mit Maßnahmen für Umschulung und Höherqualifizierung.

²⁶ Die „Kreislaufwirtschaft“ ist ein Modell für Nachhaltigkeit beim Ressourceneinsatz und -verbrauch, das eine Abkehr von dem Modell der Extraktion-Fertigung-Verwendung-Entsorgung vorsieht und stattdessen das Recycling, die Reparatur, Wiederverwendung, Wiederaufarbeitung, Vermietung und längere Haltbarkeit von Gütern befürwortet; siehe IAA, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*, 2018.

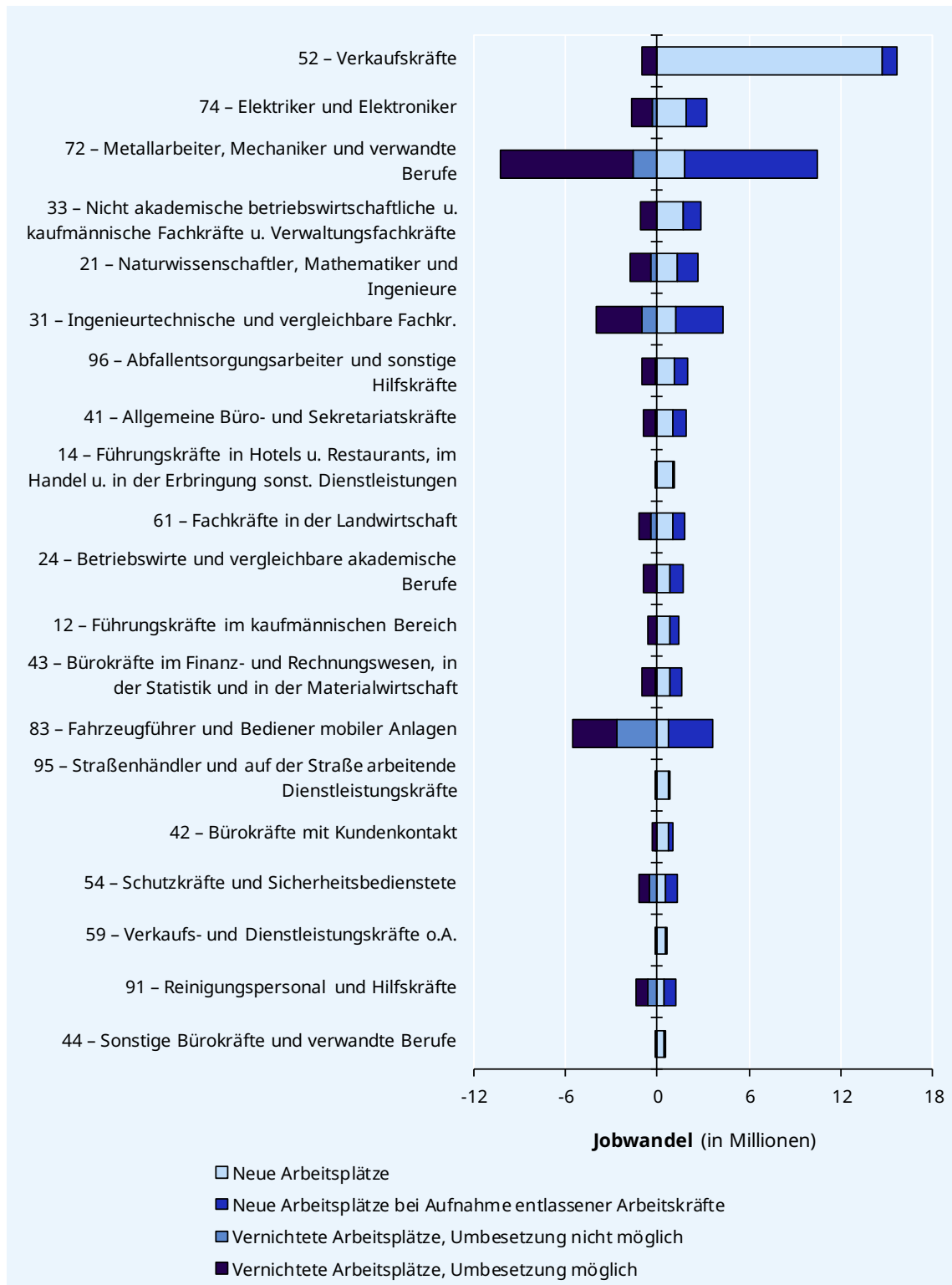
²⁷ IAA, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 2019; IAA, *Skills for a Greener Future: Key Findings*, 2019.

► **Neu geschaffene und vernichtete Arbeitsplätze nach den am stärksten betroffenen Berufen in zwei globalen Szenarien, 2030**

► **Abbildung 4(a). Szenario der nachhaltigen Energieversorgung** (Unterschiede in der Beschäftigung zwischen dem Szenario der nachhaltigen Energieversorgung (2°C-Szenario) und dem Weiter-wie-bisher-Szenario (6°C-Szenario) der Internationalen Energieagentur im Jahr 2030), nach Berufen (ISCO-08)



► **Abbildung 4(b). Kreislaufwirtschaftsszenario** (Unterschiede in der Beschäftigung zwischen einem stetigen 5-prozentigen jährlichen Zuwachs der Wiederverwertungsquoten für Plastik, Glas, Zellstoff, Metall und Mineralien in Ländern und dem diesbezüglichen Dienstleistungsszenario sowie dem Weiter-wie-bisher-Szenario (6°C-Szenario)), nach Berufen (ISCO-08)



Quelle: IAA, *Skills for a Greener Future: A Global View*, 12. Dezember 2019.

Demographische Veränderungen

- 33.** Demographische Veränderungen haben tiefgreifende Auswirkungen auf die Struktur der Erwerbsbevölkerung und sind eine bedeutende Herausforderung für die Qualifizierungspolitik. Es wird damit gerechnet, dass die Weltbevölkerung bis 2030 um 10 Prozent zunimmt²⁸ und 60 Prozent des Zuwachses voraussichtlich auf die Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika südlich der Sahara und in Südasien, entfallen wird, wo das Bildungsniveau einen Rückstand aufweist.²⁹ Diese Veränderungen sind eine große Herausforderung für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bereitstellung eines Zugangs für junge Kohorten in diesen Regionen zu relevanter Bildung und Ausbildung, da eine wachsende Erwerbsbevölkerung und der ungleiche Zugang zu Bildung insgesamt zu einem Überschuss an geringqualifizierten Arbeitskräften und einem Mangel an Arbeitskräften mit mittleren Qualifikationen führen. Das Bevölkerungswachstum ist jedoch in Anbetracht des Potentials junger und innovativer Arbeitskräfte nicht nur eine Herausforderung, sondern auch eine Chance.³⁰ Die Fähigkeit der Entwicklungsländer, die demographische Dividende in Wachstum und Entwicklung umzuwandeln, wird bis zu einem gewissen Grad von Investitionen in hochwertige Aus- und Fortbildung in Verbindung mit der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze abhängen.
- 34.** Die entwickelten Volkswirtschaften sind mit dem gegenteiligen Trend der Alterung ihrer Bevölkerung konfrontiert. Es wird erwartet, dass der Bevölkerungsanteil der über 60-Jährigen von 10 Prozent im Jahr 2000 auf 21,8 Prozent bis zum Jahr 2050 ansteigen wird, was für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme eine große Herausforderung darstellt.³¹ Das Altern wird die Qualifikationsnachfrage in Sektoren beeinflussen, in denen während der COVID-19-Pandemiesituation mehr Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung standen, z. B. in der Pflegewirtschaft. Der oft mit einem Mangel an Qualifikationen einhergehende Arbeitskräftemangel ist in vielen fortgeschrittenen und alternden Volkswirtschaften bereits jetzt spürbar und wird in den kommenden Jahrzehnten auch in vielen Ländern mit mittlerem Einkommen an Bedeutung gewinnen. Ältere Arbeitskräfte werden unter Druck geraten, ihre digitalen und technologischen Kompetenzen zu verbessern, um ihre Beschäftigungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, und sie werden sich in Anbetracht der sich rasch wandelnden Arbeitsmarkterfordernisse und der sich verändernden Qualifikationslücken und -ungleichgewichte umschulen und weiterbilden müssen. Dies wird die Bedeutung der Integration von digitalen und übertragbaren Fähigkeiten in die Qualifikationsentwicklung und der Beseitigung von Hindernissen für das Lernen von Erwachsenen erhöhen.
- 35.** COVID-19 hat nach wie vor schwerwiegende Auswirkungen auf die Fähigkeit von jungen Menschen und Erwachsenen, Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens zu erhalten. Junge Menschen in Aus- und Fortbildung auf dem Weg in das Erwerbsleben waren durch die Unterbrechung ihres Studiums mit ernststen Auswirkungen konfrontiert. Einer von sechs jungen Menschen, die vor der Pandemie erwerbstätig waren, arbeitet nicht mehr. Bei anderen hat sich ihre Arbeitszeit um 23 Prozent verringert.³² Frauen waren von der Pandemie am stärksten betroffen, da sie in den besonders betroffenen Sektoren und in den Frontberufen bei der Bekämpfung der Pandemie über-

²⁸ UN, *World Population Prospects 2019: Highlights*, 2019; *Report of the Secretary-General on SDG Progress 2019*, 2019.

²⁹ MGI, *Jobs Lost, Jobs Gained*.

³⁰ Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, „*Skills Policies and Systems for a Future Workforce*“ (IAA, 2018).

³¹ IAA, *Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext*, IAK.102/IV (2013).

³² IAA, „*COVID-19 und die Welt der Arbeit*“, Konzept-Papier für den Globalen Gipfel, 1.-9. Juli 2020.

repräsentiert sind. Ältere Arbeitnehmer befanden sich ebenfalls in einer besonders prekären Situation, nicht nur wegen der höheren Gesundheitsrisiken, sondern auch wegen der notwendigen Verbesserung ihrer digitalen Fähigkeiten im Zusammenhang mit der Einführung der Telearbeit und des Online-Lernens.

36. Der Erholungsprozess muss eine transformative Agenda beinhalten, die den Zugang zu relevanter Qualifikationsentwicklung gewährleistet, den Übergang junger Menschen ins Erwerbsleben unterstützt und den Bedürfnissen von Frauen, geringqualifizierten Arbeitskräften und anderen benachteiligten und schutzbedürftigen Gruppen Rechnung trägt.

Zugang zu Qualifikationen für Arbeitnehmer in unterschiedlichen Formen von Arbeitsregelungen

37. In den letzten Jahren haben die grenzüberschreitende Produktion und Faktoren im Zusammenhang mit neuen Technologien zu unterschiedlichen Formen der Arbeitsorganisation geführt, darunter auch Arbeitsregelungen in der „Plattform-“ und der „Gig-“Wirtschaft. Es gibt Anzeichen dafür, dass Unternehmen, die stark auf diese Formen der Beschäftigung (z. B. Zeitarbeit) setzen, den Beschäftigten in diesen unterschiedlichen Arbeitsmodellen seltener Ausbildungsmöglichkeiten anbieten.³³ Darüber hinaus sind 70 Prozent aller Arbeitskräfte weltweit entweder selbständig oder in Kleinst- oder Kleinunternehmen beschäftigt, die oft wegen unzureichender Finanzmittel seltener in die Qualifikationsentwicklung investieren.³⁴ In ähnlicher Weise haben auch die selbständig Erwerbstätigen in der „Plattform-“ und „Gig-“Wirtschaft in der Regel nur begrenzt Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten. Die Förderung des Lernens für solche Arbeitnehmer wird finanzielle und nicht-finanzielle Anreize erfordern, die sich unabhängig vom Beschäftigungsstatus und Vertragsregelungen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer richten.
38. Die COVID-19-Pandemie hat für Arbeitnehmer aufgrund der Lockdowns und der Telearbeit neue Herausforderungen mit sich gebracht. Neueste Analysen zeigen, dass in Ländern der Europäischen Union und anderen hochentwickelten Volkswirtschaften bis zu einem Drittel aller Arbeitsplätze durch Telearbeit ausgeübt werden können. Dies ist eine bedeutende Entwicklung, da sich Arbeitsregelungen, die physische Nähe erfordern, in vielen Sektoren verändern.³⁵
39. Auf der Unternehmensebene werden moderne Konzepte der Arbeitsorganisation durch neue Geschäftsmodelle vorangetrieben, bei denen durch Mechanismen wie Teamarbeit, Mitsprache der Beschäftigten und Problemlösungsverfahren für hohe Leistungsfähigkeit, kontinuierliche Verbesserungen und eine größere Selbständigkeit und Mitwirkung der Arbeitnehmer im Vordergrund stehen.³⁶ Diese Konzepte können zwar die Entwicklung und Nutzung von Fertigkeiten am Arbeitsplatz fördern, sie sind aber nicht frei von Zwängen und können daher mit Defiziten der menschenwürdigen Arbeit einhergehen. Die Förderung der menschenwürdigen Arbeit erfordert neben einem gleichberechtigten Zugang zu Qualifikationsentwicklung für alle Kategorien von Arbeitnehmern bestimmte förderliche Bedingungen³⁷ unter besonderer Beachtung dessen, dass benachteiligte Gruppen unterstützt wer-

³³ IAA, *Non-Standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016.

³⁴ IAA, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs*, 2019.

³⁵ CEDEFOP, „Briefing Note: Online Working and Learning in the Coronavirus Era“, 2020.

³⁶ IAA und WTO, *Investing in Skills*.

³⁷ IAA, *Business Models for Decent Work*, 2019.

den müssen, die nicht über einen solchen Zugang zur Anpassung an neue Arbeitsmethoden und zur Entwicklung der von ihnen benötigten Kernkompetenzen verfügen.³⁸

Verstärkte Arbeitsmigration

40. In Verbindung mit besserer Entlohnung und besseren Arbeitsbedingungen sowie größeren Beschäftigungs- und Aufstiegschancen ist ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften einer der wichtigsten „Pull-Faktoren“ der internationalen Migration. Hinzukommen „Push-Faktoren“ wie Gewalt, Konflikte, Armut und politische Instabilität in den Herkunftsländern. Eine gut gesteuerte Arbeitsmigration kann Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften ausbalancieren, zur Entwicklung und zum Transfer von Qualifikationen auf allen Ebenen beitragen und die nachhaltige Entwicklung der Herkunfts-, Transit- und Zielländer fördern.³⁹ In den letzten Jahren ist die Zahl der Arbeitsmigranten von 150 Millionen auf 164 Millionen angestiegen.⁴⁰
41. Ohne ausreichende Unterstützungsmechanismen kann die Arbeitsmigration jedoch zu Herausforderungen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit führen. In einer Analyse der IAO über das Qualifikationsungleichgewicht unter Einwanderern in europäischen Ländern im Vergleich zu den bereits in diesen Ländern ansässigen Arbeitnehmern wurde auf die besonders schwache Position hingewiesen, die Einwanderer in der Regel auf Arbeitsmärkten haben.⁴¹ Die Überqualifizierung von Migranten ist zum Teil auf eine unzureichende Anerkennung ihrer Qualifikationen zurückzuführen. Durch verbesserte Möglichkeiten zur Validierung und Anerkennung früherer Lernerfahrungen und die Einführung von adäquaten Programmen für die Entwicklung von Qualifikationen, einschließlich Work-Life-Balance und Lehrlingsausbildung, könnte das Risiko einer „Vergeudung von Intelligenz“ und einer unzureichenden Nutzung von Qualifikationen vermieden und Migranten dabei geholfen werden, eine Beschäftigung zu finden, die ihren Fähigkeiten entspricht und sie in den Arbeitsmarkt integriert.⁴² Besonders wichtig ist dies in Ländern mit hohem Einkommen, wo zwei Drittel der weltweiten Population der Arbeitsmigranten ansässig sind.⁴³
42. Für die Herkunftsländer ist die Abwanderung hochqualifizierter Kräfte im erwerbsfähigen Alter, die als „brain drain“ bezeichnet wird, ein Thema von zentraler Bedeutung: sie sind gefordert, Talente im Land zu halten, ihre Fähigkeiten nach ihrer Rückkehr zu nutzen und Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit zu schaffen.
43. Aufgrund ihrer Verletzlichkeit und gelegentlichen Überrepräsentation in Frontberufen sind Migranten den gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie besonders ausgesetzt.⁴⁴ Darüber hinaus hat die Pandemie den Betrieb von Ausbildungszentren und Validierungsinstanzen in den Aufnahmeländern beeinträchtigt, was Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie Dienste für die Anerkennung von Qualifikationen gelegentlich verringert hat.

³⁸ Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, *Skills Policies and Systems*.

³⁹ IAA, Provisional Record No.12-1, *ILC106-PR12-1* (2017).

⁴⁰ IAA, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*, 2018.

⁴¹ Theo Sparreboom und Alexander Tarvid, *Skills Mismatch of Natives and Immigrants in Europe* (IAA, 2017).

⁴² IAA und OECD, *Global Skills Trends*.

⁴³ IAA, *Global Estimates on International Migrant Workers*.

⁴⁴ OECD, *International Migration Outlook*, 2020.

Die Auswirkungen von COVID-19 auf die Welt der Arbeit und die Qualifikationsentwicklung

- 44.** Die Coronavirus-Pandemie ist bereits zu einem wichtigen Faktor geworden, der neben der Bedrohung der öffentlichen Gesundheit und des Lebens die Wirtschaftstätigkeit, die Beschäftigung und die menschliche Sicherheit beeinflusst. Weltweit leben etwa 93 Prozent der Erwerbstätigen in Ländern, in denen Arbeitsstätten auf die eine oder andere Weise von einer Schließung betroffen waren. 2020 beliefen sich die Verluste der Arbeitszeit gegenüber dem vierten Quartal 2019 auf 8,8 Prozent, was 155 Millionen Vollzeitarbeitsplätzen entspricht. Die schwerwiegendsten Auswirkungen auf die Arbeitszeit und die Beschäftigung betrafen insbesondere vier Sektoren: Beherbergungs- und Verpflegungsdienstleistungen, verarbeitendes Gewerbe, Groß- und Einzelhandel sowie Immobilien und Unternehmensdienstleistungen.⁴⁵ Verluste der Arbeitszeit und Beschäftigung wurden auch in anderen Sektoren beobachtet, darunter im Baugewerbe, Transport und Lagerung, Kommunikation sowie Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, dort jedoch in relativ geringerem Umfang.⁴⁶ Unternehmen, vor allem Kleinst-, Klein- und mittlere Betriebe, die nur über geringe Reserven für das Überbrücken kurzer Zeiten des Stillstands verfügen, stehen vor großer Unsicherheit. Arbeitgeber und Arbeitnehmer in prioritären Wirtschaftssektoren benötigen besondere Unterstützung und Aufmerksamkeit, um den Qualifikationsbedarf anzugehen, damit sie den Wiederaufbau mit besser qualifizierten Arbeitskräften in Angriff nehmen können.⁴⁷
- 45.** Die Krise hat enorme Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit aufgedeckt und bestehende Ungleichheiten verstärkt. Die vor der Pandemie schutzbedürftigsten Menschen waren am stärksten betroffen, und sie haben den größten Bedarf an neuen Qualifikationen und Lernmöglichkeiten, damit sie Arbeit finden können. Arbeitslosigkeit und Schutzbedürftigkeit, die für einige Regionen und große Bevölkerungsgruppen (Frauen, Jugendliche, informelle Arbeitskräfte, Migranten und Flüchtlinge neben vielen anderen) bereits große Probleme darstellen, sind über den Stand vor der Krise angewachsen und führen zu zunehmender Ungleichheit und Armut. Gegenwärtig sind 2 Milliarden Menschen in der informellen Wirtschaft tätig, die meisten von ihnen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen; nach dem 60-prozentigen Rückgang des Durchschnittseinkommens im ersten Monat der Pandemie sind 1,6 Milliarden von ihnen unmittelbar in ihrer Existenz bedroht.⁴⁸ Millionen schlecht bezahlter und geringqualifizierter Arbeitskräfte sind mit dramatischen Arbeitszeitverkürzungen, Lohnkürzungen und Entlassungen konfrontiert, was zum Teil auf mangelnde Möglichkeiten für Telearbeit oder begrenzte digitale Fähigkeiten und Internetverbindungen zurückzuführen ist. Die Bereitstellung von Umschulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten als Teil von Förderpaketen für Arbeitsplatzzerhaltung und Beschäftigungsförderung sowie langfristiger umfassender Erholungsprogramme ist eine Schlüsselmaßnahme, die solche Auswirkungen lindern könnte.
- 46.** Im Bereich der Bildung und Ausbildung kam es durch die Lockdowns zu massiven Verwerfungen, denn der konventionelle Präsenzunterricht wurde eingeschränkt, was Lehrkräfte und Ausbilder unter zusätzlichen Druck setzte. Es ist zu erwarten, dass sich soziale Ungleich-

⁴⁵ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Seventh Edition“.

⁴⁶ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Seventh Edition“.

⁴⁷ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Seventh Edition“.

⁴⁸ IAA, „Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations“, 2020.

heiten und Haushaltskürzungen negativ auf die Möglichkeiten für Qualifikationsentwicklung auswirken werden. Die Pandemie hat weltweit zu einer vollständigen oder partiellen Schließung von Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen geführt, und 1,6 Milliarden Schüler in etwa 200 Ländern waren davon betroffen.⁴⁹ Viele Lehrkräfte, Ausbilder und Lernende müssen zu Hause bleiben, ohne Zugang zum Internet oder technischen Geräten und ohne einen geeigneten Ort zum Lehren und zum Lernen. Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) schätzt, dass im Jahr 2020 weitere 24 Millionen Schüler in 180 Ländern möglicherweise nicht in ihre Bildungseinrichtung zurückkehren konnten.⁵⁰ Die Auswirkungen von Schulschließungen sind vermutlich in den Ländern am größten, die schon jetzt schlechte Lernergebnisse, geringe Abschlussraten und eine geringe Resilienz gegenüber Schocks aufweisen. Bei etwa 50 Prozent der Lernenden kommt es beim Abschluss ihrer Studien zu Verzögerungen und 10 Prozent zweifeln, ob sie sie überhaupt abschließen können.⁵¹ Für diejenigen, die jetzt ihre Ausbildung abschließen, ist der Übergang ins Erwerbsleben unsicher. Es ist offensichtlich, dass die Gefahr einer „Lockdown-Generation“ besteht und dass bei der Verwirklichung des SDG 4 zu hochwertiger Bildung und lebenslangem Lernen eine Stagnation eintritt.⁵²

- 47.** Im Bereich der Berufsbildung gibt es Anzeichen dafür, dass die größte Herausforderung für die Institutionen darin besteht, funktionsfähig zu bleiben und Lösungen für praktische Ausbildung zu finden. Erste Ergebnisse von Forschungsarbeiten der IAO zeigen, dass im April 2020 30 Prozent der Berufsbildungseinrichtungen ihre Tätigkeit vollständig eingestellt hatten. In den meisten Berufsbildungsprogrammen, insbesondere in Sektoren wie Tourismus, Ingenieurwissenschaften und Baugewerbe, erwies sich die Fortsetzung der praktischen Ausbildung als äußerst schwierig. Und selbst dort, wo Kompensationsmaßnahmen durchgeführt wurden, war ihre Wirkung begrenzt und durch den Mangel an digitalen und Fernunterrichtsinhalten und -kapazitäten eingeschränkt. Die meisten vorhandenen Online-Lehrgänge und Unterrichtsmodule wurden nicht für die Berufsbildung entwickelt,⁵³ was sich erwartungsgemäß sowohl auf die Motivation als auch auf mögliche Abbrecherquoten auswirken wird. Da sich einige Berufsbildungseinrichtungen auch an nationalen Krisenreaktionsmaßnahmen beteiligen, indem sie Desinfektionsmittel und Schutzausrüstung herstellen oder die Gesundheitsversorgung und Altenpflege unterstützen, sollte das erhöhte COVID-19-Risiko ebenso berücksichtigt werden wie die mangelnde Ausbildung im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.
- 48.** Die weit verbreitete Anwendung digitaler Lernmethoden ist je nach Ebene und Segment der Bildungs- und Qualifikationssysteme unterschiedlich. In Verbindung mit Schulschließungen hat dies zu Bedenken im Zusammenhang mit Gleichbehandlung, Inklusion und der Verstärkung bestehender Ungleichheiten geführt. Die „digitale Kluft“ bringt die Gefahr mit sich, dass sich die Unterschiede bei akademischen Leistungen vergrößern, da es einkommensschwachen Haushalten weniger gut gelingt, die für ein erfolgreiches Online-Lernen erforderlichen Geräte, Ressourcen, Instrumente und Umgebungsbedingungen bereitzustellen.

⁴⁹ IAO/CINTERFOR, „[The Role of Vocational Training in Confronting the Effects of COVID-19 in Latin America](#)“, 2020.

⁵⁰ UNESCO, „[Concept Note](#)“, 2020 Global Education Meeting, 20.–22. Oktober 2020.

⁵¹ IAA, „COVID-19 und die Welt der Arbeit“, Konzeptpapier.

⁵² IAA, „COVID-19 und die Welt der Arbeit“, Konzeptpapier; UNESCO, „[Concept Note](#)“.

⁵³ Kaliopé Azzi-Huck und Tigran Shmis, „[Managing the Impact of COVID-19 on Education Systems Around the World: How Countries are Preparing, Coping, and Planning for Recovery](#)“, *World Bank Blogs* (blog), 18. März 2020; Europäische Kommission, „[EC Survey on Addressing the COVID-19 Emergency as VET Providers and Policy Makers](#)“, 3. April 2020.

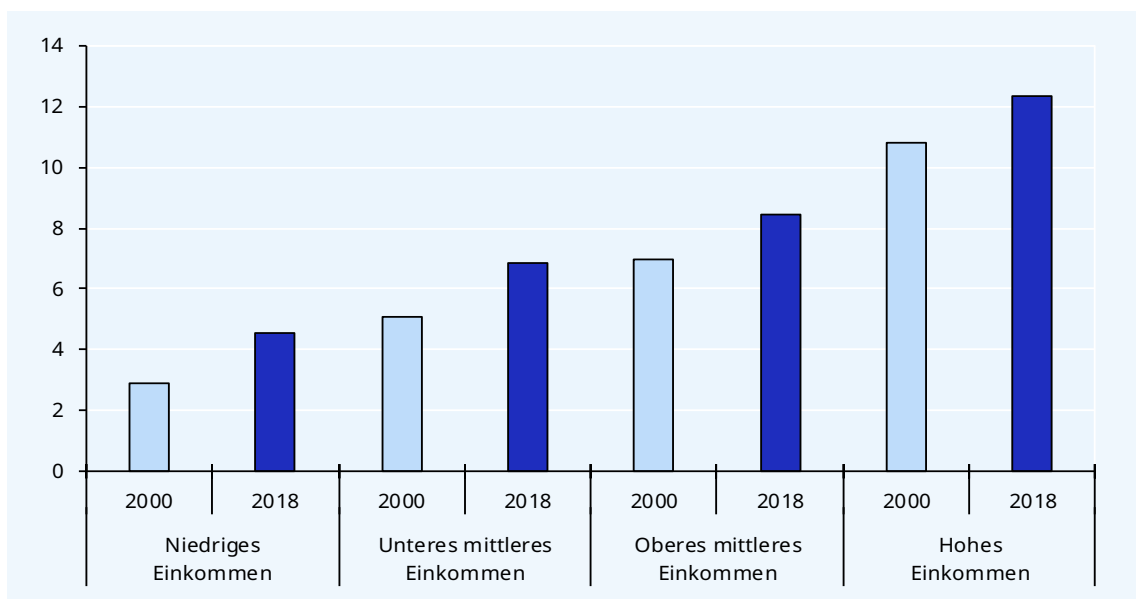
49. Angesichts ihrer gesundheitlichen, humanitären und sozioökonomischen Dimensionen wird die Pandemie voraussichtlich tiefgreifende und dauerhafte Auswirkungen auf die Zukunft der Arbeit und auf die Bildung und die Qualifikationsentwicklung haben. Doch der Bedarf an Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung wird angesichts der beschleunigten strukturellen wirtschaftlichen und digitalen Veränderungen größer sein als zuvor, insbesondere in den am stärksten betroffenen Sektoren. Umfassende politische Maßnahmen – einschließlich fiskalische Konjunkturmaßnahmen, eine aktive und passive Arbeitsmarktpolitik und Sozialschutz – werden erforderlich sein, um den Auswirkungen der Pandemie auf Chancen für menschenwürdiges Leben und Arbeiten entgegenzutreten und lebenslanges Lernen und eine hochwertige Ausbildung für alle sowie Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern. Auf den Arbeitsmärkten und bei der Nachfrage nach Qualifikationen kam es zwar zu schweren Erschütterungen, es gibt jedoch weiterhin klare Prioritäten bei Investitionen, die dazu beitragen können, Menschen wieder in Arbeit zu bringen, namentlich grüne, digitale und grundlegende Kompetenzen sowie Kompetenzen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Kompetenzen für die Pflegewirtschaft.

1.2. Vermittlung und Relevanz von Qualifikationen: Eine Momentaufnahme

Zugang zu Ausbildung und Bildungsniveau

50. Bildung, Qualifikationsentwicklung und Berufsbildung sind wesentliche Bestandteile der Agenda 2030 gemäß SDG 4 über die Gewährleistung einer inklusiven, gerechten und hochwertigen Bildung und die Förderung von Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle und SDG 8 über die Förderung von dauerhaftem, inklusivem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle.
51. Weltweit ist der kontinuierliche Anstieg des Bildungsniveaus und der Zahl der Schuljahre ein positives Zeichen für Fortschritte beim Zugang zu Bildung (Abbildung 5).

► **Abbildung 5. Durchschnittliche Schuljahre nach Einkommensgruppe**

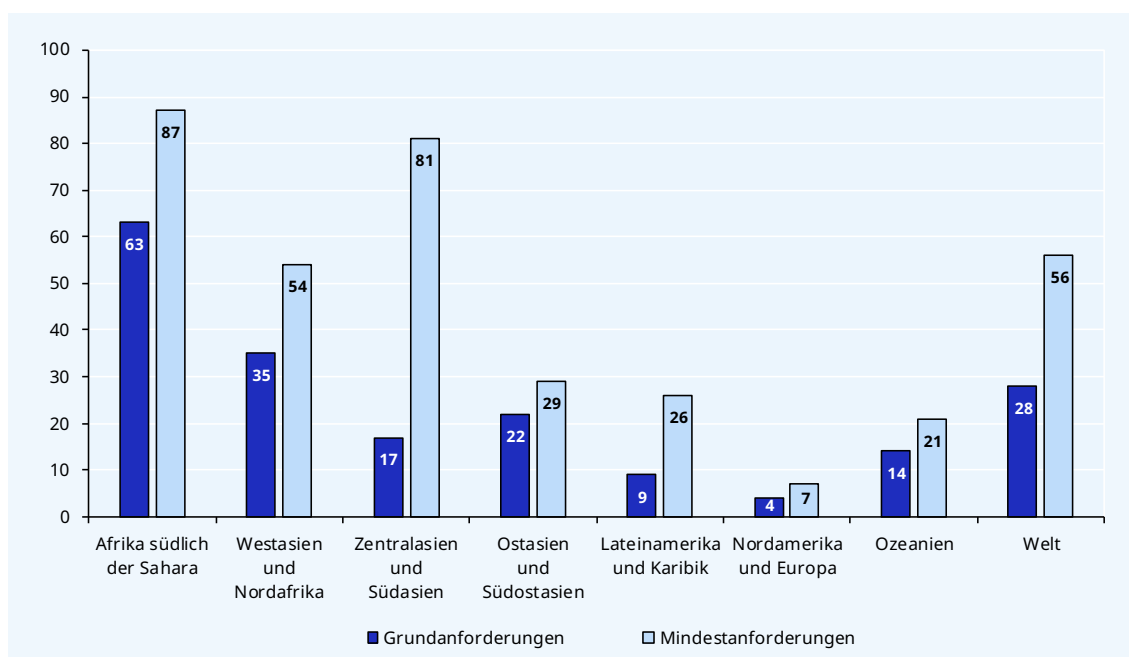


Anmerkung: Der Durchschnitt nach Einkommensgruppe ist gewichtet, d.h. die Bevölkerungsgröße der Länder wurde bei der Berechnung des Durchschnitts nach Einkommensgruppe berücksichtigt.

Quelle: UNDP, zur Berechnung des Indexes der menschlichen Entwicklung verwandter Datensatz.

52. Die Zielvorgaben von SDG 4 wurden jedoch hinsichtlich Qualität und Inklusivität der Bildung und Ausbildung bei weitem nicht erreicht.⁵⁴ Über die Hälfte der Kinder und Jugendlichen auf der Welt erzielen bei der Lesefähigkeit nicht die Mindestanforderungen, was ein Haupthindernis für das spätere Lernen und die Qualifikationsentwicklung ist. Afrika südlich der Sahara weist hier die größte Lücke auf (Abbildung 6).

► **Abbildung 6. Anteil der Schüler, die beim Lesen nicht die Grund- und Mindestanforderungen erreichen, nach Region**



Anmerkung: Die Mindestanforderungen sind höher als die Grundanforderungen. Somit ist die Zahl der Kinder, die nicht die Mindestanforderungen erreichen, größer als die Zahl der Kinder, die nicht die Grundanforderungen erreichen.

Quelle: UNESCO Institute for Statistics, 2018.

53. Hinzu kommt, dass trotz des erheblichen Abbaus der Geschlechterungleichheit im Bildungsbereich in den letzten Jahrzehnten das Verhältnis der durchschnittlichen weiblichen zur männlichen Dauer der Schulbildung in Entwicklungsländern noch immer deutlich niedriger ist (85,9 Prozent) als in entwickelten Ländern (97,8 Prozent).⁵⁵ Aufgrund mangelnder Daten und unterschiedlicher Systeme in einzelnen Ländern liegen zwar nur in beschränktem Maß vergleichbare Statistiken über die Qualifikationsentwicklung vor, die Berufsbildungsbeteiligung von Frauen ist jedoch Angaben zufolge von 45 Prozent im Jahr 2007 auf 43 Prozent im Jahr 2017 gesunken und liegt weiterhin deutlich unter der Beteiligungsquote von Männern.⁵⁶ Hinzu kommt, dass zwei Drittel der weltweiten Analphabeten Frauen sind.⁵⁷
54. Der Mangel an relevanten Möglichkeiten für Bildung und Ausbildung hindert mehr als einen von fünf jungen Menschen weltweit daran, seine Qualifikationen weiterzuentwickeln oder in den Arbeitsmarkt einzutreten. Junge Menschen in dieser Kategorie sind besonders ver-

⁵⁴ UNESCO, „#CommitToEducation Social Media Pack“.

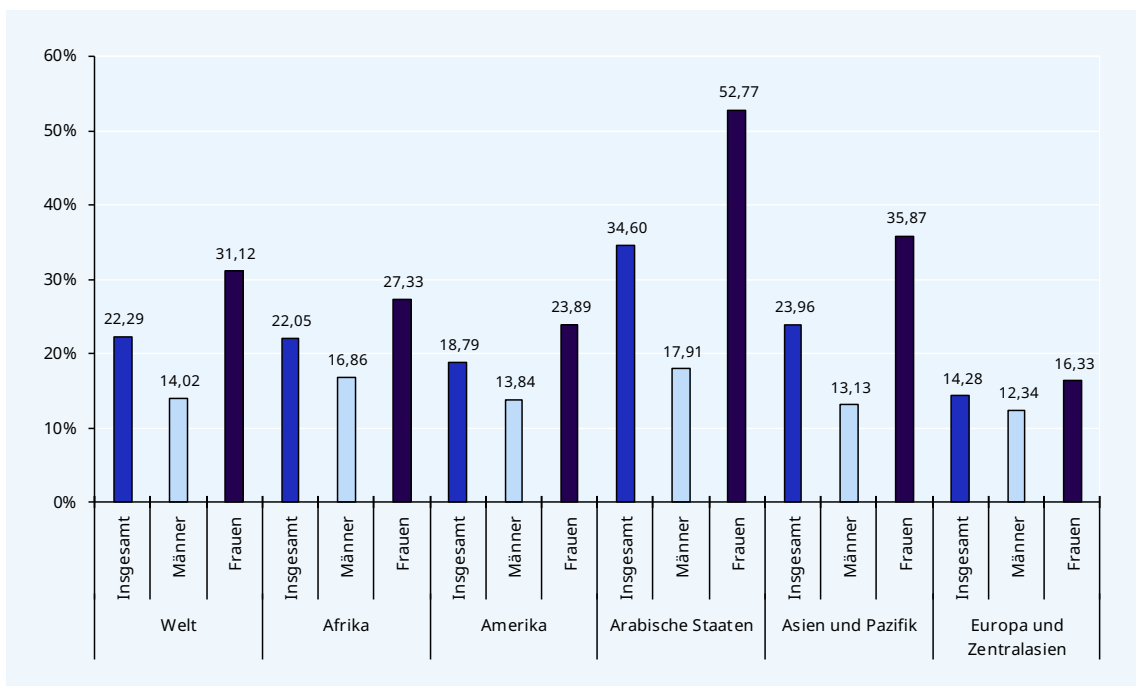
⁵⁵ Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, *Skills Policies and Systems*.

⁵⁶ UNESCO, *Global Education Monitoring Report, 2017/2018: Accountability in Education: Meeting our Commitments*, 2017.

⁵⁷ UNESCO, „Learn to Lead: Educated Girls Can Do Anything“, 2018.

letzlich, da ihre Beschäftigungsfähigkeit wegen mangelnder Bildung und/oder Berufserfahrung geringer ist und sie einem höheren Risiko der informellen Beschäftigung oder Erwerbstätigenarmut ausgesetzt sind. Der Anteil von jungen Frauen, die weder eine Schule besuchen noch in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, liegt auf globaler wie auf regionaler Ebene durchweg höher als der der Männer, was auf die allgemein höheren Schulabbruchsquoten von Frauen in Entwicklungsländern und ihre weltweit höheren Quoten der Nichterwerbstätigkeit zurückzuführen ist und zu anhaltender Ungleichheit der Geschlechter beiträgt (Abbildung 7).

► **Abbildung 7. Anteil junger Menschen, die weder eine Schule besuchen noch in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, nach Geschlecht und allgemeiner Region (in Prozent, 2019)**

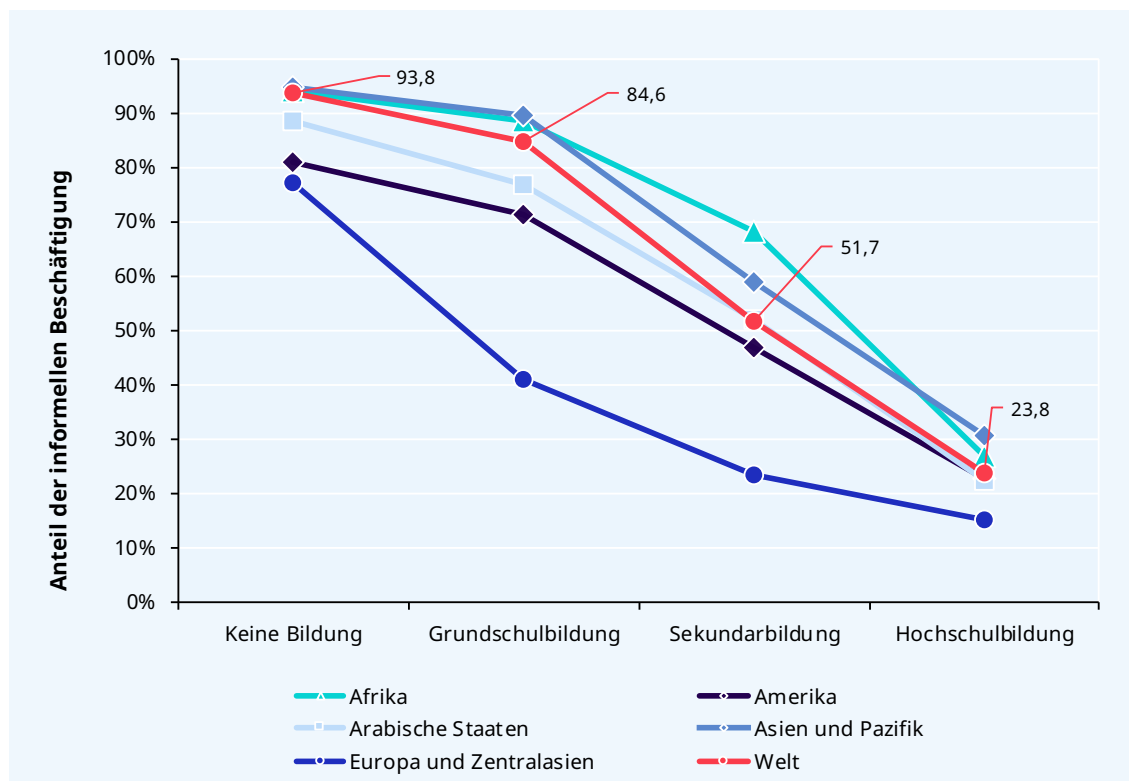


Quelle: ILOSTAT, IAA-modellierte Schätzungen, November 2020.

55. Ein geringeres Bildungsniveau weist auch eine enge Korrelation mit der informellen Beschäftigung auf (Abbildung 8). In Entwicklungsländern ist die informelle Wirtschaft für die meisten jüngeren (und älteren) Menschen die wichtigste Quelle für Arbeit und den Lebensunterhalt: in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen arbeiten neun von zehn jungen Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft.⁵⁸ Gleichzeitig kann die begrenzte Verfügbarkeit von formalen Beschäftigungsmöglichkeiten in Entwicklungsländern die Rendite von Ausbildungsinvestitionen schmälern.

⁵⁸ Robert Palmer, „Financing Technical and Vocational Skills Development Reform“, in *Handbook of Vocational Education and Training*, Hrsg. Simon McGrath et al. (Springer, 2018): 433-454.

► **Abbildung 8. Anteil der informellen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung, nach Bildungsniveau (in Prozent, 2016)**



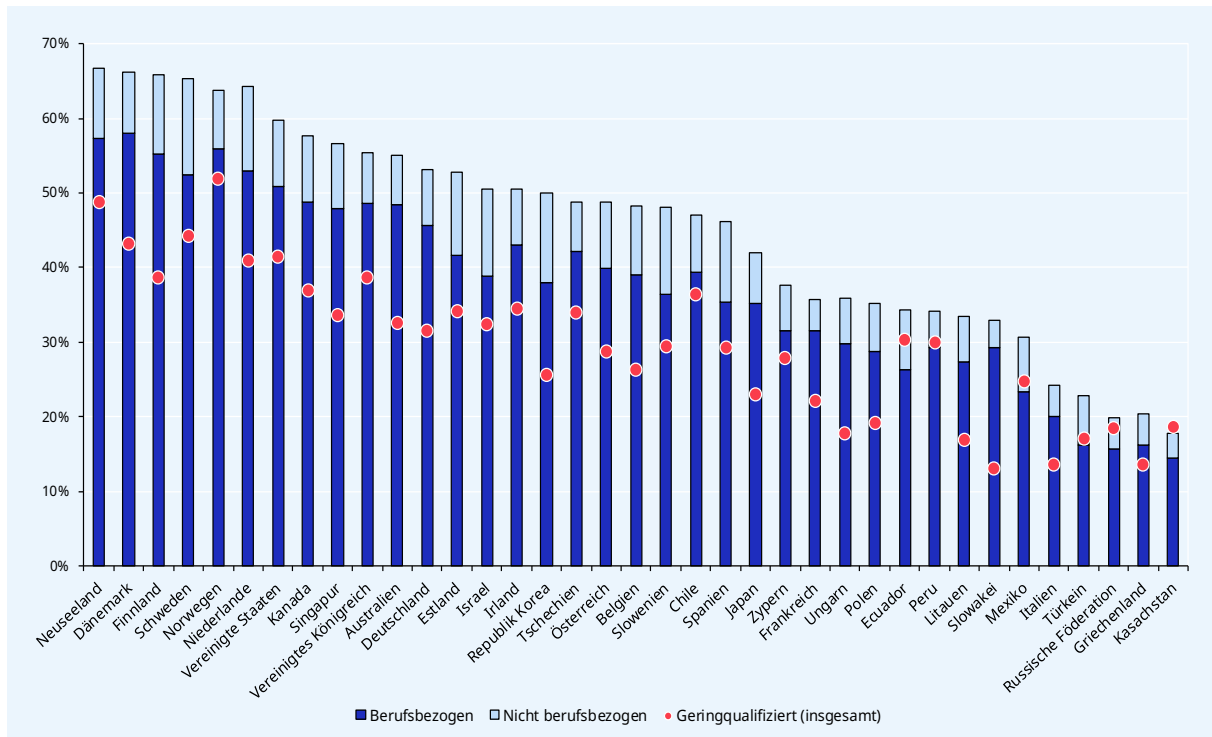
Quelle: IAA, *Women and Men in The Informal Economy: A Statistical Picture*, 2018.

- 56.** Rasche Arbeitsmarktveränderungen implizieren zahlreiche Übergänge von der Schule/berufsvorbereitenden Ausbildung in das Berufsleben und von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz. Der Erwerb einer einzigen lebenslangen Qualifikation im Rahmen einer Erstausbildung ist nicht mehr ausreichend, da sich Tätigkeiten ständig verändern und eine Beschäftigung auf Lebenszeit in vielen Berufen und Sektoren nicht mehr möglich ist. Die Bedeutung des lebenslangen Lernens wurde zwar im Aktionsrahmen 2030 für Bildung⁵⁹ weltweit anerkannt, die Umsetzung ist jedoch aufgrund mangelnder operativer und praktischer Richtlinien, insbesondere im Bereich der Erwachsenenbildung, nach wie vor unzureichend. 2016 waren noch immer etwa 750 Millionen Erwachsene Analphabeten – zwei Drittel von ihnen Frauen. Weltweit lebt die Hälfte der analphabetischen Bevölkerung in Südasien und ein Viertel in Afrika südlich der Sahara.
- 57.** Unter den Ländern, die von der Erhebung des OECD-Programms für die internationale Bewertung der Kompetenzen von Erwachsenen (PIAAC) erfasst werden, schwankt der Anteil von Erwachsenen, die an einer Ausbildung teilnehmen, von 67 Prozent in Neuseeland bis zu lediglich 18,2 Prozent in Kasachstan. Doch selbst in den Ländern mit den besten Ergebnissen, für die Daten verfügbar sind, ist die Beteiligung geringqualifizierter Arbeitskräfte an Ausbildungsmaßnahmen extrem gering (Abbildung 9).⁶⁰

⁵⁹ UNESCO, *3rd Global Report on Adult Learning and Education*, 2016.

⁶⁰ IAA und OECD, *Global Skills Trends*.

► **Abbildung 9. Ausbildungsinzidenz von Erwachsenen in ausgewählten Ländern, nach Qualifikationsniveau** (in Prozent, im Jahr vor der Erhebung)



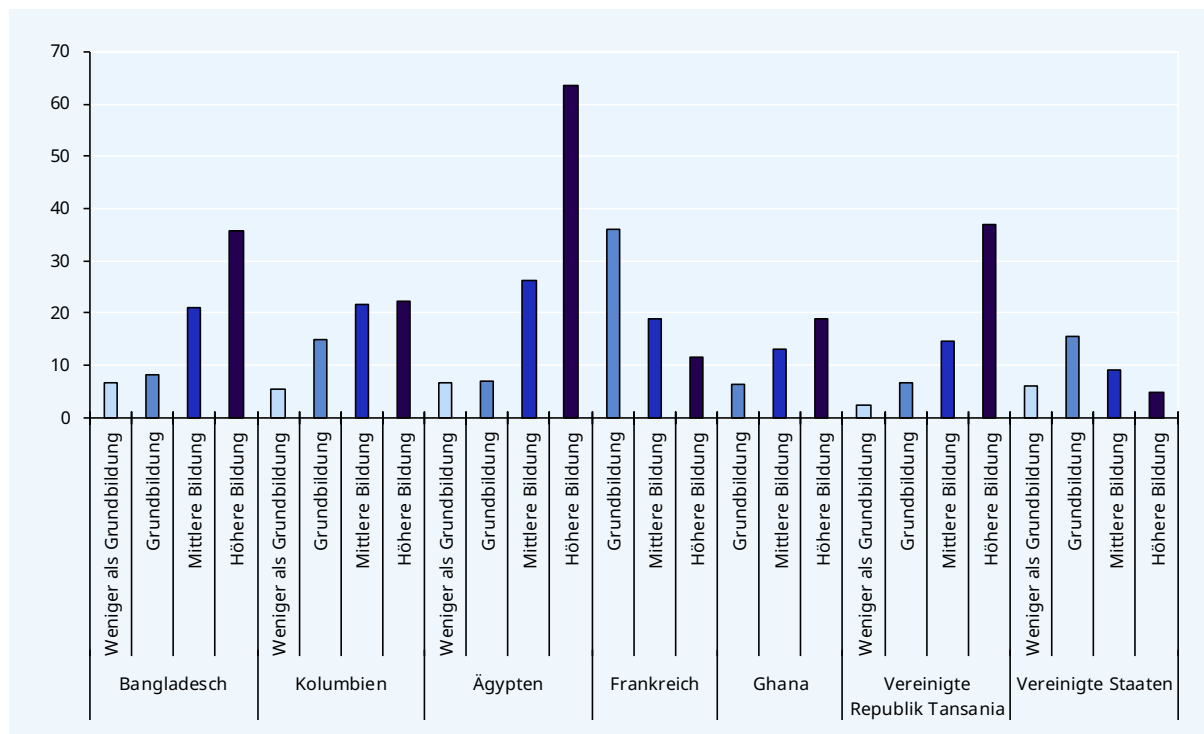
Anmerkung: Die Prozentangaben beziehen sich auf Erwachsene, die im Jahr vor der Erhebung (Erhebungsrunden 2011–12, 2014–15, 2017–18) an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Erwachsene teilgenommen haben, im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Alter von 16 bis 65, unter Ausschluss junger Menschen im Alter von 16 bis 24 im ersten Studienzyklus.

Quelle: OECD/PIAAC „Survey of Adult Skills“.

Ungleichgewicht zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage

- 58.** Mehr und bessere Bildung führt nicht zwangsläufig zu besseren Beschäftigungschancen. Mehr Bildungsabschlüsse und eine höhere Beteiligung an der höheren Sekundar- und Hochschulbildung kann nur dann für die Wirtschaft und die Gesellschaft einen signifikanten Nutzen bringen, wenn Beschäftigungschancen geschaffen werden, um Absolventen aufzunehmen und die verfügbaren Kenntnisse und Qualifikationen sinnvoll zu nutzen. In fortgeschrittenen Volkswirtschaften verfügen junge Menschen mit höherem Bildungsniveau über eine bessere Beschäftigungsfähigkeit, während in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, bei ihnen sogar höher liegt als bei Menschen mit einem niedrigeren Bildungsniveau (Abbildung 10). Die Erträge von Investitionen in Bildung und Ausbildung sind in diesen Ländern gering, weil entweder die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze nicht mit dem Qualifikationsangebot Schritt hält oder weil die Qualifikationsstruktur der Absolventen nicht der Nachfrage entspricht.

► **Abbildung 10. Jugendarbeitslosigkeit nach breitem Bildungsniveau, ausgewählte Länder, letztes verfügbares Jahr**



Anmerkung: Jugend wird hier definiert als die Bevölkerung im Alter von 15-24 Jahren mit Ausnahme der Vereinigten Staaten (16-24); berücksichtigte Jahre: Ägypten (2018), Bangladesch (2017), Kolumbien (2019), Frankreich (2019), Ghana (2015), Vereinigte Republik Tansania (2014), Vereinigte Staaten (2019).

Quelle: ILOSTAT.

59. 2019 konnten 54 Prozent der Arbeitgeber nicht die richtigen Qualifikationen finden,⁶¹ während weltweit geschätzte 187 Millionen Menschen arbeitslos waren,⁶² was auf ein anhaltendes Qualifikationsungleichgewicht schließen lässt (Kasten 1).

► **Kasten 1. Sich wandelnde Unternehmenstätigkeit und Chancen für Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände**

Eine 2019 unter 500 Führungskräften in 15 Ländern durchgeführte Erhebung identifizierte Qualifikationen als fünften Megatrend und betonte dabei Folgendes:

- Eine große Zahl von Unternehmen in den Vereinigten Staaten (61 Prozent), Brasilien (70 Prozent), Indien (66 Prozent) und Deutschland (65 Prozent) stimmte der Einschätzung zu, dass sie bei Neueinstellungen andere Qualifikationen suchen als vor drei Jahren. Ähnlich erklärten Führungskräfte im Plurinationalen Staat Bolivien (60 Prozent), Haiti (53 Prozent), China (47 Prozent), Südafrika (51 Prozent) und Malaysia (63 Prozent), es sei schwieriger geworden, Menschen mit den erforderlichen Qualifikationen zu finden.
- 78 Prozent der Führungskräfte erklärten, bei einer an den Bedarf der Wirtschaft angepassten Aktualisierung der Lehrpläne in Schulen könnten sie die qualifizierten Beschäftigten finden, die sie benötigen. Diese Auffassung ist mit 79 Prozent unter den Befragten in Lateinamerika und 86 Prozent in Afrika in den aufstrebenden Märkten besonders verbreitet.

⁶¹ Manpower Group, „The Talent Shortage“, 2018.

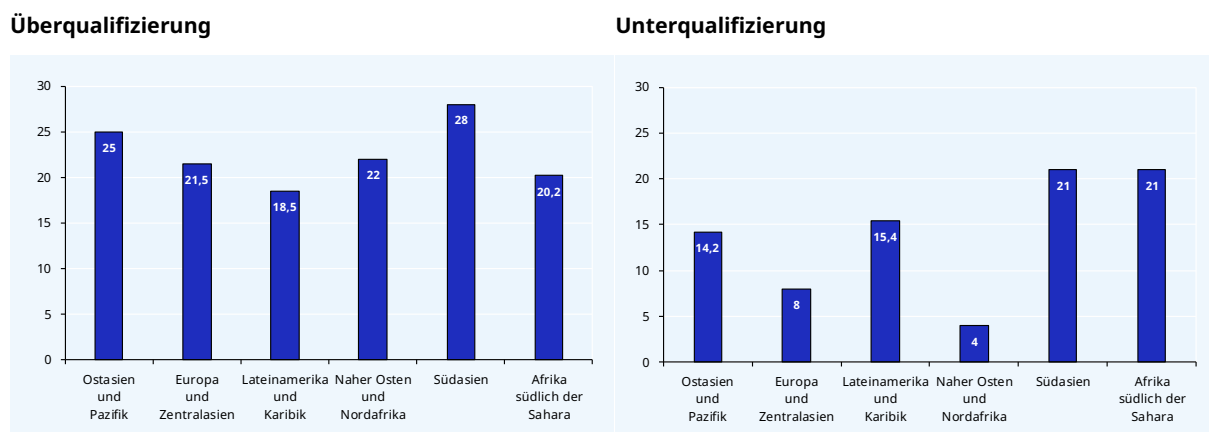
⁶² IAA, *World Employment and Social Outlook: Trends 2019*, 2019.

- Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) treten am aktivsten für Veränderungen in der Qualifikationsagenda ein, da sich 84 Prozent der kleinen Unternehmen dafür aussprechen, Bildungssysteme zur Deckung des Qualifikationsbedarfs zu aktualisieren.¹

¹ IOE/IAA, *Changing Business and Opportunities for Employer and Business Organizations*, 2019.

- 60.** Das Qualifikationsungleichgewicht – zwischen Angebot und Nachfrage – kann unterschiedliche Formen annehmen, z. B. ein vertikales Ungleichgewicht (Über- oder Unterqualifikation), ein horizontales Ungleichgewicht (Missverhältnis nach Studienfach oder Tätigkeit), zu viel oder zu wenig Qualifikation, Qualifikationslücken, Qualifikationsdefizite oder veraltete Qualifikationen.⁶³
- 61.** In einer kürzlich in OECD-Ländern durchgeführten Umfrage berichtete mehr als jeder vierte Erwachsene über ein Ungleichgewicht zwischen vorhandenen Fähigkeiten und den für die Ausübung ihrer bzw. seiner beruflichen Tätigkeit erforderlichen Qualifikationen.⁶⁴ In Entwicklungs- und Schwellenländern ist ein Qualifikationsungleichgewicht tendenziell häufiger anzutreffen.
- 62.** Jüngste Forschungsarbeiten der IAO in über 50 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zeigen, dass die Unterqualifizierung in Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika südlich der Sahara und in Südasien, zwar ein viel größeres Problem darstellt, dass die Überqualifizierung jedoch auch nicht unproblematisch ist. Beide Arten von Ungleichgewichten sind in allen Regionen weit verbreitet (Abbildung 11).⁶⁵

► **Abbildung 11. Über- und Unterqualifizierung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen**



Anmerkung: Kumulative Berechnung verschiedener Erhebungen.

Quelle: IAA, Skills and Jobs Mismatches.

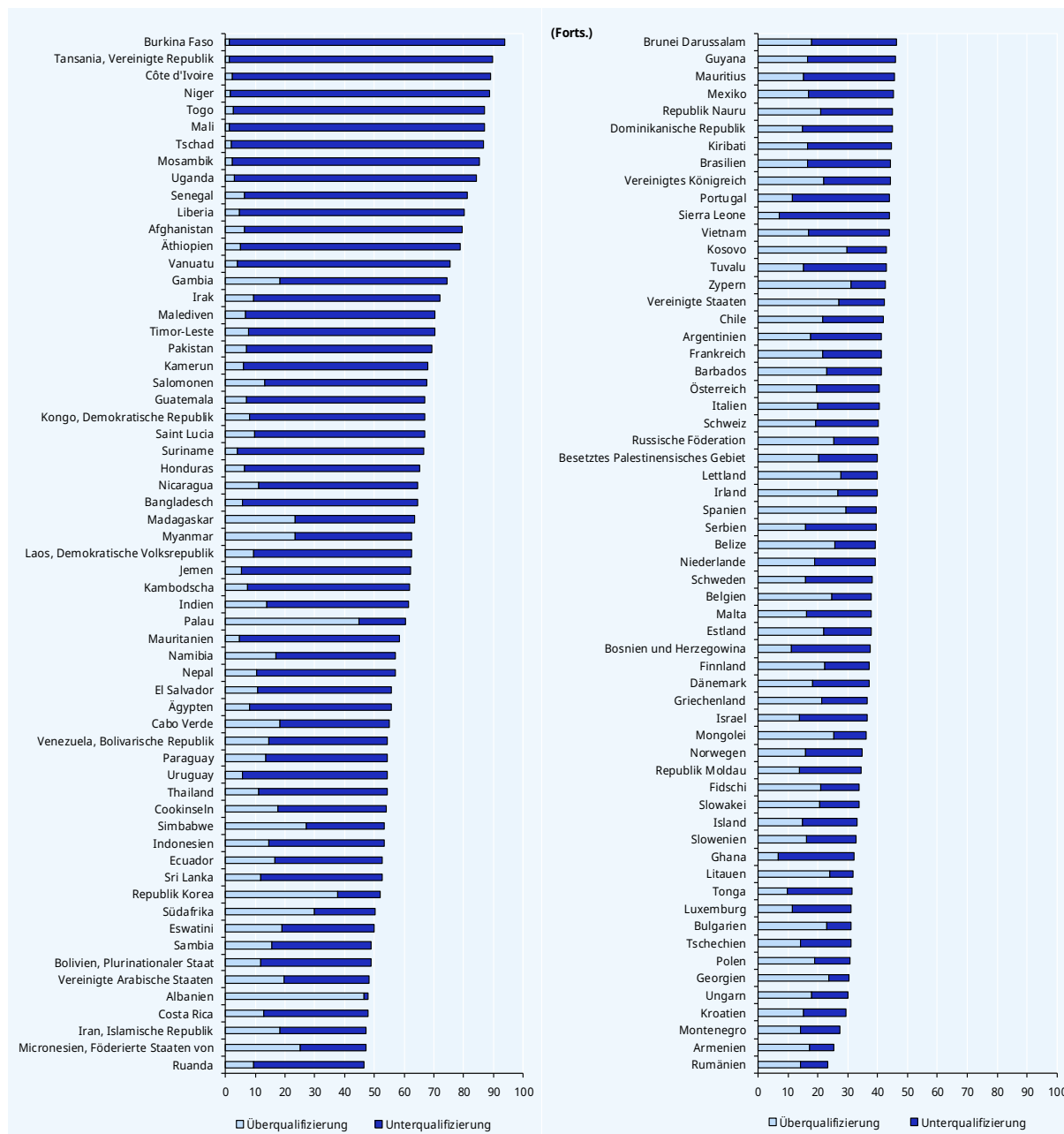
- 63.** Der Anteil des Qualifikationsungleichgewichts in der Beschäftigung in ausgewählten Ländern reichte von 30 bis zu fast 90 Prozent (Abbildung 12). Der Anteil ist höher in Ländern mit einem niedrigeren Entwicklungs- und Bildungsniveau und einem höheren Stand der selbständigen Erwerbstätigkeit und informellen Beschäftigung.

⁶³ Seamus McGuinness et al., *How Useful is the Concept of Skills Mismatch?* (IAA, 2017).

⁶⁴ WEF, *Towards a Reskilling Revolution*.

⁶⁵ IAA, *Skills and Jobs Mismatches in Low- and Middle-Income Countries*, 2019.

► **Abbildung 12. Anteil des Qualifikationsungleichgewichts in der Beschäftigung, ausgewählte Länder**



Anmerkung: 2019 oder letztes verfügbares Jahr nach 2010; normativer Ansatz, berechnet auf der Grundlage der Bildungsanforderungen der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO), nach einstelligem ISCO-Code.

Quelle: ILOSTAT.

64. Zu den Hauptursachen für Unterqualifizierung gehören ein Mangel an menschenwürdigen Arbeitsplätzen, die höher qualifizierte Arbeitskräfte anziehen, ein geringes Bildungsniveau und ein unzureichender Zugang zu Bildung und Ausbildung. Überqualifizierung ist Folge einer niedrigen Arbeitsmarktnachfrage, z. B. wegen der geringen Verfügbarkeit menschenwürdiger und qualifikationsintensiver Tätigkeiten sowie einem Mangel an formalen Beschäftigungsmöglichkeiten.
65. Alle Arten von Qualifikationsungleichgewichten gehen mit negativen Folgen im Arbeitsmarkt einher: geringe Arbeits- und Lebenszufriedenheit, Verluste von privaten und öffent-

lichen Erträgen aus Investitionen in die Ausbildung, Verluste bei der Unternehmensproduktivität, höhere Einstellungskosten, eine suboptimale Arbeitsorganisation und höhere Personalfuktuation.⁶⁶ Die Lohnstrafen der Überqualifizierung sind in Entwicklungsländern im Allgemeinen höher als in entwickelten Ländern und bei weiblichen Arbeitskräften größer als bei männlichen, was zum Teil durch ein hohes Maß an Informalität und eine mangelnde Regulierung des Arbeitsmarktes erklärt werden kann.

⁶⁶ IAA, *Skills and Jobs Mismatches*.

► Kapitel 2

Qualifikationen und lebenslanges Lernen und ihren sozialen Nutzen in Zeiten des Wandels verstehen

2.1. Klärung der Begriffe

66. In den internationalen Arbeitsnormen und anderen Instrumenten und Dokumenten der IAO wird anerkannt, dass Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen Faktoren sind, die zu persönlicher Entwicklung, zum Zugang zu Kultur und zu einer aktiven Bürgerschaft beitragen (Kasten 4).
67. Da menschenwürdige Arbeit für alle ein vorrangiges Ziel der IAO darstellt, werden Bildung und Ausbildung darüber hinaus als unerlässlich für alle Menschen angesehen, da sie zur Erreichung von Vollbeschäftigung, Beseitigung von Armut, sozialer Eingliederung und nachhaltigem Wirtschaftswachstum in der globalen Wirtschaft beitragen (Kasten 2).

► Kasten 2. Berufsbildung und lebenslanges Lernen in grundlegenden normativen Dokumenten der IAO

Im dem von 68 Mitgliedstaaten ratifizierten Übereinkommen Nr. 142, einem der bedeutendsten Instrumente der IAO (siehe Anhang II), wird erklärt, dass es das Ziel von Grundsatzmaßnahmen und Programmen für die Berufsberatung und Berufsbildung sein sollte, „den Einzelnen besser zu befähigen, die Arbeitsumwelt und die soziale Umwelt zu verstehen und sie, einzeln oder gemeinsam, zu beeinflussen“ und „alle Personen in gleicher Weise und ohne jegliche Diskriminierung zu ermutigen und in die Lage zu versetzen, ihre beruflichen Eignungen in ihrem eigenen Interesse und entsprechend ihren Bestrebungen zu entwickeln und einzusetzen, wobei die Bedürfnisse der Gesellschaft zu berücksichtigen sind.“

Die Empfehlung Nr. 195 enthält folgende Definitionen:

- (a) der Begriff „lebenslanges Lernen“ umfasst alle Lerntätigkeiten, die während des gesamten Lebens unternommen werden, um Kompetenzen und Qualifikationen zu entwickeln;
- (b) der Begriff „Kompetenzen“ umfasst das Wissen, die Fähigkeiten und die Kenntnisse, die in einem bestimmten Kontext angewandt und beherrscht werden;
- (c) der Begriff „Qualifikationen“ meint einen auf internationaler, nationaler oder sektoraler Ebene anerkannten formalen Ausdruck für die beruflichen oder fachlichen Fähigkeiten eines Arbeitnehmers;
- (d) der Begriff „Beschäftigungsfähigkeit“ bezeichnet übertragbare Kompetenzen und Qualifikationen, die die Fähigkeiten eines Menschen stärken, die vorhandenen Bildungs- und Ausbildungschancen zu nutzen, um eine menschenwürdige Arbeit zu finden und beizubehalten, um im Unternehmen oder durch Stellenwechsel aufzusteigen und um sich wandelnde Technologien und Arbeitsmarktbedingungen zu bewältigen.

68. Die Bildung und Ausbildung, insbesondere Systeme der (fachlichen) Berufsbildung, haben sich in Anbetracht der strukturellen Veränderungen in Produktionssystemen, Wirtschaften und Gesellschaften weiterentwickelt. Zusammengefasst haben diese Entwicklungen Einfluss auf die Gestaltung der Art der erworbenen Qualifikationen und die Art ihrer Vermittlung genommen. Neben der schon bestehenden Terminologie der Berufsbildung bzw. der fachlichen Berufsbildung haben sich auch die Begriffe „Qualifikationen“ und „Qualifika-

tionsentwicklung“ weiterentwickelt, indem sich der traditionelle Schwerpunkt der Bildung und Ausbildung über Wissen und Tatsachen hinaus verlagert hat zu der Entwicklung von Verhaltensweisen und Qualifikationen mit dem Ziel, Kenntnisse aufgabengerecht einzusetzen und so die Sprache der Bildung und die der Arbeit in Übereinstimmung zu bringen (Kasten 3).⁶⁷

► **Kasten 3. Die Entwicklung der Begriffe „Berufsbildung“, „fachliche Berufsbildung“, „berufliche Fähigkeiten/Qualifikationen“ und „Qualifikationsentwicklung“**

Der Begriff „Berufsbildung“ bezieht sich auf „Bildungs- und Ausbildungsangebote, die Kenntnisse, Know-how, Fähigkeiten und/oder Kompetenzen vermitteln, die für bestimmte berufliche Tätigkeiten oder allgemein auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden“.¹

Der Begriff „fachliche Berufsbildung“ bezieht sich auf die Bildung, Ausbildung und Qualifikationsentwicklung für ein breites Spektrum von Berufsfeldern, Produktionssektoren, Dienstleistungen und Existenzgrundlagen. Die fachliche Berufsbildung kann als Teil des lebenslangen Lernens auf der sekundären, post-sekundären und tertiären Ebene stattfinden und umfasst arbeitsbasiertes Lernen sowie Weiterbildung und berufliche Entwicklung, die zum Erwerb von Qualifikationen führen kann. Die fachliche Berufsbildung umfasst auch eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Qualifikationsentwicklung im nationalen und lokalen Kontext. Das Erlernen des Lernens, die Entwicklung von Lese-, Schreib- und Rechenkompetenzen, transversale Fähigkeiten und Bürgerkompetenzen sind integrale Bestandteile der fachlichen Berufsbildung.²

Der Begriff „berufliche Fähigkeiten“, früher als „die Fähigkeit zur Anwendung von Wissen und Verwendung von Know-how zur Durchführung von Aufgaben und zur Lösung von Problemen“³ definiert, hat sich in jüngster Zeit zu einem stärker übergreifenden Begriff entwickelt, der auf die Fähigkeit verweist, eine Aufgabe oder Tätigkeit durchzuführen, einschließlich der erforderlichen Kenntnisse, Kompetenzen und Erfahrungen. Angesichts der gegenwärtigen Wirtschafts- und Arbeitsmarkttendenzen hat das Konzept der beruflichen Fähigkeiten an Bedeutung gewonnen, und zwar angesichts ihres spezifischeren Charakters, ihrer Flexibilität und sogar „der Fluidität“ im Hinblick auf ihre Entwicklung, Verbesserung und Aktualisierung sowie Übertragbarkeit gegenüber dem breiteren Konzept der Qualifikationen, das auf einen auf internationaler, nationaler oder sektoraler Ebene anerkannten formalen Ausdruck der beruflichen oder fachlichen Fähigkeiten eines Arbeitnehmers verweist.⁴

Der Begriff „Qualifikationsentwicklung“ bezieht sich auf das ganze Spektrum der formalen und nicht-formalen beruflichen, fachlichen und kompetenzbasierten Bildung und Ausbildung für eine Beschäftigung oder selbständige Erwerbstätigkeit, einschließlich der berufsvorbereitenden Ausbildung und der existenzsichernden Aus- und Fortbildung, der fachlichen Berufsbildung und der Lehrlingsausbildung im Rahmen der sekundären und tertiären Bildung, der Ausbildung von Arbeitnehmern, auch am Arbeitsplatz, und der beschäftigungsorientierten und arbeitsmarktorientierten Kurzlehrgänge für Arbeitsuchende.⁵

In vielen Ländern werden die Begriffe „Qualifikationsentwicklung“, „Berufsbildung“ und „fachliche Berufsbildung“ synonym verwendet. Für die Zwecke dieses Berichts dient der Begriff „Qualifikationsentwicklung“ jedoch als weiter gefasster Begriff, der sich auf das gesamte formelle, nicht-formelle und informelle Lernen bezieht, das für den Arbeitsmarkt oder für die Gesellschaft allgemein einen bestimmten Nutzen bietet.⁶

¹ CEDEFOP, *Terminology of European Education and Training Policy: A Selection of 130 Key Terms*, 2014. ² UNEVOC, „TVETipedia Glossary“. ³ UNEVOC. ⁴ IAO-Empfehlung Nr. 195. (In der vorliegenden deutschen Übersetzung wird „Skills“ dennoch mit „Qualifikationen“ übersetzt, da im allgemeinen Sprachgebrauch zwischen „skills“ und „qualifications“ nicht unterschieden wird.) ⁵ Siehe beispielsweise das breite Verständnis von Ausbildung und Qualifikationsentwicklung in: IAA, *A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth: A G20 Training Strategy*, 2010. ⁶ In diesem Bericht werden (in der englischen Version) die Begriffe „Berufsbildung“ (VET) und „fachliche Berufsbildung“ (TVET) beibehalten, wenn auf Fallstudien und Beispiele verwiesen oder aus nationalen oder internationalen Quellen zitiert wird. (In der vorliegenden deutschen Übersetzung wird TVET in der Regel mit „Berufsbildung“ übersetzt, da im allgemeinen Sprachgebrauch zwischen „Berufsbildung“ und „fachlicher Berufsbildung“ nicht unterschieden wird, d.h. „VET“ und „TVET“ üblicherweise synonym verwendet werden.)

⁶⁷ WEF, *Strategies for the New Economy: Skills as the Currency of the Labour Market*, 2019.

69. Der Begriff „lebenslanges Lernen“ hat sich seit seiner Entstehung vor 100 Jahren ebenfalls erheblich weiterentwickelt. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war er vor allem dafür bekannt, dass er die Rolle der Erwachsenen- oder Weiterbildung zusätzlich zur Schul-, Berufs- und Hochschulbildung anerkannte. Als Grundsatz bei der Vorbereitung Einzelner auf kontinuierliches Lernen während der gesamten Lebensspanne kam dem Begriff zunehmend eine zentrale Rolle zu, insbesondere in den politischen Debatten in den 1990er Jahren nach der Veröffentlichung des Delors-Berichts im Jahr 1996, in dem das Konzept des „Lernens während des gesamten Lebens“ propagiert wurde. In ihm wurde Konzepten wie „Lernen, um zu wissen“, „Lernen, um zu sein“, „Lernen, um zusammenzuleben“ und schließlich „Lernen, um etwas zu tun“ gleiches Gewicht gegeben und der Wert des Lernens und der Qualifikationsentwicklung für die Beschäftigung anerkannt.⁶⁸

2.2. Die Zukunft der Arbeit. Was ist neu im Hinblick auf Qualifikationen und lebenslanges Lernen?

70. In Anbetracht der gegenwärtig herausfordernden sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen zeigt sich ein Trend zur Neubewertung beruflicher Fähigkeiten sowie zur Stärkung der Bedeutung und Erweiterung des Umfangs des lebenslangen Lernens und der Qualifikationsentwicklung. Das lebenslange Lernen wird zunehmend als bedeutende gesellschaftliche Komponente und als Schlüssel für die Zukunft der Arbeit angesehen.⁶⁹
71. Die COVID-19-Pandemie wird voraussichtlich tiefgreifende und potenziell lang andauernde Auswirkungen haben. Daher ist es wichtig, bei der Erarbeitung von Lösungen für die Zeit nach der Krise zur Förderung der Jahrhundertklärung der IAO und der Agenda 2030 die Perspektive der Bedeutung von Qualifikationen und des lebenslangen Lernens zu überdenken und zu erweitern.

Den Menschen ins Zentrum der Wirtschafts- und Sozialpolitik und der Geschäftspraktiken der Zukunft rücken: Ein am Menschen orientierter Ansatz

72. Beispiellose Entwicklungen im Bereich von Wissenschaft und Technologie werfen grundlegende Fragen nach der Stellung und Rolle des Menschen in der künftigen Arbeitswelt auf. Bei einem am Menschen orientierten Ansatz stehen die Bedürfnisse, Bestrebungen und Rechte der Menschen im Mittelpunkt aller wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Maßnahmen. Das lebenslange Lernen ist ein Schlüssel für den am Menschen orientierten Ansatz, da es Menschen bei der Anpassung an Wandel unterstützt und so hohe soziale Kosten vermeidet und positive Auswirkungen des Wandels maximiert.
73. COVID-19 ist potenziell eine direkte Bedrohung für das Wohlbefinden jedes Einzelnen. Eine solche Krise kann nur mit Hilfe einer groß angelegten am Menschen orientierten Agenda bewältigt werden, bei der die erste Priorität darin besteht, Leben zu retten und eine kontinuierliche Reaktion im Bereich der Gesundheit zu erarbeiten, gefolgt von einer nachhaltigen, inklusiven und resilienten langfristigen Erholungsstrategie, Maßnahmen und Praktiken zur Ankurbelung der Wirtschaft und zum Schutz der Arbeitnehmer sowie Investitionen in hochwertige und menschenwürdige Arbeitsplätze zur Entwicklung der Fähigkeiten und Kompetenzen Einzelner. Geleitet von der Jahrhundertklärung und mit verstärkten Investitionen in Menschen können wir unsere Wirtschaften und Gesellschaften so umgestalten,

⁶⁸ IAA, *Lifelong Learning: Concepts, Issues and Actions*, 2019.

⁶⁹ IAA, „Lifelong Learning and the Future of Work: Challenges and Opportunities“, 2019.

dass sie widerstandsfähiger und anpassungsfähiger werden, und Arbeitnehmern und Unternehmen helfen, im Rahmen der Bemühungen um einen besseren Wiederaufbau schneller und effektiver auf unerwartete Schocks zu reagieren.

Stärkung der Fähigkeiten der Menschen und der Arbeitsinstitutionen und Förderung von menschenwürdiger Arbeit und nachhaltigem Wachstum

74. Der am Menschen orientierte Ansatz der Jahrhunderterklärung erfordert eine Stärkung der Fähigkeiten aller Menschen und der Arbeitsinstitutionen sowie die Förderung von dauerhaftem, inklusivem und nachhaltigen Wirtschaftswachstum, voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle.
75. Ein hochwertiges lebenslanges Lernen für alle sowie effektive Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen bei Übergängen in ihrem Arbeitsleben sind wichtige Elemente eines solchen Ansatzes, der auch das Beschäftigungsverhältnis bekräftigen und sozialen Dialog, die Gleichstellung der Geschlechter, sozialen Schutz und grundlegende Rechte berücksichtigen sollte. Politiken und Anreize, die die Rolle der Unternehmen als Motoren für Beschäftigung anerkennen und unterstützen, sind ebenfalls wichtig.
76. In der heutigen Pandemiesituation sind politische Lösungen zur Ankurbelung der Wirtschaft und Förderung der Beschäftigung, Investitionen in die Fähigkeiten der Menschen durch Qualifikationen und lebenslanges Lernen, aktive Arbeitsmarktpolitiken und die Förderung nachhaltiger Unternehmen wichtige Maßnahmen für einen besseren Wiederaufbau.

Zugang zu Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen für alle und diesbezügliche Investitionen

77. Das Investieren in die Fähigkeiten der Menschen ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umsetzung des am Menschen orientierten Ansatzes für die Zukunft der Arbeit, der die Bedürfnisse, Bestrebungen und Rechte aller Menschen ins Zentrum der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik rückt. Hinsichtlich der Qualifikationsentwicklung und des lebenslangen Lernens gewährleistet dieser Ansatz, dass Arbeitnehmer während ihres gesamten Erwerbslebens über die Zeit und die finanzielle Unterstützung verfügen, die sie benötigen, um Qualifikationen zu erwerben und weiterzuentwickeln. Ein solcher Ansatz wird unterstützt durch die Beseitigung von Partizipationsschranken, die Erweiterung des Zugangs zum Lernen, die Gewährleistung der Gleichstellung der Geschlechter beim Lernen und die Bereitstellung von sozialem Schutz und proaktiven Beschäftigungsdiensten, um Übergänge zu ermöglichen (Kasten 4).

► Kasten 4. Lebenslanges Lernen für alle ermöglichen: Entwicklung der globalen Diskussion über den universellen Anspruch auf lebenslanges Lernen

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte proklamiert: „Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung“. ¹ Das Übereinkommen Nr. 142 bestimmt in Artikel 4, dass jedes Mitglied seine Berufsbildungssysteme schrittweise auszubauen, anzupassen und aufeinander abzustimmen hat, um den Bedürfnissen der Jugendlichen und Erwachsenen nach Berufsbildung während ihres ganzen Lebens in allen Wirtschaftsbereichen und -zweigen und auf allen Stufen der beruflichen Befähigung und Verantwortung gerecht zu werden. In der Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, wird empfohlen, die Mitgliedstaaten sollten anerkennen, „dass alle Menschen ein Recht auf Bildung und Ausbildung haben, und sich in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern dafür einsetzen, dass alle Zugang zu lebenslangem Lernen erhalten“ (Absatz 4). Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird die Ansicht vertreten,

dass das Recht auf grundlegende Bildung nicht durch das Alter oder Geschlecht beschränkt werden darf.²

In Anerkennung der Bedeutung von Qualifikationen und lebenslangem Lernen haben die Weltgemeinschaft und die internationalen Organisationen begonnen, konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung des Konzepts des „Lernens für alle“ einzuleiten, und es in politische Agenden, Initiativen oder konkrete Finanzinstrumente aufgenommen:

- Die Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit fordert „die formale Anerkennung eines universellen Anspruchs auf lebenslanges Lernen“.³
- Im Aktionsrahmen 2030 für Bildung werden Länder aufgefordert, „für Jugendliche und Erwachsene lebenslange Möglichkeiten zum Lernen bereitzustellen“.
- In der Europäischen Säule sozialer Rechte wird erklärt, dass jeder das Recht auf qualitativ hochwertige und inklusive Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen hat.⁴
- Internationale Organisationen, darunter die UNESCO und die OECD, haben den Anspruch auf Lernen als ein notwendiges Element der Politiken und Systeme für lebenslanges Lernen bezeichnet.⁵
- Das Weltwirtschaftsforum fördert das Konzept eines „universellen Rechts auf Lernen“, das die jährliche Ausgabe von „Lerngutscheinen“ für eine qualifizierende Ausbildung an alle Bürger im Alter von über 16 Jahren vorsieht.⁶

¹ UN-Generalversammlung, [Allgemeine Erklärung der Menschenrechte](#), Resolution 217A(III), 1948, Art. 26. ² UN-Generalversammlung, [Internationaler Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#), Resolution 2200A (XXI), 1966. ³ IAA, Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, [Für eine bessere Zukunft arbeiten](#) (IAA, 2019). ⁴ Für eine ausführlichere Diskussion siehe Europäische Kommission, [„Die Europäische Säule sozialer Rechte: Errichtung einer stärker inklusiven und faireren Europäischen Union“](#). ⁵ OECD, [Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's Box](#), 2019. ⁶ Alexander De Croo, [„Why We Need a Universal Right to Learn“](#), *World Economic Forum Annual Meeting*, 19. Januar 2018.

- 78.** Das Konzept von Lernansprüchen ist zwar fest etabliert, seine praktische Umsetzung findet jedoch nur sehr begrenzt oder in den meisten Fällen gar nicht statt. Bei der Gewährleistung der Durchführung des Konzepts und der Entwicklung von Verbindungen mit dem Sozialschutz gibt es weiterhin Herausforderungen. So werden beispielsweise unterschiedliche Konzepte für Finanzierungsmechanismen entwickelt. Ein universeller Anspruch auf lebenslanges Lernen wird als Zugangsgarantie für das Lernen für alle auf der Grundlage bestehender Rechte oder Rechtsvorschriften verstanden. Doch in vielen Fällen, wo Leistungsansprüche existieren, ist deren Erstreckungsbereich nicht universell und beschränkt sich auf bestimmte Gruppen im Arbeitsmarkt, z. B. durch aktive Arbeitsmarktprogramme für ältere Arbeitnehmer oder Arbeitslose. Universelle Lernansprüche sind häufiger in Systemen der primären und sekundären Bildung anzutreffen, doch mit Ausnahme einer sehr kleinen Zahl von Ländern beziehen sie sich nur selten auf Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung. Damit ein System universeller Ansprüche auf lebenslanges Lernen wirksam funktionieren kann, müssen grundlegende Komponenten wie umfassende Programmoptionen und integrierte Finanzierungsmechanismen eingerichtet werden.⁷⁰
- 79.** In diesen turbulenten Zeiten, in denen das menschliche Wohlbefinden, die Beschäftigung und Laufbahnperspektiven in beispielloser Weise bedroht sind, sollten verbesserten Möglichkeiten des Zugangs und der Teilnahme an Qualifikationsentwicklung neue Dynamik verliehen werden, auch durch die Anwendung von auf Ansprüchen beruhenden Systemen.

⁷⁰ UNESCO und IAA, [„Lifelong Learning Entitlement Report“](#), erscheint demnächst.

Gemeinsame Bemühungen und Verantwortung

80. Ein am Menschen orientierter Ansatz für die Zukunft der Arbeit erfordert gemeinsame Bemühungen und Verantwortung von Regierungen und den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auf der Grundlage von Dreigliedrigkeit und sozialem Dialog sowie die Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten. Die Empfehlung Nr. 195 appelliert an die Regierungen (durch die Schaffung der Voraussetzungen und Investitionen in Bildung und Ausbildung), die Arbeitgeber (durch die Ausbildung ihrer Arbeitnehmer) und die Arbeitnehmer (durch die Nutzung der gebotenen Chancen für Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen), ihr Engagement für das lebenslange Lernen zu erneuern. In der Jahrhundertklärung wird ausdrücklich erklärt, dass der „Erwerb von Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während ihres gesamten Arbeitslebens die gemeinsame Verantwortung von Regierungen und Sozialpartnern“ ist (Teil II.A iii)).

Lebenslanges Lernen im Zentrum einer „lernenden Gesellschaft“

81. Zusätzlich zu den Investitionen in Menschen und der Stärkung von Institutionen erfordert das globale Engagement für die Agenda 2030 und die SDG die Anerkennung und Nutzung von Bildung, Ausbildung und lebenslangem Lernen, um das Leben von Menschen zu verbessern und einen Beitrag zum individuellen und kollektiven Wohl zu leisten. Qualifikationen und lebenslanges Lernen, die ein Schlüssel für die Zukunft der Arbeit sind,⁷¹ werden als Triebkräfte des Wandels und als „Motoren, die nachhaltiges Wachstum stützen“ zur Grundlage des „gesellschaftlichen Lernens“ werden, wie nachfolgend beschrieben.⁷²

2.3. Die transformierende Kraft von Qualifikationen und lebenslangem Lernen

82. In den normativen Instrumenten der IAO, insbesondere in der Empfehlung Nr. 195, wird die Rolle von Maßnahmen für Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen hervorgehoben, die (a) den Schwerpunkt auf nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, die Förderung der menschenwürdigen Arbeit, die Arbeitsplatzsicherheit, die soziale Entwicklung, die soziale Einbindung und die Verringerung von Armut legen, (b) die Bedeutung von Innovationen betonen, (c) die Herausforderung der informellen Wirtschaft angehen, (d) Investitionen in die Informations- und Kommunikationstechnologie fördern, (e) die Ungleichheit in Bildung und Ausbildung verringern und (f) den sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen im Bereich der Ausbildung als Grundvoraussetzung für die Entwicklung der Systeme und für die Relevanz, Qualität und Kostenwirksamkeit der Programme fördern. In den letzten Jahren hat die kollektive Arbeit der Mitgliedsgruppen der IAO diese Empfehlungen in Anbetracht sich rasch entwickelnder globaler Trends⁷³ gestärkt und neue wertvolle Elemente hinzugefügt, mit einer besonderen Fokussierung auf sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit.⁷⁴

⁷¹ UNESCO, „Domestic Financing in Education: A Smart Investment“, 2018.

⁷² Zur „lernenden Gesellschaft“ als einer Bildungsphilosophie, die Bildung als Schlüssel für nationale Entwicklung positioniert, siehe IAA, *Time to Act for SDG 8: Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity*, 2019.

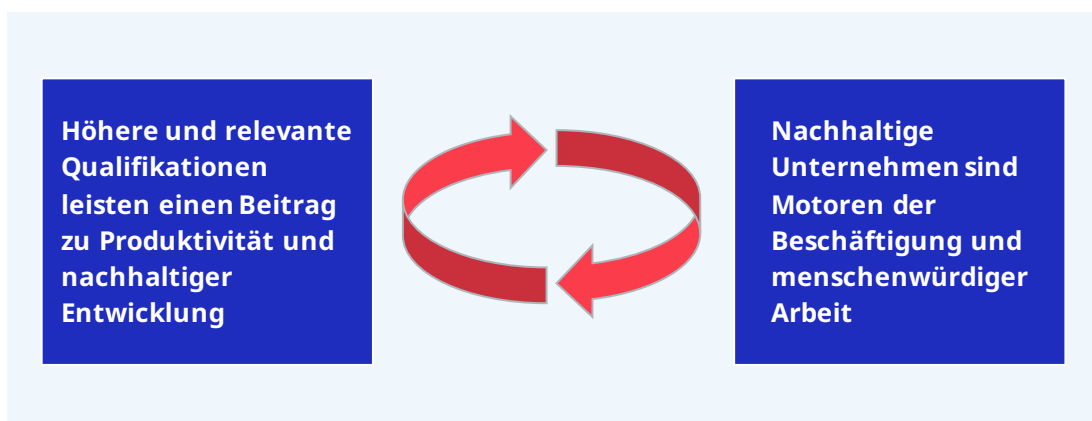
⁷³ Siehe auch IAA, *Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, IAK.97/V.

⁷⁴ IAA, *Time to Act for SDG 8*.

Positiver Kreislauf: Qualifikationen für Produktivität, die Beschäftigung, menschenwürdige Arbeit und nachhaltige Entwicklung fördern

- 83.** Der Übergang zu einer wissens- oder qualifikationsbasierten Wirtschaft und die Förderung produktiver Tätigkeiten wird die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen beschleunigen, den sozialen Zusammenhalt verbessern und zu nachhaltiger Entwicklung beitragen und so einen positiven Kreislauf schaffen, in dem im Rahmen der Vermittlung des sozialen Dialogs bessere, höhere und relevante Qualifikationen die Produktivität steigern und zur Modernisierung der Wirtschaft beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen und soziale Eingliederung und bessere Arbeits- und Lebenssituationen gewährleisten werden (Abbildung 13). Während Megatrends (wie in Kapitel 1 erörtert) den Qualifikationsbedarf und die Qualifikationssysteme beeinflussen, werden Investitionen in Qualifikationen dafür sorgen, dass sie durch die nachfolgend erörterten Kanäle für Einzelne, Unternehmen und die Gesellschaft in Chancen umgewandelt werden können.

► Abbildung 13. Der positive Kreislauf zwischen Produktivität und Beschäftigung



Qualifikationen als „Beschleuniger“ für technologischen Fortschritt und Innovationen

- 84.** Da das Humankapital eine positive Korrelation mit dem allgemeinen Stand der Einführung fortschrittlicher Technologien und Innovationen aufweist, richtet sich die Fähigkeit der Gesellschaft, Technologien zu beherrschen und sicherzustellen, dass sie auf wirksame und inklusive Weise genutzt werden, nach dem Stand, der Qualität und der Zusammensetzung der Qualifikationen.⁷⁵ Qualifikationen bereitzustellen, um Technologien zu erfinden, zu entwickeln, anzuwenden, einzusetzen und zu bedienen und ihre Anwendung darauf auszurichten, wirtschaftliche, operative und staatliche Herausforderungen zu lösen, ist eine der Grundvoraussetzungen für technologischen Wandel.

Qualifikationen für strukturellen Wandel hin zu Sektoren mit hoher Wertschöpfung und dynamischem Wachstum, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen

- 85.** Die Globalisierung hat Märkte erschlossen. Der Aufbau von Kapazität und Wissenssystemen bewirkt und stützt den strukturellen Wandel und die Entwicklung, wirtschaftliche Diversifizierung und Wettbewerbsfähigkeit. Qualifikationen dienen als „Puffer“, der Arbeitnehmern

⁷⁵ Siehe IAA, *Qualifikationen für mehr Produktivität*.

und Unternehmen dabei hilft, die potentiell nachteiligen Auswirkungen der Arbeitsumverteilung zwischen Sektoren und Berufen zu bewältigen und zu Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung überzugehen.

Qualifikationen für den Übergang zu Formalität und zur Verbesserung von Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen

- 86.** In vielen Entwicklungsländern gehen die meisten Arbeitnehmer nach wie vor einer Beschäftigung mit geringer Produktivität nach, oft im informellen Sektor, mit schlechten Arbeitsbedingungen und nur geringem Zugang zu Finanzmitteln, Märkten, Infrastruktur, Technologie oder Ausbildungsmöglichkeiten. Die Weiterentwicklung von Qualifikationen in der informellen Wirtschaft, insbesondere durch bessere informelle Lehrlingsausbildungssysteme, und die Verringerung von Qualifikationsungleichgewichten tragen dazu bei, dass Neueinsteiger auf dem Arbeitsmarkt direkt eine formelle Beschäftigung aufnehmen können, und erleichtern den Übergang von Arbeitskräften und Wirtschaftseinheiten von der informellen in die formelle Wirtschaft. Dies erfordert funktionierende Mechanismen des sozialen Dialogs zur Förderung des Übergangs in die Formalität und zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen.
- 87.** Berufsanfängern mangelt es oft an ausreichender Ausbildung zu arbeitsbezogenen Risiken. Es muss gehandelt werden, um Lernende und Arbeitskräfte besser zu schützen, indem die Ausbildung zum Arbeitsschutz effektiver in alle Programme integriert wird und durch die Überarbeitung von Ausbildungsnormen, Lehrgangsinhalten und -material, die Verbesserung der Kompetenzen und Qualifikationen von Ausbildern im Bereich des Arbeitsschutzes (auch an der Arbeitsstätte), den Aufbau institutioneller Kapazität für das Wissens- und Informationsmanagement im Bereich des Arbeitsschutzes und die Stärkung der Rolle der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände bei der Konzeption, Umsetzung und Überwachung dieser Maßnahmen.

Über die Grund- und Erstausbildung hinausgehende Qualifikationen

- 88.** Die Nachfrage nach Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung wird sich weiterentwickeln, da Menschen im Laufe ihres Arbeitslebens mehrere Stellenwechsel bewältigen müssen. Für Arbeitnehmer und Unternehmen bedeutet dies, dass sie anerkennen müssen, wie wichtig der Beitrag und die Nutzung des gesamten Spektrums von Optionen für lebenslanges Lernen und der Pfade für kontinuierliches Lernen sind. Ausbildungsmaßnahmen, die Arbeitnehmer dabei unterstützen, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu werden oder in ihm zu verbleiben, können dazu beitragen, den Mangel an Arbeitskräften und Qualifikationen langfristig zumindest teilweise zu beheben. Wenn erwachsene Arbeitskräfte keinen Zugang zu Umschulungsmöglichkeiten haben, können ihre Qualifikationen veralten, was sich auf Produktivität und Innovation auswirkt. Dem lebenslangen Lernen kommt eine besondere Rolle dabei zu, Möglichkeiten für gesundes Altern und die aktive Teilnahme von Erwachsenen an der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung zu schaffen.

Qualifikationen, die Ungleichheit verringern und zu einem gerechten sozialen Übergang zur Zukunft der Arbeit beitragen

- 89.** Es zeigt sich, dass dort, wo Bildung und Qualifikationen gleichmäßiger unter Beschäftigten verteilt sind, Lohnunterschiede tendenziell geringer sind.⁷⁶ In der Zukunft wird eine der

⁷⁶ OECD, *Individual Learning Accounts*.

wichtigsten Prioritäten darin bestehen, die Teilnahme von Frauen an Berufsbildungsprogrammen in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften Kunst, und Technik (MINKT)⁷⁷ zu verbessern, um ihre Beschäftigung in modernen technologieintensiven Berufen mit höheren Lohnpfaden zu fördern. In vielen Ländern werden Jungen und Mädchen noch immer in von der Gesellschaft als männlich oder weiblich angesehene Berufsfelder gelenkt. Ausbildungsprogramme mit einer höheren Frauenbeteiligung entsprechen oft Tätigkeiten mit geringerer Produktivität, so dass sich Frauen aufgrund der beruflichen Segregation mit schlechter entlohnten Beschäftigungsmöglichkeiten mit einem niedrigeren Status zufriedengeben müssen. Eine gerechtere Verteilung der „technologischen Dividende“ ist ein weiteres wichtiges Thema, das in Qualifizierungssystemen angegangen werden sollte.

- 90.** Die genannten Gewinne, die sich aus der Qualifikationsentwicklung ergeben, sollten zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern geteilt werden und der gesamten Gesellschaft zugutekommen. Während viele von den Vorteilen der Globalisierung und des technologischen Wandels profitieren, werden ihre Kosten häufig von Arbeitnehmern getragen, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder deren Beschäftigung unsicherer wird, insbesondere wenn sie über geringe Qualifikationen und einen schlechten Zugang zu Ausbildung verfügen. Möglichkeiten für kontinuierliches Lernen anzubieten, damit Arbeitnehmer ihre Qualifikationen weiterentwickeln können, sollte somit zu reibungsloseren Übergängen zwischen Arbeitsplätzen und von schrumpfenden zu aufstrebenden Sektoren führen, Fähigkeiten für die Neuschöpfung, den Transfer und die Aufnahme neuer Technologien entwickeln und Kreativität und Innovationfähigkeit erzeugen, einen höheren wirtschaftlichen Ertrag aus neuen Technologien sowie höhere Löhne dank höherer Produktivität und den Übergang zur formellen Wirtschaft gewährleisten und zu besseren Arbeitsbedingungen, mehr Arbeitszufriedenheit, Verringerung von Armut und zu besseren Gesundheitsergebnissen führen.
- 91.** Bildung, Ausbildung, Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen sind grundlegende Voraussetzungen zur Schaffung eines günstigen Umfelds für wettbewerbsfähige und nachhaltige Unternehmen.⁷⁸ Unternehmen profitieren von Qualitätsentwicklung und Produktivitätszuwächsen, indem sie in Produkt- und Prozessinnovationen reinvestieren, Geschäftstätigkeiten diversifizieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihren Marktanteil aufrechterhalten und verbessern.⁷⁹ Der Ausstrahlungseffekt der Vorteile von Qualifikationen und lebenslangem Lernen auf die Gesellschaft insgesamt ist entscheidend für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, höhere Beschäftigung, die Qualität und Effizienz von Dienstleistungen, die Verringerung von Armut, die Achtung der Arbeitnehmerrechte, soziale Gerechtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit in sich wandelnden globalen Märkten und dynamischen Wachstumssektoren.⁸⁰ Qualifikationen sind wichtig, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse wirtschaftlicher und handelspolitischer Umstrukturierungen nicht nur wirtschaftlich effizient, sondern auch inklusiv und sozial gerecht sind, insbesondere im Hinblick auf die Qualität der Arbeitsplätze, Kollektivverhandlungen und den Sozial- und Arbeitnehmerschutz.⁸¹

⁷⁷ Bei „MINKT“ wurde den vier Elementen des ursprünglichen Begriffs „MINT“ (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) das fünfte Element „Kunst“ hinzugefügt, um die Bedeutung von Kreativität und Innovationsfähigkeit für zukünftige Arbeitsplätze zu unterstreichen.

⁷⁸ Siehe IAA, *Skills for Improved Productivity*.

⁷⁹ Siehe IAA, *Skills for Improved Productivity*.

⁸⁰ Siehe IAA, *Skills for Improved Productivity*.

⁸¹ OECD, *OECD Employment Outlook 2019*.

2.4. Welche Qualifikationen werden helfen, Herausforderungen zu bewältigen und Menschen auf die Zukunft der Arbeit vorzubereiten?

92. Die in Kapitel 1 erörterten Trends haben dazu geführt, dass neue Wirtschaftsaktivitäten, Produktionsprozesse, Geschäftsmodelle, Produkte und Dienstleistungen entstanden sind, die voraussichtlich zu strukturellen Veränderungen in der zukünftigen Arbeit und – somit letztlich – auch in der Nachfrage nach Qualifikationen führen werden. In dem Maße, in dem Tätigkeiten immer interdisziplinärer, qualifikations- und informationsintensiver sowie innovationsorientierter werden, werden Arbeitskräfte eine Kombination aus Kernarbeitskompetenzen und speziellen fachlichen Qualifikationen benötigen, um den Wechsel zwischen Berufen und von der informellen in die formelle Wirtschaft zu erleichtern.

- **Kernkompetenzen:** Kernkompetenzen sind nicht-technische Fähigkeiten, die für alle Tätigkeiten relevant sind und für Arbeit generell Geltung haben, wie z. B. soziale und emotionale, kognitive und meta-kognitive, grundlegende digitale und grüne Kompetenzen. Sie gelten für alle Berufe und Berufsfelder sowie für Tätigkeiten auf niedrigem und hohem Niveau. Beispiele für Kernkompetenzen sind Zusammen- und im Team arbeiten, Verhandlungsgeschick und Konfliktlösung, Kommunikationsfähigkeit, emotionale Intelligenz, kreatives und innovatives Denken, analytisches und kritisches Denken, Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit, Lernkompetenz, grundlegende Lese- und Schreibfähigkeit, Planung und Organisation sowie Laufbahnmanagement.

Da Kernkompetenzen bis zu einem gewissen Grad zwischen Berufen sowie innerhalb und zwischen unterschiedlichen Sektoren übertragbar sind, versetzen sie Arbeitnehmer in die Lage, sich rasch an Veränderungen der Nachfrage nach Arbeitskräften anzupassen und am lebenslangen Lernen teilzunehmen.⁸² Für die Arbeitgeber bedeuten diese Fähigkeiten und Kompetenzen, dass die Arbeitnehmer besser auf Änderungen am Arbeitsplatz reagieren können, was es Arbeitgebern ermöglicht, innovative und produktive Arbeitsplätze zu entwickeln. In Anbetracht der wachsenden Bedeutung von Kernarbeitskompetenzen für die Zukunft der Arbeit wird die IAO im Rahmen ihres Programms und Haushalts für 2020–21 in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Partnern der Vereinten Nationen einen neuen Rahmen für Kernkompetenzen, einschließlich digitaler und grüner Kompetenzen für die Beschäftigungsfähigkeit, entwickeln.⁸³

- **Spezielle fachliche Qualifikationen:** Diese Fertigkeiten beziehen sich auf spezielle Fähigkeiten und Kenntnisse oder das Know-how zur Erfüllung bestimmter Pflichten oder Aufgaben. Angesichts des raschen sektorübergreifenden technologischen Fortschritts benötigen Unternehmen ein komplexes Spektrum an fachlichen Qualifikationen, auch auf fortgeschrittenem Niveau, um Innovationen einzuführen und neue Produkte zu entwickeln sowie neue Technologien einzusetzen und fortzuführen. Fortgeschrittene digitale Fähigkeiten werden auch in bestimmten Sektoren benötigt, z. B. beim 3-D-Druck sowie in der Robotik bei der Fertigung oder beim Enterprise Resource Planning im Tourismus- und Gastgewerbe.⁸⁴

⁸² MGI, *A Labour Market That Works: Connecting Talent with Opportunity in the Digital Age*, 2015.

⁸³ IAA, *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2020–21*.

⁸⁴ IAA, „Impact of Digitalization on Skills Demand“, erscheint demnächst.

93. Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, wie wichtig Qualifikationen für eine rasche Krisenreaktion und den langfristigen Wiederaufbau sind. In beiden Fällen müssen sich viele Menschen weiterbilden, um ihre Beschäftigung zu behalten, sich in derselben Arbeitsumgebung neue Fertigkeiten anzueignen oder eine neue Beschäftigung im selben oder einem anderen Sektor der Wirtschaft anzunehmen. Der Online-Arbeits- und Lernmodus hat die Aufmerksamkeit insbesondere auf digitale Kompetenzen gelenkt – von **digitaler Kompetenz** für Lernende, Lehrkräfte und Arbeitnehmer für das Online-Lernen und -Arbeiten bis hin zu digitalen Fähigkeiten für neu entstehende Arbeitsplätze. Zweitens hat die Pandemie deutlich gemacht, wie wichtig bestimmte Kernkompetenzen sind, z. B. Kommunikation, Lernkompetenz, Teamarbeit, Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit, kritisches und innovatives Denken, Planung und Organisation, Verhandlungsgeschick und Konfliktlösung sowie Selbstmanagement, die Einzelnen helfen können, während der Pandemiekrise mit Stress umzugehen, berufliche Brüche zu bewältigen und einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Und nicht zuletzt erfordern die Übergangswege zu neuen Arbeitsplätzen in der hochtechnologischen und digitalen Wirtschaft der Zukunft meta-kognitive und spezielle fachliche Fähigkeiten.

► Kapitel 3

Wie man Qualifikationssysteme und lebenslanges Lernen zukunftsfähig macht

94. Die Qualifikationsentwicklung wird zunehmend zu einer Schlüsselstrategie, um Herausforderungen zu bewältigen und die Welt positiv zu gestalten. Angesichts ihrer potentiellen Auswirkungen auf die Zukunft der Arbeit sollten jetzt zukunftssichere politische Entscheidungen getroffen werden.
95. In vielen Ländern signalisieren jedoch schlecht funktionierende Bildungs- und Ausbildungssysteme eine wachsende Diskrepanz zwischen der Qualifikationsentwicklung und den Bedürfnissen ihrer Wirtschaften und Gesellschaften. Eine angebotsorientierte Ausbildung, eine begrenzte Mittelausstattung und chronisch unzureichende Investitionen in Institutionen und Programme haben Hindernisse für die Entwicklung der richtigen Qualifikationen geschaffen, die der Arbeitsmarkt benötigt, heute wie in der Zukunft.
96. Da die Länder in unterschiedlichen nationalen Kontexten mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind, gibt es keine Patentlösung zur Schaffung und Aufrechterhaltung eines zukunftsfähigen Qualifikationssystems. Die internationalen Arbeitsnormen bieten zwar einen soliden Rahmen für hochwertige Bildung, Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen, die sich rasch wandelnde Welt der Arbeit und die globalen Herausforderungen werfen jedoch viele zusätzliche Fragen auf. Wie wird die Zukunft der Arbeit aussehen und welche Fertigkeiten wird sie erfordern? Wie können wir die Lücke zwischen der Qualifikationsentwicklung und den sich schnell entwickelnden Bedürfnissen der Unternehmen schließen? Wie kann die allgemeine und berufliche Erstausbildung die vorgezogene Vermittlung von Fertigkeiten umgestalten in Richtung des lebenslangen Lernens und dynamische und innovative Formen der Entwicklung und Anerkennung von Qualifikationen erschließen? Wie können Gesellschaften ihren Qualifikationspool erweitern und sicherstellen, dass niemand zurückgelassen wird? Wie können Länder in gemeinsamer Verantwortung aller ein effektives System für Qualifikationen und lebenslanges Lernen aufbauen?
97. Die durch die derzeitige COVID-19-Pandemie verursachten Erschütterungen unserer Lebens-, Arbeits- und Lerngewohnheiten werfen noch weitere Fragen auf: Wie können die unmittelbaren Auswirkungen von COVID-19 im Bereich der Qualifikationsvermittlung, der Berufsbildung und der Lehrlingsausbildung gemildert werden? Wie können sich Einzelne, Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf die Online-Modalitäten in allen Bereichen des Lebens einstellen? Wie können wir jenseits der Krisenreaktion das Lernen und die Arbeitsplätze der Zukunft so gestalten, dass sie zu digitalen, grünen und sonstigen Transformationen beitragen?
98. Da der Qualifikationsentwicklung eine so wichtige Rolle bei den Bemühungen zukommt, die Auswirkungen von COVID-19 abzumildern und die berufsschädigenden Auswirkungen längerer Arbeitslosigkeit und des Qualifikationsungleichgewichts zu begrenzen und Menschen auf sichere Weise wieder in eine Beschäftigung zu bringen, sind sofortige Maßnahmen erforderlich. Gleichzeitig erfordern die genannten Fragen integrierte politische und operative Maßnahmen, um die Erholung zu beschleunigen, die Resilienz der Arbeitnehmer und Unternehmen zu stärken und Herausforderungen in Chancen umzuwandeln. Dieses Kapitel sowie die nachfolgenden Kapitel 4 und 5 bieten funktionierende Lösungen und innovative Ansätze im Zusammenhang mit Qualifikationen und lebenslangem Lernen.

3.1. Ermittlung, Antizipation und Anpassung des Qualifikationsbedarfs

99. Während sich die Nachfrage nach Qualifikationen in Anbetracht globaler Megatrends immer schneller verändert, kann die Konzeption und Bereitstellung der entsprechenden Ausbildungslösungen viel Zeit in Anspruch nehmen. Informationsasymmetrien, eingeschränkte geographische Mobilität, unvollkommene Einstellungspraktiken und -barrieren, die den Zugang zu Ausbildung einschränken, tragen zum Ungleichgewicht zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage bei.⁸⁵ Ein perfekter Ausgleich des Qualifikationsungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage ist zwar nicht möglich, es ist jedoch notwendig, den Qualifikationsbedarf zu antizipieren, um das Risiko großer Qualifikationsungleichgewichte, die die Beschäftigungsfähigkeit Einzelner und die Produktivität von Unternehmen reduzieren, zu verringern.
100. In der Empfehlung Nr. 195 der IAO wird anerkannt, wie wichtig die Ermittlung und Prognose von Angebots- und Nachfragetendenzen ist, und festgestellt, dass die Mitglieder der IAO „in Absprache mit den Sozialpartnern und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Datenerhebung auf Unternehmen Forschungsarbeiten über die Entwicklung und Ausbildung der Humanressourcen unterstützen und erleichtern“ sollten (Absatz 19).

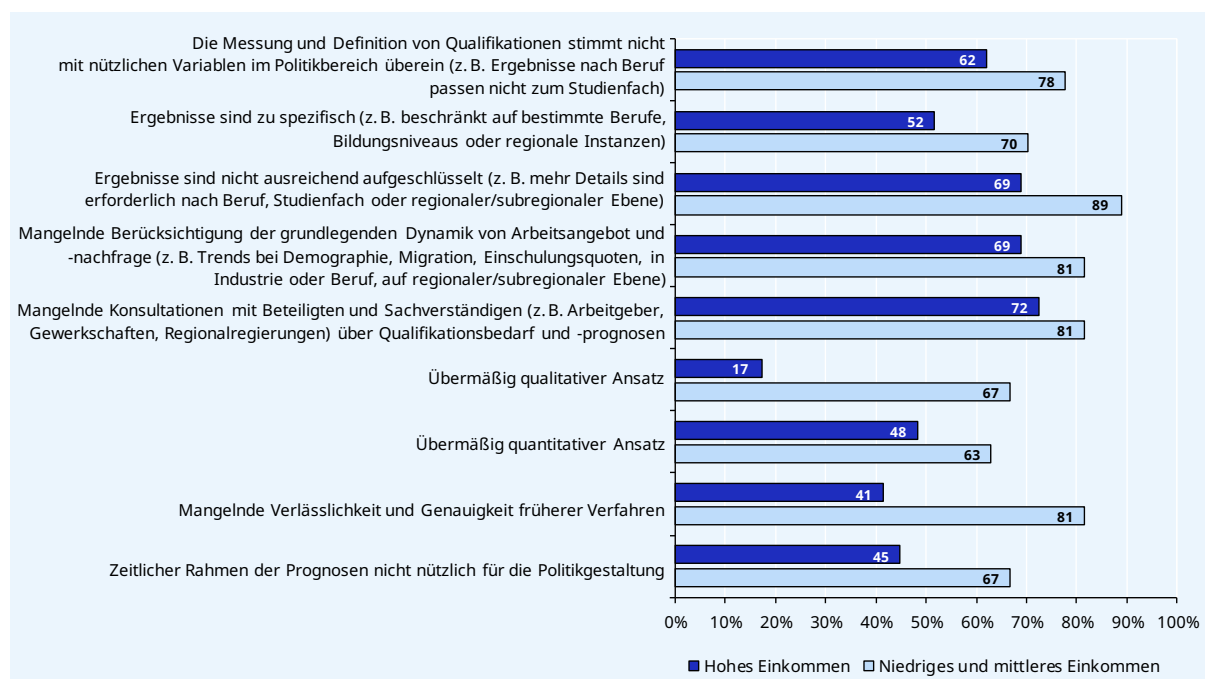
Zentrale Herausforderungen

101. Industrie- und Entwicklungsländer nutzen aktiv die Ermittlung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs, um als Teil der Bemühungen zur Überwindung des gegenwärtigen und künftigen Qualifikationsungleichgewichts fundierte grundsatzpolitische Maßnahmen zu entwickeln. Die wichtigsten Hindernisse sind unzureichende Mittel und erforderliche fachliche Expertisen, insbesondere in Entwicklungsländern, sowie die mangelnde Koordination zwischen den beteiligten Organisationen.⁸⁶
102. Der Mangel an verlässlichen Datenquellen ist ebenfalls noch immer eine Herausforderung, insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen, wo die Daten nicht ausreichend in Variablen verfeinert oder bis auf die lokale Ebene aufgeschlüsselt sind, um gezieltere politische Reaktionen zu ermöglichen. Alle diese Umstände tragen zur größten Herausforderung bei - die Umsetzung der Ergebnisse in Politik und Praxis (Abbildung 14).

⁸⁵ IAA, „Anticipating and Matching Skills and Jobs“, 2015.

⁸⁶ IAA, *Skills Needs Anticipation: Systems and Approaches. Analysis of Stakeholder Survey on Skill Needs Assessment and Anticipation*, 2017.

► **Abbildung 14. Hindernisse bei der Übertragung von Informationen über den Qualifikationsbedarf in Politik und Praxis, nach Einkommensgruppe**
(Anteil nationaler Mitgliedsgruppen, die diesbezügliche Hindernisse nennen)



Quelle: IAA, Skills Needs Anticipation; Ergebnisse einer gemeinsamen globalen ETF-CEDEFOP-OECD-IAO-Umfrage unter Arbeits- und Bildungsministerien, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und anderen Interessenträgern aus ausgewählten 61 Ländern.

Was bei der Ermittlung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs funktioniert

- 103.** Die Ermittlung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs ist Bestandteil eines breiter gefassten Arbeitsmarktinformationssystems. Ermittlung und Antizipation beruhen auf umfassenden, zuverlässigen, relevanten und regelmäßig aktualisierten Daten, Methoden und Instrumenten sowie auf Analysekapazitäten und Steuerungsmechanismen. An die Erstellung von Informationen über den aktuellen und künftigen Qualifikationsbedarf sollten sich die Analyse und Anwendung der Ergebnisse anschließen.
- 104.** Die Forschungsarbeiten der IAO⁸⁷ zeigen, dass systematische Ansätze und strategische Diagnosen erforderlich sind, um nicht nur die Planung nationaler und sektoraler Qualifikationsstrategien, sondern auch Maßnahmen zu unterstützen, deren Ziel menschenwürdige Arbeit und eine produktive Transformation sind, einschließlich Maßnahmen in den Bereichen Investition, Handel, Industrie und Umwelt. Ihre Ergebnisse sollten bei der Konzeption von Kompetenz- und Berufsnormen sowie Lehrplänen zugrunde gelegt werden, Haushaltszuweisungen für Bildungs- und Ausbildungsprogramme, einschließlich Lehrlingsausbildung, Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung, untermauern und in Entscheidungen von Unternehmen über die Entwicklung der Humanressourcen, Berufs- und Laufbahnberatungssysteme sowie die aktive Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik einfließen.⁸⁸

⁸⁷ IAA und OECD, *Approaches to Anticipating Skills for the Future of Work*, 2018; IAA, *Skills Needs Anticipation*; IAA und WTO, *Investing in Skills*.

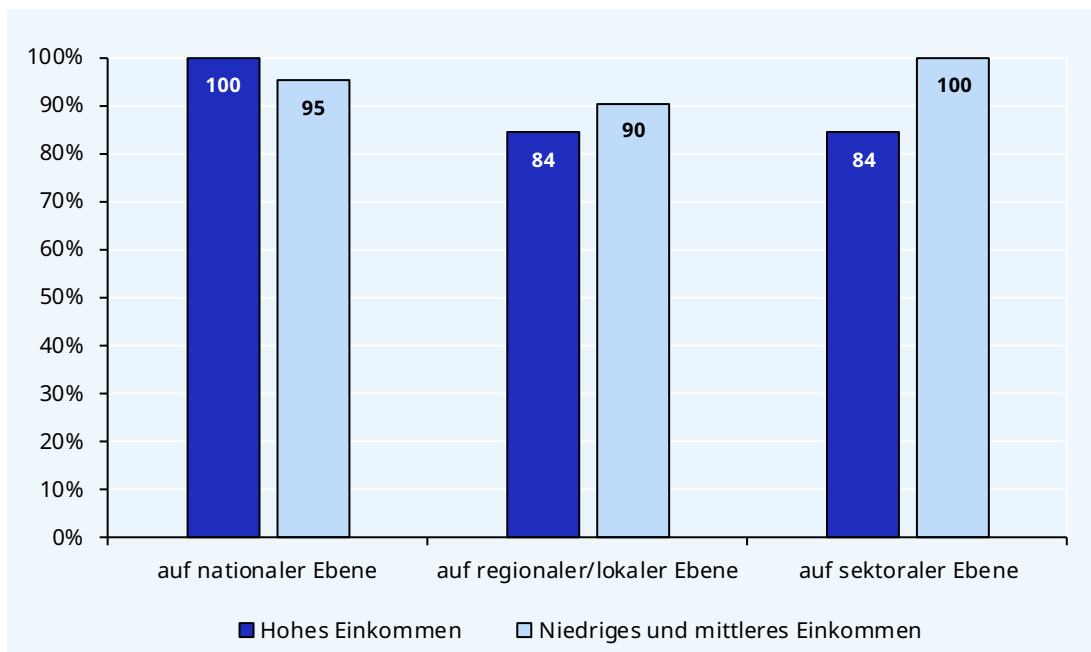
⁸⁸ IAA, *ILC Reports of the Committee for Labour Migration*.

- 105.** Darüber hinaus sind sozialer Dialog und Koordination für die Antizipation des Qualifikationsbedarfs unerlässlich, da sie für eine fundierte Entscheidungsfindung und die Umsetzung von Erkenntnissen und Empfehlungen von grundlegender Bedeutung sind. Die folgenden wichtigen Punkte können bei der Antizipation des Qualifikationsbedarfs hilfreich sein:
- Aufbau und Aufrechterhaltung fachlicher Kapazität durch die Einrichtung öffentlicher Institutionen zur systematischen und nachhaltigen Durchführung und Aktualisierung einer regelmäßigen Beurteilung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs, damit die zuständigen Akteure fachliche Expertisen und Methoden entwickeln und Analysen auf entsprechende frühere Erfahrungen stützen können.
 - Einrichtung und Weiterentwicklung eines gut koordinierten und robusten Netzwerks von Ministerien und anderen Entscheidungsgremien, Informationsanbietern und Nutzern, darunter nationale Statistikämter, öffentliche Arbeitsverwaltungen, die Wissenschaft, Verbände der Arbeitgeber und Gewerkschaften, mit klaren und gesetzlich festgelegten Mandaten, um Tätigkeiten zur Antizipation und Bewertung von Qualifikationen einzuleiten, Ergebnisse zu überprüfen und den Prozess der Umsetzung von Analysen in Politik und Praxis zu unterstützen.⁸⁹
- 106.** Einwandfrei funktionierende Systeme zur Antizipation des Qualifikationsbedarfs sind in einer Reihe von Industrie- und Entwicklungsländern gut in effektive nationale und sektorale Qualifizierungsräte und andere dreigliedrige Kompetenzgremien integriert, während die Koordination mit effizienten öffentlichen Arbeitsvermittlungs- und Berufsberatungsdiensten die Chancen verbessert, dass ihre Ergebnisse in effektiver Weise genutzt werden.⁹⁰ Die Komplementarität von Informationen und Analysen auf nationaler, sektoraler, regionaler und lokaler Ebene ist ebenfalls wichtig. Die Mitwirkung von Interessengruppen funktioniert am besten, wenn die Diskussion durch ein hochrangiges politisches Engagement untermauert wird oder wenn es eine nationale Qualifikationsstrategie gibt, an der die Diskussion ausgerichtet werden kann.
- 107.** Sektorale Ansätze sind ebenfalls eine gute Praxis, da sie eine Gelegenheit bieten, um mit wichtigen sektoralen Interessengruppen ausführliche Gespräche über bestimmte Qualifikationserfordernisse zu führen. Sektorale Ansätze erleichtern es den Akteuren, eine Qualifikationspolitik und -strategie mit starken Verbindungen zu Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit sowie aktiven arbeitsmarktpolitischen und breit angelegten entwicklungs- und sektorpolitischen Maßnahmen zu entwickeln und zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen, was die Herausforderungen sind und wie sie gemeinsam überwunden werden können. Sektorale Ansätze sind darüber hinaus in Entwicklungsländern besonders erfolgreich (siehe Abbildung 15).

⁸⁹ IAA, *Skills Needs Anticipation*.

⁹⁰ ETF, CEDEFOP und IAA, *Guide to Anticipating and Matching Skills and Jobs*, Bd. 1-6.

► **Abbildung 15. Einschätzung und Antizipation des Qualifikationsbedarfs auf nationaler, regionaler und sektoraler Ebene** (Anteil nationaler Mitgliedsgruppen, die über eine Umsetzung auf der entsprechenden Ebene berichten, aufgeschlüsselt nach Einkommensgruppen)



Quelle: IAA, Skills Needs Anticipation, Ergebnisse einer gemeinsamen globalen ETF-CEDEFOP-OECD-IAO-Umfrage unter Arbeits- und Bildungsministerien, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und anderen Interessenträgern aus ausgewählten 61 Ländern.

Methoden, Ansätze und Instrumente zur Antizipation des Qualifikationsbedarfs

108. Es gibt viele Ansätze und Methoden zur Analyse des gegenwärtigen und zukünftigen Qualifikationsbedarfs, darunter betriebliche Qualifikationserhebungen, quantitative Prognosen, sektorale Vorausschauen, Verbleibsuntersuchungen und Delphi-Methoden (mehrere Erhebungsrunden von Fragebögen, die an eine Sachverständigengruppe geschickt werden), die Vor- und Nachteile haben (siehe Anhang I) und optimale Ergebnisse erbringen, wenn sie in kombinierter und komplementärer Weise genutzt werden. Während in entwickelten Ländern in der Regel aufwendigere Verfahren gewählt werden, z. B. quantitative Prognosen und Big-data-Analysen, wird in Entwicklungsländern noch immer ein breites Spektrum qualitativer Methoden eingesetzt.⁹¹ Die IAO hat gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen eine Reihe von Instrumenten und Leitfäden entwickelt (Kasten 5). Sie bietet auch Kapazitätsentwicklung und führt auf regionaler und Landesebene in enger Zusammenarbeit mit nationalen Partnern maßgeschneiderte Lehrgänge durch. Als Reaktion auf die gegenwärtige Pandemie hat die IAO für ihre Mitgliedsgruppen Online-Module des Lehrgangs über die Antizipation und Abstimmung des Qualifikationsbedarfs entwickelt und bereitgestellt.

⁹¹ IAA, Skills Needs Anticipation.

► Kasten 5. Instrumente der IAO für die Analyse und Antizipation des Qualifikationsbedarfs

- „Anticipating and Matching Skills and Jobs“, Leitlinienhinweis (2015)
- *Skills for Trade and Economic Diversification (STED): A Practical Guide* (2012)
- *Rapid STED: A Practical Guide* (2020)
- *Guidelines on Rapid Assessment of Reskilling and Upskilling Needs in Response to the COVID-19 Crisis* (2020)
- *Anticipating Skill Needs for Green Jobs: A Practical Guide* (2015)
- *Guidelines for Inclusion of Skills Aspects into Employment-Related Analyses and Policy Formulation* (2015)
- *Skills Technology Foresight Guide* (2016)
- *Guide to Anticipating and Matching Skills and Jobs*, Bd. 1-6 (2015–17)

109. In über 20 Ländern und mehr als 30 Wirtschaftssektoren hat die IAO ihr Programm Qualifikationen für Handel und wirtschaftliche Diversifizierung (Skills for Trade and Economic Diversification – STED) umgesetzt (Kasten 6). Es bietet praktischen Anschauungsunterricht, wie sektorale Ansätze bei der Steuerung von Qualifikationen angewandt werden können, um nationalen und sektoralen Partnern – darunter Regierungen, Ausbildungsplanern und -anbietern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften – zu ermöglichen, institutionelle Mechanismen, in denen die Industrie eine starke Stimme hat, zu testen und als Pilotprojekt durchzuführen. Beispiele für erfasste Sektoren sind die landwirtschaftliche Lebensmittelverarbeitung, der Fremdenverkehr, das Gastgewerbe, die pharmazeutische Industrie, die Möbelindustrie, die Metallurgie und die Leichtindustrie. Das Programm enthält ein starkes Element für Kapazitätsentwicklung, das für die Institutionalisierung und Nachhaltigkeit der Antizipationsfunktion des Qualifikationsbedarfs von entscheidender Bedeutung ist.

► Kasten 6. Der STED-Ansatz der IAO ¹

Ziel von STED ist es, Produktivitätswachstum und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in Sektoren zu unterstützen, die das Potenzial haben, Exporte zu steigern und zur wirtschaftlichen Diversifizierung beizutragen. STED hilft Ländern, Handel integrativer zu gestalten, indem sichergestellt wird, dass die Systeme für Qualifikationsentwicklung die Unternehmen dabei unterstützen, benötigte Arbeitskräfte zu bekommen, und Arbeitnehmern helfen, produktive und menschenwürdige Arbeitsplätze zu erlangen. Es schafft Mechanismen für Zusammenarbeit und Steuerung und entwickelt institutionelle Kapazität.

In Malawi wurden im Gartenbau- und Ölsaattsektor auf STED beruhende Tätigkeiten durchgeführt, um die nationale Exportstrategie durch nachfrageorientierte Qualifikationsentwicklung zu unterstützen. Der STED-Ansatz stärkte nicht nur die faktenbasierte strategische Entscheidungsfindung in den Sektoren, sondern verbesserte auch die nationale Kapazität für das Antizipieren des Qualifikationsbedarfs und den sozialen Dialog.

¹ Siehe IAA, Skills for Trade and Economic Diversification (STED) und IAA, Rapid STED. STED ist zwar vermutlich das bekannteste Instrument der IAO in diesem Bereich, es gibt jedoch parallele/unterstützende Instrumente, die gemäß den Besonderheiten in einem Land Anwendung finden. Ein Beispiel ist das Programm Handel und Wertschöpfungsketten in beschäftigungsreichen Tätigkeiten (Trade and Value Chains in Employment-Rich Activities – TRAVERA), dessen Ziel es ist, Unternehmen in Entwicklungsländern bei der Integration in Ausfuhr-Wertschöpfungsketten zu unterstützen.

110. Sachverständige Institutionen und Interessengruppen erkunden innovative Methoden zur Antizipation des Qualifikationsbedarfs, etwa durch Technologie-Vorausschau (Kasten 7). Big-data-Analysen von Daten über freie Stellen, die durch Online-Stellenportale gesammelt werden, haben das Potenzial, die Landschaft der Antizipation und der Abstimmung des

Qualifikationsbedarfs grundlegend zu verändern;⁹² bisher sind sie jedoch noch kein Ersatz für ein hochwertiges traditionelles Arbeitsmarktinformationssystem und werden daher am besten in Verbindung mit anderen Methoden eingesetzt.⁹³

► Kasten 7. Innovative Methoden zur Antizipation des Qualifikationsbedarfs

Das Vorausschau-Modell des Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) in Brasilien ist ein integriertes Modell, das sektorale Perspektiven entwickelt und den industriellen, technologischen und organisatorischen Wandel sowie die Auswirkungen auf die Beschäftigung erfasst. Der Prozess wird von einer Exekutivgruppe, der Fachexperten des SENAI und Vertreter von Hochschulen und Unternehmen angehören, die Erzeuger und Nutzer der Ergebnisse sind, geleitet und überwacht. Das Modell kombiniert verschiedene Vorausschau- und Prognosetechniken, quantitativer wie qualitativer Art, und produziert Informationen, die in Berufsanalysen und thematische Diskussionen der Beteiligten einfließen.

In der Russischen Föderation wurde für eine Reihe spitzentechnologischer Sektoren und technologieorientierter Branchen die Qualifikationsvorausschau 2030 durchgeführt. Der Schwerpunkt liegt auf der Einschätzung, wie grundlegende Trends und neue Technologien die Art der Arbeitsaufgaben verändern und wie dies wiederum den Qualifikationsbedarf verändert. In einer Reihe von Vorausschau-Sitzungen wird für diese Sektoren und Branchen eine „Übersichtskarte der Zukunft“ erstellt.

Wertvolle neue Instrumente haben die Stärke eines datengestützten Ansatzes zur Ermittlung von Umschulungspfaden und Möglichkeiten für einen beruflichen Wechsel nachgewiesen, der einzelnen Arbeitnehmern, Unternehmen und Regierungen dabei helfen wird, Maßnahmen und Investitionen zu priorisieren. Die Verfügbarkeit von **Big-data und Echtzeitdaten** wird größere Stichproben und höhere Frequenzen als bei herkömmlichen Erhebungen ermöglichen. Da sie vorwiegend aus internetbasierten Datenquellen stammen und somit keine Datenerhebung vor Ort erforderlich ist, werden sie zu wichtigen Werkzeugen für Forschung und Politik.

Quellen: IAA und OECD, *Approaches to Anticipating Skills*; IAA, *The Feasibility of the Use of Big Data*.

111. Die COVID-19-Pandemie hat bei den Diensten für Arbeitssuche und Arbeitsvermittlung zu einem Stillstand und zu einem Mangel an kurzfristigen Informationen, auch in digitalisierter Form, geführt. Dies hat sich auf die kurzfristige Einschätzung der Nachfrage, des Qualifikations-/Arbeitskräftemangels und des Umschulungsbedarfs ausgewirkt, insbesondere im KMU-Sektor. Für Systeme der Berufsbildung und der Qualifikationsentwicklung wurde es so schwieriger, sich auf einen möglicherweise deutlich veränderten Arbeitsmarkt in den kommenden Monaten und Jahren einzustellen. Die Situation erfordert, dass als integraler Bestandteil umfassender politischer Reaktionen und fiskalischer Konjunkturpakete rasch Maßnahmen für die Umschulung und Weiterbildung ergriffen werden. Rasches Handeln bei der Ermittlung des Qualifikationsbedarfs in weiter ausgeübten Tätigkeiten und bei Tätigkeiten, die wegen der neuen COVID-19-Situation Nachfragespitzen verzeichnen, sollte für die Umschulung von Arbeitnehmern in nachteilig betroffenen Sektoren förderlich sein.
112. Um eine effektive Reaktion im Bereich der Qualifikationsentwicklung zu ermöglichen, die einen spürbaren Einfluss darauf hat, wie schnell sich Sektoren erholen und in welchem Umfang die Beschäftigung wiederhergestellt wird, hat die IAO Richtlinien für eine Schnelleinschätzung des Umschulungs- und Weiterbildungsbedarfs als Reaktion auf die COVID-19-Krise erstellt, die jetzt in einem Dutzend Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika eingeführt werden. Die Richtlinien sollen Länder dabei unterstützen, Einzelne und Unternehmen

⁹² IAA und OECD, *Approaches to Anticipating Skills*.

⁹³ IAA, „The Feasibility of the Use of Big Data for Skill Needs Anticipation and Matching“, erscheint demnächst.

zu priorisieren, deren Zukunft von der Qualifikationsentwicklung abhängig ist, die Schnelleinschätzung auf glaubwürdige und zeitgerechte Weise selbst durchzuführen und Anschlussmaßnahmen zu mobilisieren (Kasten 8).

► **Kasten 8. Richtlinien der IAO für eine Schnelleinschätzung des Umschulungs- und Weiterbildungsbedarfs als Reaktion auf die COVID-19-Krise**

Die Richtlinien befassen sich mit drei Arten von Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und somit auf die Nachfrage nach Qualifikationen und die Chancen für Arbeitnehmer, wo Konsequenzen für den Umschulungs- und Weiterbildungsbedarf bestehen:

(i) Sektoren, in denen COVID-19 deutlich negative Auswirkungen auf die Beschäftigung hat

Die COVID-19-Pandemie hatte in fast allen Ländern in den meisten Wirtschaftssektoren negative Auswirkungen auf die Beschäftigung. Um Menschen wieder in Arbeit zu bringen, ist es wichtig, den Qualifikationsbedarf für die Erholung und zukünftiges Wachstum zu ermitteln und zu antizipieren und praktische Maßnahmen für die Umschulung und Weiterbildung von Arbeitskräften zu benennen.

(ii) Sektoren und Berufe, in denen COVID-19 die Qualifikationsnachfrage verstärkt oder voraussichtlich zu einem Strukturwandel mit neuen Qualifikationsanforderungen führt

Während sich die Tätigkeiten in einigen Sektoren nur langsam oder gar nicht erholen werden, wird die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen in einigen Fällen ansteigen. So kann es beispielsweise zu einem dauerhaften Anstieg der Nachfrage nach Dienstleistungen kommen, die weniger persönlichen Kontakt erfordern, und nach Produkten, die den physischen persönlichen Kontakt im täglichen Leben verringern. Dieser Anstieg der Beschäftigung wird nicht in allen Fällen dauerhaft sein, er wird jedoch in einigen Fällen sofortige Investitionen in Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen erfordern, um den aktuellen und zukünftigen Qualifikationsbedarf zu decken. Schnelles Handeln, um neue Chancen zu nutzen, wird sich für eine rasche wirtschaftliche und soziale Erholung und für den Ersatz der verlorenen Arbeitsplätze in nachteilig betroffenen Sektoren als wichtig erweisen.

(iii) Gruppen Einzelner, die Ausbildung, Umschulung und Weiterbildung benötigen

Die Qualifikationsentwicklung wird ein wichtiger Teil der politischen Angebote sein, die erforderlich sind, um große Gruppen Einzelner, deren Beschäftigungschancen durch die Pandemie beeinträchtigt worden sind, wieder in menschenwürdige und stabile Arbeit zu bringen. Bestimmte Gruppen, an die gedacht werden sollte, sind Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen, deren Beschäftigung vermutlich gefährdet ist, insbesondere solche mit schwachen Beschäftigungsverhältnissen oder vertraglichen Vereinbarungen, junge Berufsanfänger auf dem Arbeitsmarkt, die Schwierigkeiten haben, eine Beschäftigung zu finden, neu arbeitslos gewordene Geringqualifizierte aller Altersgruppen in den betroffenen Industriezweigen, neu arbeitslos gewordene Menschen mit mittleren oder höheren Qualifikationen, die den Bedürfnissen der sich erholenden Branchen nur ungenau entsprechen, ältere Arbeitnehmer, die neu arbeitslos geworden sind, und Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft, deren Einkommensmöglichkeiten geringer geworden sind. Es kann sich auch um Gruppen handeln, die oft auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, wie z. B. Frauen, Minderheitengemeinschaften, rückkehrende Wanderarbeitnehmer oder Binnenmigranten, Flüchtlinge, Menschen mit Behinderungen und Arbeitnehmer, die bereits vor der Pandemie langzeitarbeitslos oder prekär beschäftigt waren. Es ist wichtig, echte Arbeitsmarktchancen, die Zielgruppen zur Verfügung stehen, zu ermitteln und zu antizipieren und die wichtigsten Lücken zwischen ihren Fähigkeiten und den von Arbeitgebern benötigten Qualifikationen zu ermitteln, um festzustellen, welche praktischen Maßnahmen ergriffen werden können, um sie umzuschulen und weiterzubilden, Qualifikationslücken zu schließen und den Übergang in das Erwerbsleben für Berufsanfänger zu erleichtern.

Durch Aus- und Fortbildungseinrichtungen, öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und andere Institutionen, können unabhängig oder in Zusammenarbeit mit der Industrie Folgemaßnahmen durchgeführt werden. Dabei kann es sich darum handeln, dass Organisationen wie Qualifizie-

rungs- oder Finanzierungsstellen Initiativen von Bildungs- und Ausbildungsanbietern im Schnellverfahren genehmigen, damit Lehrpläne oder Unterrichtsmethoden rasch angepasst werden können, um neue Bedürfnisse zu decken und die Unterrichtsdurchführung unter den Beschränkungen der Pandemie zu ermöglichen oder die Zahl der erreichten Auszubildenden schnell zu erhöhen. Es kann auch darum gehen, dass Ministerien und Agenturen neue Finanzierungsströme oder höhere bestehende Ströme für die Bedürfnisse der Qualifizierungsentwicklung zur Verfügung stellen. Dies kann auch Möglichkeiten für innovative, von Gebern unterstützte Initiativen der Entwicklungszusammenarbeit eröffnen.

3.2. Neugestaltung der Qualifikationsvermittlung und des lebenslangen Lernens: Überdenken der Qualifikationssysteme für das 21. Jahrhundert

113. Regierungen und Sozialpartner haben damit begonnen, die Entwicklung, Zertifizierung und Anerkennung von Qualifikationen zu überdenken, um die Funktionsweise von Qualifikationssystemen zu verbessern. Dies beinhaltet Maßnahmen zur Verbesserung der Integration zwischen verschiedenen Bildungs- und Ausbildungssektoren, die Verstärkung der Eigenschaften und des Umfangs flexibler Lernpfade, reaktionsfähigere Ausbildungsprogramme und -organisationen sowie die Aktualisierung von Unterrichts- und Lernmethoden, um die Entwicklung von Kernkompetenzen zu verbessern und von den jüngsten Erfahrungen mit Online-Unterricht während der Pandemie zu lernen.⁹⁴
114. Während es sich bei Reformen des traditionellen Unterrichts durch Vorlesungen im Klassenzimmer oft um einen langwierigen Prozess handelt, hat sich COVID-19 als Katalysator erwiesen, um in sehr kurzer Zeit unmittelbare und oft innovative alternative Lösungen zu entwickeln. Für viele Lernende ist der Online- und Fernunterricht, der vor der Krise relativ selten genutzt wurde, zu einer neuen Realität geworden. Bemühungen wurden unternommen, um die Konnektivität und den Zugang zu Technologien zu verbessern, Lehrkräften und Ausbildern eine Anleitung und rechtzeitige Fortbildung zu ermöglichen, Ausbildungsinstitutionen bei der Nutzung von e-Learning-Plattformen zu unterstützen, Unterrichts- und Lernmodelle anzupassen, Programme und Lehrpläne neu aufzustellen und spezielle Maßnahmen auf benachteiligten Gruppen auszurichten.
115. Da sich diese Umstellung auf Online- und Fernunterricht jedoch in vielen Ländern negativ auf die Qualität des Lernens ausgewirkt hat, sind weitere Bemühungen erforderlich, um den Verlust der praktischen Ausbildung durch eine Kombination von Präsenz- und Online-Lernprogrammen mit Hilfe von kostengünstigen Methoden, Instrumenten, Technologien und überarbeiteten Unterrichts- und Lernmitteln zu kompensieren.

„Öffnung der Bildung“ und „neue Lesart“ des lebenslangen Lernens: Auf dem Weg zu flexibleren, breit angelegten und integrierten Möglichkeiten des lebenslangen Lernens

116. Vor dem Hintergrund langjähriger sowie aktueller Herausforderungen wird zunehmend erkannt, dass überdacht werden muss, wie gut Bildungs- und Ausbildungssysteme tatsäch-

⁹⁴ Siehe beispielsweise Verweise auf nationale Entwicklungen in: UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2019: Gender Report: Building Bridges for Gender Equality*, 2019.

lich Kompetenzen entwickeln und nicht nur Qualifikationen vergeben.⁹⁵ Der Qualifikationsbedarf wird sich in den kommenden Jahren erheblich verändern, was bedeutet, dass das viele Berufsprofile und Qualifikationsanforderungen aktualisiert werden müssen mit sich anschließenden Arbeiten zur Anpassung von Qualifikationen, Programmen und Unterrichts- und Lernmitteln. In den meisten Bildungssystemen bestehen jedoch strukturelle Barrieren zwischen den verschiedenen Sektoren der allgemeinen und beruflichen Bildung, die sich auf die Lehrpläne und Zertifizierung, die Vermittlungs- und Beurteilungsmodelle, die Lernpfade, die Finanzierung und die Steuerungsmechanismen beziehen. Diese Unterschiede verhindern die Entwicklung eines ganzheitlicheren und breiteren Ansatzes im Bereich der Qualifikationsentwicklung, der besser integrierte und kontinuierliche Lernpfade in den verschiedenen Bildungssektoren und -einrichtungen ermöglicht.

117. Vielversprechende Ansätze umfassen interdisziplinäre Programme und kollaboratives Lernen zusätzlich zur Beherrschung von disziplinbasiertem Wissen durch das problem- und projektorientierte Lernen. Solche Ansätze verwischen die Grenzen zwischen den Bildungssektoren, ermöglichen größere Flexibilität und Durchlässigkeit, unter anderem durch Modelle für eine fortlaufende Einschreibung, und beinhalten mehr Kurzprogramme. In Abkehr von den Grundsätzen der Massenausbildung berücksichtigen stärker personalisierte Lernpfade die Bedürfnisse und Ziele einzelner Lernender und sie ermöglichen die Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung von Erwachsenen und somit auch Übergänge zwischen Lernen und Arbeit. Diese größere Flexibilität ist jedoch eine Herausforderung für die bestehenden operativen Modelle, die heute in vielen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen existieren.
118. Die Umstellung auf Online- und Fernunterricht während der Monate der Pandemie hat deutlich gemacht, dass das Unterrichtsangebot neu gestaltet und überlegt werden muss, wie das Lernen erleichtert, bewertet und zertifiziert wird. Die Neuorganisation von Lehrplänen und die Überarbeitung von Programmen bietet die Möglichkeit, das problem- und projektorientierte Lernen einzuführen. Die zunehmende Verwendung der Mischung aus Präsenzunterrichts- und Online-Lernen ermöglicht die Anwendung von digitalen Lerntechnologien und somit individuellere Lernstrategien, die den Lernbedürfnissen und der Lerngeschwindigkeit einzelner Lernender entsprechen. Die in letzter Zeit beschleunigte Einführung von digitalen Lösungen in der Berufsbildung und Qualifikationsentwicklung hat zu neuen Partnerschaften mit Technologieunternehmen bei der Verwendung von Online-Plattformen, -Apps und -Lehrmitteln geführt. Durch diese engere Integration des formellen und nicht-formellen Lernens ist die formale Anerkennung vieler kostenloser Fern- und Onlinelehrgänge, die jetzt leichter zugänglich sind, wahrscheinlicher geworden.

Flexibilität und Zeit sind wichtig: In Richtung agiler Reaktionsmechanismen

119. Es hat sich auch gezeigt, dass sich der Qualifikationsbedarf infolge veränderter Arbeitsanforderungen ebenfalls ändert. Viele Qualifikationssysteme unterliegen den Beschränkungen rigider Verwaltungsvorschriften und Systeme für Lehrpläne und Qualifikationen, die oft unter Bezug auf eine Reihe zentralisierter und starrer Qualifikationsanforderungen oder beruflicher Normen konstruiert sind, die nicht ausreichend dynamisch sind und Qualifikationsungleichgewichte verschlimmern.⁹⁶ Dies ist eine der wichtigsten Herausforderungen

⁹⁵ WEF, *Strategies for the New Economy*.

⁹⁶ ADB, „*Innovative Strategies in Technical and Vocational Education and Training for Accelerated Human Resource Development in South Asia*“, 2014; Afrikanische Union, „*Continental Strategy for Technical and Vocational Education and Training to Foster Youth Employment*“, 2018.

für die Berufsbildung und Qualifikationssysteme und eine der Hauptursachen für die Leistungsunterschiede, die wir in der Welt sehen. Auf nationaler Ebene entwickelte Lehr- und Unterrichtspläne, die Inhalt und genaue Anzahl von Klassen für einen Zeitraum von vier oder fünf Jahren festlegen und über unflexible Eintritts- und Austrittsregelungen sowie eingeschränkte Lernpfade verfügen, sind ein weiteres Beispiel für Rigidität. Während national anerkannte Qualifikationen weiterhin eine wichtige Rolle auf dem Arbeitsmarkt spielen werden, sollten Mechanismen, die eine kontinuierliche Überprüfung und Aktualisierung flexiblerer Qualifikationen, modularer Lehrpläne und flexibler Lernpfade gewährleisten, eine stärkere lokale Individualisierung und Anpassung an sich wandelnde Tätigkeiten und Qualifikationsanforderungen ermöglichen. Diese Entwicklungen mit den zentralen Bildungsanforderungen und der Qualitätssicherung in Einklang zu bringen, wird weiterhin eine Herausforderung sein.

- 120.** Viele Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sind zwar darauf ausgerichtet, Qualifikationen und Qualifikationsrahmen zu entwickeln,⁹⁷ in einigen Ländern war jedoch in letzter Zeit eine Verschiebung von Qualifikationen zu Fähigkeiten sowie zum „Mikro-Lernen“ zu beobachten, das sich durch kleine Lerneinheiten und kurzzeitige Lernaktivitäten auszeichnet. Diese Reformen befassen sich mit den bestehenden Beschränkungen von Qualifikationen bei der Zertifizierung des „Job-fit-Status“ von Lernenden,⁹⁸ und sie sollen die Entwicklung von nachgefragten Fertigkeiten (z. B. digitalen Kompetenzen und Kernkompetenzen für Beschäftigungsfähigkeit) besser unterstützen und die Anerkennung von Qualifikationen für verbesserte Arbeitnehmermobilität und Arbeitsplatzwechsel ermöglichen (Kasten 9).

► Kasten 9. Fallstudie Finnland

Die aktuelle Reform der Berufsbildung in Finnland zielt darauf ab, die Berufsbildungskapazität zu stärken, um dem sich verändernden Qualifikationsbedarf Einzelner Rechnung zu tragen. Die Skala der Qualifikationen wurde klarer und einfacher gestaltet, indem ihre Zahl verringert und Rahmen für Pflicht- und Wahlmodule festgelegt wurden. Ausbildungsorganisationen bieten jetzt die Möglichkeit einer fortlaufenden Einschreibung an, gestützt auf individuelle Lern- und Laufbahnpläne, entwickelt für alle Lernenden, die sich je nach beruflichen und schulischen Bedürfnissen für einzelne Module, Teilqualifikationen oder vollständige Lehrabschlüsse einschreiben können. Berufliche Qualifikationen stehen für vorhandene Arbeitskräfte und Arbeitsuchende sowie für Schüler der oberen Sekundarstufe zur Verfügung, die dies mit einer Reifeprüfung (berufliche und allgemeine Oberstufenausbildung) kombinieren können.¹

¹ CEDEFOP, „Financing of Education and Training“.

- 121.** Digitale Technologien können auch beim Management von Berufsbildungs- und Qualifikationssystemen eingesetzt werden, indem eine Bestandsaufnahme des sich wandelnden Qualifikationsgehalts von Tätigkeiten durchgeführt wird und Tätigkeiten mit ähnlichen Qualifikationen ermittelt und neue Methoden zur Klassifizierung von Qualifikationen geschaffen werden.⁹⁹ Es werden innovative nationale oder institutionelle Ansätze für solche dynamischen Rahmen (wie das O*NET-Portal in den Vereinigten Staaten und ESCO in der EU) entwickelt, um für Arbeitsuchende, Berufsberatungsdienste und Bildungs- und Ausbildungssysteme sich verändernde Tätigkeitsanforderungen kartographisch darzustellen

⁹⁷ OECD, *OECD Employment Outlook 2019*.

⁹⁸ WEF, *Strategies for the New Economy*.

⁹⁹ WEF, *The Future of Jobs Report 2018*, 2018.

und dynamischer zu präsentieren. Burning Glass Technologies hat ein anderes innovatives Konzept entwickelt, das innovative Methoden zur kartographischen Darstellung mehrerer Stellenanzeigen und zur Erstellung verdichteter Informationen über Tätigkeitsinhalt und -nachfrage sowie Qualifikationsanforderungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene verwendet.¹⁰⁰

- 122.** Die Pandemie erforderte von den nationalen Behörden noch schnellere Reaktionen bei flexiblen Kompetenzbewertung und der Vergabe von Qualifikationen, vor allem in Sektoren, in denen eine rasche Zunahme der Nachfrage bei einem gleichzeitig gravierenden Mangel an Arbeitskräften zu verzeichnen war. In Sektoren wie dem Gesundheitswesen wurde in einigen Ländern ein direkter Weg zum Erwerb von Qualifikationen geschaffen, um den Mangel an Arbeitskräften rasch zu beheben. Andere Länder vergaben Lizenzen im Schnellverfahren. Kanada setzt zur Bekämpfung von COVID-19 beispielsweise nichtlizenzierte, international ausgebildete medizinische Fachkräfte sowie neue Absolventen medizinischer Fakultäten ein. Ontario hat überwachte Kurzzeit-Zertifikate für Bewerber ausgestellt, die Mindestqualifikationen und -bedingungen erfüllen. Im Vereinigten Königreich wurde ein temporäres COVID-19-Register zur Einstellung von Gesundheitsfachkräften, die den Sektor in den letzten Jahren verlassen haben, sowie von qualifizierten Migranten eingerichtet, und eine Reihe von Notfallstandards ermöglichte es Studierenden, ihre Ausbildung im Praktikum zu beenden, sofern sichergestellt ist, dass sie sämtliche Lernanforderungen erfüllen.¹⁰¹
- 123.** Eine Reihe von entwickelten Ländern ist außerdem über die Deckung des unmittelbaren Qualifikationsbedarfs zur Bekämpfung der Pandemie hinausgegangen und unterstützt stark nachgefragte Berufe für Arbeitnehmer, die von COVID-19 betroffen waren und sich umschulen oder weiterbilden wollen.¹⁰² Länder haben Regelungs- und Finanzierungsmechanismen eingeführt, um für agile und resiliente Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen den Zugang zu flexiblen, modulbasierten Kurzzeit-Lernoptionen zu verbessern. Die australische Regierung hat ein Förderpaket für den Hochschulbereich erstellt, das für Bildungsanbieter und kostengünstige Kurzlehrgänge (bis zu sechs Monate) finanzielle Unterstützung bereitstellt und das australische Ministerium für Bildung, Qualifikationen und Beschäftigung hat Berufsbildungseinrichtungen Online- Informationen über die Einführung flexibler Online-Strategien für Ausbildung zur Verfügung gestellt.¹⁰³

Vom Lern-„Input“ und Lern-„Vorgang“ zu einem kompetenzbasierten Ansatz

- 124.** Der Übergang von der Messung der aufgewandten Zeit hin zur Evaluierung der tatsächlich erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen ist das zentrale Element des sogenannten kompetenzbasierten Ansatzes, bei dem es weniger um die in Ausbildung verbrachte Zeit und den Programmabschluss oder den Abruf von faktischem Wissen, sondern vielmehr darum geht, was Lernende tatsächlich gelernt haben und wie leistungsfähig sie in realen Arbeitssituationen sind. Diese Neuorientierung ist unabdingbar, um junge Lernende ausreichend auf ihren Einstieg in den Arbeitsmarkt vorzubereiten und ältere Arbeitnehmer dabei zu unterstützen, hinsichtlich der aktuellen Nachfrage auf dem neusten Stand zu bleiben (Kasten 10). Ein solcher Wandel ist auch unverzichtbar, um die Qualität und Relevanz der qualifizierenden Ausbildung zu verbessern.

¹⁰⁰ WEF, *Strategies for the New Economy*.

¹⁰¹ OECD, „*VET in a Time of Crisis: Building Foundations for Resilient Vocational Education and Training Systems*“, 2020.

¹⁰² Siehe beispielsweise Europäische Kommission, „*Aufbau- und Resilienzfähigkeit*“.

¹⁰³ Andreas Schleicher, *The Impact of COVID-19 on Education: Insights from Education at a Glance 2020* (OECD, 2020).

- 125.** Für viele neue fortschrittliche Berufsbildungssysteme ist der kompetenzbasierte Ansatz zwar nicht neu, in vielen Ländern wird er jedoch wegen des Bedarfs an Ressourcen, institutioneller Lethargie und der zusätzlichen Arbeit, die von Institutionen, Lehrkräften und Ausbildern zur Anpassung geleistet werden muss, nur in begrenztem Ausmaß umgesetzt.

► **Kasten 10. Anwendung des kompetenzbasierten Ansatzes**

Die Bildungstechnologie kann neue Möglichkeiten bieten, um von der Beurteilung des Erwerbs fortgeschrittener Fertigkeiten anhand der Zeit, die in Kursen verbracht wurde, absolvierter Leistungspunkte oder Prüfungen dazu überzugehen, gleichzeitig das Leistungsniveau zu messen und Qualifikationen und Fachkenntnisse zu ermitteln. Ein Beispiel hierfür ist Coursera, ein Online-Learning-Anbieter, der ein Tagging-System zur Kennzeichnung der auf seiner Online-Plattform erworbenen Fähigkeiten einsetzt und Bündel von Mikrobeglaubigungen erstellt, die zu vollen Qualifikationen von Partner-Hochschuleinrichtungen „aufgestapelt“ werden können.¹

¹ WEF, *Strategies for the New Economy*.

Partnerschaften im Bereich Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen: Auf dem Weg zu einem neuen Ökosystem für Qualifikationen und lebenslanges Lernen auf lokaler Ebene

- 126.** Die Notwendigkeit, Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen, hat dazu geführt, dass sich die zahlreichen traditionellen Partnerschaften zwischen Ausbildungsanbietern und Unternehmen durch unterschiedliche Modelle wie Qualifikationszentren und -akademien, Assessment Center oder regionale Exzellenz- und Innovationszentren weiterentwickelt haben, die Bildungs- und Ausbildungsdienste mit der Unternehmensentwicklung und Forschungsunterstützung verbinden und lokale Ökosysteme für Qualifikationen und lebenslanges Lernen auf der Ebene der Nachfrage und des Angebots von Qualifikationen entwickeln.¹⁰⁴ Solche Partnerschaften sind für eine große Vielfalt von Interessengruppen zugänglich, sodass sie zumindest Ressourcen und Ausbildungsfachwissen zusammenbringen, um bestimmte Beschäftigungs- und Qualifikationsprobleme eines lokalen Gebiets, einer Region oder eines Clusters anzugehen.¹⁰⁵ Sie verbessern auch die Verbindungen zwischen der nationalen und lokalen Beschäftigung und den wirtschaftlichen Entwicklungsprioritäten, erleichtern den Zugang zu Unternehmen und bestehenden Produktionseinrichtungen und ermöglichen verbesserte Partnerschaften zwischen der Welt der Arbeit und der Welt des Lernens. Zwei zusätzliche Trends haben zur Entstehung solcher Arrangements beigetragen: die Dezentralisierung des institutionellen Managements der Bildung und Ausbildung und der Übergang zu einer Bündelung von Ressourcen auf örtlicher Ebene. Die zunehmende Autonomie der Institutionen hat Möglichkeiten für eine verbesserte Zusammenarbeit mit der Wirtschaft geschaffen und größere Flexibilität ermöglicht, um dem Wandel Rechnung zu tragen und auf die lokale Nachfrage nach Qualifikationen zu reagieren.¹⁰⁶
- 127.** Viele dieser Initiativen wurden von den Sozialpartnern angeleitet, was auch der dringend notwendigen Fokussierung auf Umschulung und Weiterbildung von bereits erwerbstätigen Erwachsenen noch mehr Gewicht verleiht. Die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer können sich an der Qualifikationsentwicklung beteiligen und tun es auch bereits,

¹⁰⁴ EU, *Zentren der beruflichen Exzellenz – eine Bestandsaufnahme*, 2019.

¹⁰⁵ IAA und OECD, *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*, 2017.

¹⁰⁶ CEDEFOP, „Financing of Education and Training“.

es kann jedoch noch mehr getan werden, um dieses Engagement zu stärken und dem Umschulungs- und Weiterbildungsbedarf der Arbeitnehmer mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Bei den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gibt es noch viel Spielraum, um die Dienste für ihre Mitglieder zu stärken und die Qualifikationsherausforderungen, mit denen Einzelne und Unternehmen konfrontiert sind, anzugehen. Programme wie das Union Learn und das Global Apprenticeship Network im Vereinigten Königreich sind gute Beispiele für von Sozialpartnern geleitete Initiativen zur Verbesserung betrieblicher Qualifizierungsergebnisse.¹⁰⁷ Andere Programme haben sich wiederum bemüht, diejenigen zu identifizieren, die dem Risiko der Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind, um ihnen frühzeitig Qualifizierungsmöglichkeiten und Berufsberatung anzubieten, damit sie Arbeitsmarktübergänge erfolgreich bewältigen können (Kasten 11).

► Kasten 11. Mitwirkung der Sozialpartner an der Vermittlung von Qualifikationen

In Argentinien wurde nach der Ausarbeitung sektoraler Politiken von Vertretern des Staates, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften in dreigliedrigen sektoralen Räten im Rahmen des Nationalen Rates für Beschäftigung gemeinsam ein Ausbildungs- und Zertifizierungssystem festgelegt und ein nationales Ausbildungsprogramm für die Beschäftigten im Baugewerbe entwickelt. In den letzten zehn Jahren erhielten 54.741 Arbeitnehmer eine zertifizierte Ausbildung in Sicherheit und Gesundheits- und Umweltschutz, während 339.107 Arbeitnehmer im Rahmen der Erst- und Weiterbildung geschult und zertifiziert wurden, um das Qualifikationsniveau anzuheben und die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.¹

¹ IAA, *Workers' Organizations Engaging in Skills Development*, 2019.

- 128.** COVID-19 erwies sich auch als Katalysator für neue Lernkonsortien, -partnerschaften und -ökosysteme, die stärker auf Kooperation beruhende und in vielen Fällen innovative Initiativen und Lösungen zur Bewältigung der Krise bereitstellen: Aktualisierung von Lehrplänen mithilfe digitaler Werkzeuge als Reaktion auf die gestiegene Nachfrage in Sektoren (z. B. Chemie, Gesundheit), Entwicklung von Ausbildungsunterlagen und Förderung des Fernunterrichts durch Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen für Partnerunternehmen und die Bereitstellung koordinierter Maßnahmen für die Organisation und Durchführung von Online-Lehrgängen durch IT-Fachleute, den privaten Sektor, Sozialpartner, Internetanbieter und Regierungen. Die häufigsten Maßnahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften sind offenbar Online-Lehrgänge für Arbeitnehmer und die Entwicklung oder Nutzung von Lernplattformen durch Institutionen. In Nigeria wurde im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen IBM und dem Bundesministerium für Jugend und Sport eine digitale Online-Plattform entwickelt, während in vielen Teilen der Welt große Online-Lernplattformen einen Teil ihrer Lehrgänge kostenlos offerierten oder Kooperationsprogramme mit Regierungen in Gang gesetzt haben.¹⁰⁸

3.3. Der Wert der Anerkennung von Qualifikationen

- 129.** Der größte Teil des Lernens im Leben eines Menschen erfolgt auf nicht-formale und informelle Weise. In vielen Entwicklungsländern mit einer großen informellen Wirtschaft und einer hohen Schulabbrecherquote erwerben die meisten jungen Menschen Arbeitsqualifikationen auf informellem Weg. Der Prozess der Anerkennung früherer Lernerfahrungen

¹⁰⁷ Jeff Bridgford, *Trade Union Involvement in Skills Development: An International Review* (IAA, 2017).

¹⁰⁸ IAA, *ILO-UNESCO-WBG Joint Survey on Technical and Vocational Education and Training (TVET) and Skills Development during the Time of COVID-19*, 2020; Coursera for Government, „Transform your Workforce with the Skills of the Future“.

dient dazu, die Kompetenzen einer Person zu beurteilen und zu zertifizieren, unabhängig davon, wie, wann und wo und ob sie formell oder informell erworben wurden, wie in der Empfehlung Nr. 195 dargelegt. Bedauerlicherweise erkennen die meisten formalen Bildungssysteme nicht-formales und informelles Lernen nicht an. Die Anerkennung früherer Lernerfahrungen ist daher ein alternativer Weg zu formaler Bildung und Ausbildung, der vielfältige Übergänge zwischen Bildung und Arbeitsmarkt erleichtert und das lebenslange Lernen, die Beschäftigungsfähigkeit und die Formalisierung der Arbeit sowie soziale Eingliederung und Gerechtigkeit für benachteiligte Gruppen, insbesondere Frauen, Flüchtlinge und Wanderarbeitnehmer, unterstützt.

Umsetzung der Anerkennung früherer Lernerfahrungen: Gewährleistung von Kapazität und „sozialer“ Anerkennung und Vereinfachung von Verfahren

130. Viele Länder haben dementsprechend Schritte unternommen, um Systeme für die Anerkennung früherer Lernerfahrungen einzurichten, stehen dabei aber oft vor Herausforderungen in Anbetracht von komplexen und zeitaufwendigen Methoden, einem begrenzten Problembewusstsein und begrenzter Kapazität von Institutionen, Personal und Lernenden, einer geringen Mitwirkung der Sozialpartner und einer unzureichenden Finanzierung. Eine Strategie zur Einführung oder Stärkung eines effektiven Systems zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen kann daher im Einklang mit der Empfehlung Nr. 195 Folgendes umfassen: (a) Sensibilisierung und wirksame Beratung; (b) Gewährleistung einer aktiven Mitwirkung aller beteiligten Akteure an der Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung eines Systems zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen (Kasten 12); (c) Harmonisierung der Anerkennung früherer Lernerfahrungen mit Qualifikationssystemen und Gewährleistung ausreichender Kapazität; (d) Einrichtung wirksamer Mechanismen für Qualitätssicherung, Überwachung und Evaluierung; (e) Förderung eines nachhaltigen, gerechten Finanzierungsmechanismus; und (f) Bereitstellung von Weiterqualifizierungsmöglichkeiten für Kandidaten für eine Anerkennung früherer Lernerfahrungen, darunter Migranten und Flüchtlinge (Kasten 13).¹⁰⁹

► Kasten 12. Eigenverantwortung und Verpflichtungen von Interessengruppen bei der Anerkennung früherer Lernerfahrungen

- In Südafrika beteiligen sich Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer an der Konzeption und Umsetzung von Systemen zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen durch sektorale Ausbildungsbehörden; Arbeitgeber fördern auch die Anerkennung früherer Lernerfahrungen in vielen Sektoren wie Versicherungen, Banken, Landwirtschaft und Medien.¹
- In Brasilien zielt das SENAI-Zertifizierungssystem darauf ab, Unternehmen bereits in der Konzeptionsphase einzubeziehen und eine Humanressourcenpolitik zu fördern, die die Anerkennung von Fähigkeiten für die berufliche Entwicklung begünstigt. Gemeinsam mit Unternehmens- und Arbeitnehmervertretern in sektoralen Fachausschüssen erstellte Berufsprofile dienen bei der Bewertung als Bezugsgröße.
- In Neuseeland haben Ausbildungsorganisationen der Industrie branchengestützte Modelle zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen entwickelt, und im Rahmen der von der neuseeländischen Qualifizierungsbehörde vorgeschriebenen Qualitätssicherung führen sie Evaluierungen durch.²

¹⁰⁹ Ashwani Aggarwal, *Recognition of Prior Learning: Key Success Factors and the Building Blocks of an Effective System* (IAA, 2015).

- In Australien besuchen Interessenten zunächst ein Zentrum für Qualifizierungslösungen (oft in einem lokalen Einkaufszentrum) und nutzen ein internetbasiertes Werkzeug zur Selbstevaluierung, um ihre Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen (ganz oder teilweise) mit einer relevanten Qualifikation abzugleichen. Sie erhalten dann ein Verzeichnis bevorzugter Anbieter, bei denen sie ein Verfahren zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen durchführen können.³

¹ Aggarwal, *Recognition of Prior Learning*. ² OECD, *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning, Background Report for New Zealand*, 2004. ³ Aggarwal, *Recognition of Prior Learning*.

► Kasten 13. Anerkennung früherer Lernerfahrungen für syrische Flüchtlinge in Jordanien

In den letzten Jahren sind mehr als 630.000 syrische Flüchtlinge auf den jordanischen Arbeitsmarkt gekommen. In Zusammenarbeit mit dem Jordanischen Zentrum für Akkreditierung der Qualitätssicherung sowie mit finanzieller Unterstützung der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs hat die IAO in Sektoren wie Baugewerbe, Süßwaren, Konfektionsbekleidung und Landwirtschaft ein Programm für die Anerkennung früherer Lernerfahrungen durchgeführt. Anerkannte örtliche Anbieter bieten Leistungsempfängern Ausbildung an, die zu einer Zertifizierung ihrer fachlichen Kenntnisse und anschließend zur Vergabe von Arbeitsgenehmigungen führt. Das Projekt fördert auch fünf Beratungs- und Unterstützungsbüros bei der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung. Bisher haben 10.340 syrische Flüchtlinge eine Arbeitsgenehmigung erhalten (8.700 im Baugewerbe, 1.200 in der Fertigung) und verdienen mehr als diejenigen ohne Arbeitserlaubnis.

Quelle: IAA, „Guide for Making TVET Inclusive for All“, erscheint demnächst; IAA, „[Formalizing Access to the Legal Labour Market through Recognition of Prior Learning \(RPL\) and Certification for Syrians and Jordanians Working in the Construction, Confectionary and Garment Sectors](#)“.

- 131.** Die COVID-19- Pandemie hat zu einer verstärkten Nachfrage nach der Anerkennung früherer Lernerfahrungen geführt, um die Qualifikationen von Arbeitnehmern, die den Arbeitsplatz verloren haben, und von rückkehrenden Migranten anzuerkennen, damit sie in Sektoren eingesetzt werden können, in denen ein Mangel an Arbeits- und Fachkräften besteht, z. B. in Medizin- und Gesundheitssektoren. So haben beispielsweise die Behörden in Irland Ärzte und medizinische Fachkräfte mit Flüchtlingshintergrund mobilisiert, die nicht über eine Lizenz zur Arbeit in Irland verfügten. Online-Plattformen für die erleichterte Registrierung von früheren Lernerfahrungen, Beurteilung, Stellenbesetzung und Weiterbildung für Arbeitnehmer, einschließlich rückkehrender Arbeitsmigranten, sind Instrumente, die geprüft werden, um Wege zum Erwerb förmlicher Qualifikationen durch die Anerkennung früherer Lernerfahrungen zu unterstützen.

Gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen durch Länder

- 132.** Die Anerkennung früherer Lernerfahrungen hilft Einzelnen, Qualifikationen zu erwerben, die ihre Kompetenzen widerspiegeln. Arbeitsmigranten und Studierende stehen oft vor der zusätzlichen Herausforderung, dass ihre Qualifikationen in einem neuen Land nicht anerkannt werden. Daher könnten bilaterale und regionale Regelungen für die gegenseitige Anerkennung und andere innovative Ansätze wie die Verwendung von Online-Werkzeugen für Qualifikationsprofile, Block Chain (s.u.) und andere digitale Technologien in Betracht gezogen werden, um die berufliche Mobilität und eine faire Migration zu fördern, wenn gleich es bei der Umsetzung einige Schwierigkeiten geben dürfte, z. B. Probleme durch mangelnde Ressourcen und Kapazitäten und die Komplexität der Anerkennungsverfahren.¹¹⁰

¹¹⁰ Vicki Donlevy et al., *Study on Obstacles to Recognition of Skills and Qualifications* (OECD, 2016).

Im letzten Jahrzehnt hat sich die internationale Harmonisierung und Anerkennung von Qualifikationen beschleunigt. Die Länder des Verbandes südostasiatischer Nationen haben acht Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung abgeschlossen, die sieben hochqualifizierte Berufsfelder sowie den Fremdenverkehrssektor erfassen, mit über 30 Berufen und gemeinsamen Normen und Lehrplänen, um die Freizügigkeit qualifizierter Arbeitnehmer zwischen Ländern zu erleichtern. In der EU können Länder unter Beachtung von EU- und internationalen Normen für die Arbeit und das Lernen in der Plattformwirtschaft ein öffentliches Portal zur Validierung von Qualifikationen einrichten.¹¹¹

Digitale Nachweise und Microcredentials

- 133.** Die Einführung innovativer Methoden spart oft Zeit und vereinfacht Prozesse, z. B. durch den Einsatz von Block-Chain-Technologie¹¹² für die digitale Beglaubigung von persönlichem und akademischem Lernen. Von Bildungsorganisationen ausgestellte Zertifikate, insbesondere Qualifikationen und Leistungsnachweise, können mit dieser Technologie dauerhaft und zuverlässig gesichert werden, und Nutzer können die Gültigkeit von Zertifikaten unmittelbar verifizieren, ohne sich mit dem ursprünglichen Aussteller in Verbindung setzen zu müssen, wodurch für Bildungsorganisationen die Notwendigkeit entfällt, Nachweise zu validieren. Dies kann auch die Vergabe und Anerkennung von Qualifikationen und die Übertragung von Lernkrediten automatisieren und sogar ein vollständiges Verzeichnis der formalen und informellen Bildungserfolge während des gesamten lebenslangen Lernens einer Person aufzeichnen und verifizieren.¹¹³
- 134.** Angesichts der Verlagerung zum Online-Unterricht ist die Anerkennung dieser Form des Lernens und der damit verbundenen Nachweise wichtiger als je zuvor. Der Trend zu einer verstärkten Anerkennung von Microcredentials und „Badges“ zur Zertifizierung von Lernerefolgen in den nationalen Qualifikationssystemen kann die formale Anerkennung des wachsenden nicht-formalen und informellen Lernens beschleunigen.¹¹⁴ Ein tragbares Portfolio oder ein digitaler Pass könnte es Arbeitnehmern in Verbindung mit Online-Lernkonten ermöglichen, ihre Nachweise in unterschiedlichen Kontexten zu nutzen und zu übertragen und so kohärente Pfade zu Qualifizierungen ergänzen.

3.4. Neue Aufmerksamkeit für arbeitsbasiertes Lernen

- 135.** Das arbeitsbasierte Lernen bezieht sich auf Lernen, dass in einer realen Arbeitsumgebung stattfindet. Seine Bedeutung wird zunehmend anerkannt: um neue Qualifikationsherausforderungen zu bewältigen und ein Qualifikationsungleichgewicht „vor Ort“ zu verringern, wegen seiner Flexibilität und Eignung für alle Arbeitsgruppen, und wegen seiner Offenheit für verschiedene Bildungsformate und Innovationen. Die häufigsten Arten des arbeitsbasierten Lernens sind die betriebliche Komponenten der Lehrlingsausbildung und Praktika/Traineeprogramme.¹¹⁵

¹¹¹ CEDEFOP, Briefing Note.

¹¹² Block Chains ermöglichen die Aufzeichnung von Interaktionen und transferieren „Wert“ von Peer-to-Peer ohne die Notwendigkeit einer zentralen koordinierenden Stelle.

¹¹³ Alexander Grech und Anthony F. Camilleri, *Blockchain in Education* (Europäische Kommission, 2017).

¹¹⁴ IAA, „Distance and Online Learning during the Time of COVID-19“, 2020.

¹¹⁵ IAG-TVET, „Investing in Work-Based Learning“, 2017.

Lehrlingsausbildung

136. Länder auf der ganzen Welt haben die qualitativ hochwertige Lehrlingsausbildung¹¹⁶ auf der politischen Agenda ganz nach oben gesetzt und deren Vorteile anerkannt, indem sie einen ordnungspolitischen Rahmen geschaffen haben, der Fragen des Status, der Vergütung, des sozialen Schutzes und der Qualifikationen von Lehrlingen regelt und einen Überblick über die Rollen und Verantwortlichkeiten von Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen gibt. Für Auszubildende sind die wichtigsten Vorteile der Erwerb von Qualifikationen, die sie in der Welt der Arbeit benötigen, und die Schaffung einer Grundlage für eine lebenslange berufliche Laufbahn, die zu besseren Beschäftigungschancen und reibungsloseren Übergängen in den Arbeitsmarkt und innerhalb dieses Marktes führt.
137. In gut funktionierenden Systemen der Lehrlingsausbildung können sich die Investitionen der Unternehmen im Lauf der Zeit durch besser ausgebildetes Personal und die Produktivität der Lernenden während der Ausbildung amortisieren. Wenn Auszubildende in eine reguläre Beschäftigung übernommen werden, ergeben sich zusätzliche Erträge durch die höhere Leistungsfähigkeit unmittelbar nach dem Abschluss, eine bessere Unternehmenskultur und eine höhere Loyalität der Beschäftigten, was die Lehrlingsausbildung zu einem effektiven Rekrutierungsinstrument macht.¹¹⁷
138. In Anbetracht globaler Herausforderungen entwickeln sich die Systeme der Lehrlingsausbildung ständig weiter und bringen Innovationen hervor. Sie setzen auch neue Technologien ein. Typische Merkmale sind beispielsweise: die Einrichtung von Online-Plattformen, die digitale Medien nutzen, um Auszubildende zu erreichen, zu informieren und anzuziehen; die Möglichkeit, Lehrlinge online an passende Unternehmen zu vermitteln; verbesserte Lernerfahrungen durch digitalisierte Unterrichtsmedien; die Nutzung von künstlicher Intelligenz und Datenanalysen, um frühzeitig zu warnen, wenn das Risiko besteht, dass Auszubildende die Ausbildung abbrechen; und Mechanismen für die Überwachung und Bewertung der Ausbildung durch mobile Logbücher. In einigen Ländern tritt der Online-Unterricht an die Stelle des Schulbesuchs für eine außerbetriebliche Unterrichtskomponente.
139. Durch die sich verändernden Arbeitsformen und -qualifikationen wird die Lehrlingsausbildung zu einer attraktiven Option für Menschen aller Altersgruppen mit unterschiedlichem Bildungshintergrund Bildungsabschluss. Einige Länder haben damit begonnen, Vorbereitungsprogramme für die Lehrlingsausbildung zu entwickeln, deren Ziel es ist, junge Menschen und benachteiligte Gruppen im notwendigen Umfang vorzubereiten, um ihnen den Zugang zu und den Verbleib in einem regulären Lehrlingsausbildungsprogramm zu erleichtern. In anderen Ländern ist die Lehrlingsausbildung auf Bachelor- und Masterniveau sowie für Erwachsene und ältere Arbeitnehmer zugänglich. So bietet beispielsweise die Universität von Cambridge ihren Mitarbeitern Lehrlingsprogramme an, um ihre berufliche Entwicklung zu fördern und eine national anerkannte Qualifikation zu erlangen. Die Mitarbeiter beziehen weiterhin ihr übliches Gehalt anstelle der niedrigeren Entlohnung für Lehrlinge.¹¹⁸
140. Frauen sind in Lehrlingsausbildungsprogrammen im Allgemeinen unterrepräsentiert, was auf kulturelle und traditionelle Geschlechterrollen, Geschlechterstereotypisierung, Sicher-

¹¹⁶ Als Folgemaßnahme zu Entschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz und um den Ersuchen von Mitgliedsgruppen um Unterstützung bei der Bewältigung von Herausforderungen bei der Umsetzung der Lehrlingsausbildung Rechnung zu tragen, hat das Amt den *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships, Volume 1, Guide for Policy Makers* (2017) erstellt, in dem das Konzept der hochwertigen Lehrlingsausbildung und ihre Bausteine erklärt werden.

¹¹⁷ UEAPME et al., *The Cost-Effectiveness of Apprenticeship Schemes – Making the Business Case for Apprenticeships*, 2016.

¹¹⁸ IAA, *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships, Volume 2: Guide for Practitioners*, 2020.

heitsbedenken, sexuelle Belästigungen und Familienpflichten zurückgeführt werden kann. Die Strategie zur Verbesserung der Inklusivität der Lehrlingsausbildung für Frauen kann darin bestehen, Ziele zu setzen, unter Frauen, Familien und Gemeinschaften Aufklärungsarbeiten durchzuführen, Ausbildungsplätze für Frauen zu reservieren, den Beschäftigten Diversity-Training anzubieten, die Lehrlingsausbildung flexibler und kostengünstiger zu machen, Kinderbetreuung anzubieten und die Beratung und Unterstützung zu verbessern.¹¹⁹

- 141.** In der informellen Wirtschaft ist die Lehrlingsausbildung (in der Regel als informelle Lehrlingsausbildung bezeichnet) der wichtigste Weg zum Erwerb von Fähigkeiten durch Beobachtung, Nachahmung und Wiederholung, während der Lehrling mit dem Handwerksmeister zusammenarbeitet. Die Übertragung von Kenntnissen und Fähigkeiten stützt sich auf eine (schriftliche oder mündliche) Vereinbarung zwischen Handwerksmeister und Lehrling im Einklang mit den Normen und Praktiken der örtlichen Gemeinschaft, und diese Ausbildung ist nicht gesetzlich geregelt.
- 142.** Die informelle Lehrlingsausbildung weist eine Reihe von Mängeln auf, die mit der geringeren Qualität, dem Mangel an strukturierter Durchführung und Zertifizierung sowie schlechten Arbeitsbedingungen zusammenhängen. Mögliche Lösungen für solche Herausforderungen sind: (a) die Stärkung von Verbänden von Kleinunternehmen durch Übernahme der Verantwortung für die Qualitätssicherung und Regulierung der Ausbildung; (b) die Stärkung von Mikro- und kleinen Wirtschaftseinheiten durch die Ausbildung qualifizierter Handwerker zur Verbesserung ihrer fachlichen, pädagogischen und geschäftlichen Fähigkeiten; (c) die Gewährleistung eines Zugangs zu Unternehmensentwicklungsdiensten und Mikrofinanzierung; (d) die Verbesserung von Arbeitsschutz und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz; (e) die Ergänzung des Lernens von Auszubildenden am Arbeitsplatz durch außerbetriebliches Lernen über verwandte Theorien und Kernkompetenzen; (f) die Verwendung schriftlicher Vereinbarungen; und (g) die Unterstützung nach der Ausbildung für Lohnarbeit und selbständige Erwerbstätigkeit.¹²⁰
- 143.** Die Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildung kann eine Win-Win-Situation sein, und zwar für die Unternehmen, um die Professionalisierung voranzutreiben (Handwerksmeister und -meisterinnen), ebenso wie für die Lernenden, um Zugang zu einer hochwertigen Ausbildung am Arbeitsplatz zu erhalten.¹²¹ Die in lokalen Normen und Traditionen tief verwurzelten informellen Systeme der Lehrlingsausbildung wurden zunehmend als eine Priorität bezeichnet, wenn es darum geht, in Afrika, Asien und im Nahen Osten inklusive Qualifizierungssysteme aufzubauen,¹²² auch durch die Förderung menschenwürdiger Arbeit und die Stärkung von Verbindungen zu Verbänden kleiner Unternehmen, um die Glaubwürdigkeit der Abschlusszertifikate zu verbessern.¹²³ Bangladesch, Benin, Burkina Faso, Ghana und Simbabwe haben Strategien umgesetzt, um in der informellen Wirtschaft eine hochwertige Lehrlingsausbildung zu fördern.¹²⁴ Die Vereinigte Republik Tansania hat ein System zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen eingerichtet, das die Kompetenzen

¹¹⁹ IAA, *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships*, Bd. 1.

¹²⁰ Aggarwal, „Lessons Learnt from Informal Apprenticeship Initiatives in Southern and Eastern Africa“, *Apprenticeship in a Globalised World: Premises, Promises and Pitfalls*, Hrsg. Salim Akoojee et al. (Zürich: LIT-Verlag, 2013); IAA, „*Upgrading Informal Apprenticeship Systems*“, 2011 und *Upgrading Informal Apprenticeship: A Resource Guide for Africa*, 2012.

¹²¹ IAA, „Upgrading Informal Apprenticeship Systems“.

¹²² IAA, *Upgrading Informal Apprenticeship: A Resource Guide for Africa*.

¹²³ IAA, *Assessing Skills in the Informal Economy: A Resource Guide for Small Industry and Community Organizations*, 2015.

¹²⁴ IAA, „*Quality Apprenticeships: Addressing Skills Mismatch and Youth Unemployment*“, 2019.

von Lehrlingen in der informellen Wirtschaft bewertet und zertifiziert. Während die Erfahrungen in Ländern zunehmen, besteht ein wachsender Bedarf an einer systematischeren Beurteilung verbesserter Regelungen für die informelle Lehrlingsausbildung, um besser zu verstehen, was, wo und warum funktioniert, sowie an weiteren Experimenten, um Beratung über skalierbare Modelle anbieten zu können. Die Einbeziehung von Frauen und anderen benachteiligten Gruppen verdient besondere Aufmerksamkeit – Gemeinschaften und örtliche nichtstaatliche Organisationen sollten ermutigt werden, eine solche Einbeziehung zu fördern, und Unternehmen sollten sie akzeptieren.¹²⁵

Trainee-Programme oder Praktika

144. Trainee-Programme oder Praktika sind ein wichtiger Mechanismus, um junge Menschen in die Welt der Arbeit zu integrieren. Sie sind besonders relevant für Arbeitsuchende und Arbeitnehmer, die vor kurzem ihr Studium abgeschlossen haben oder noch studieren, um Arbeitserfahrung zu sammeln und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Solche Programme folgen zwar in der Regel keinem Lehrplan und führen auch nicht zu Qualifikationen,¹²⁶ doch angesichts der wachsenden Nachfrage nach schnelleren Mechanismen zur Beantwortung sich wandelnder Arbeitsmarkterfordernisse könnten solche Trainee-Programme und Praktika zu einer „Win-Win-Situation“ für Studierende und Arbeitgeber werden, da sie für Arbeitsstätten oder Berufe kurzfristige und rasche Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung von Qualifikationen oder eine Umschulung bieten. Mögliche Aktionsbereiche könnten die Stärkung von grundlegenden Elementen umfassen, um Entlohnung, Arbeitsbedingungen, Schutz an der Arbeitsstätte, Qualitätssicherung und stärker strukturierte Lernformate vorzusehen, zusammen mit der Verbindung zwischen Praktika und besseren Ergebnissen als Teil nationaler Ausbildungspolitik und -programme.¹²⁷

Ausbildung am Arbeitsplatz

145. Die Ausbildung am Arbeitsplatz ist die häufigste Form des arbeitsbasierten Lernens und findet während des gesamten Arbeitslebens innerhalb der normalen Arbeitsumgebung statt.¹²⁸ Dies beinhaltet die Ausbildung von Beschäftigten und das informelle Lernen am Arbeitsplatz, aber auch andere Formen wie Job-Shading, wobei Lernende einen Mentor oder Arbeitnehmer während ihres Arbeitstages begleiten. Der größte Vorteil der Ausbildung am Arbeitsplatz für die Zukunft der Arbeit ist ihre Stärke, die „richtigen“ branchengestützten Fertigkeiten zu entwickeln, und die hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Arbeitnehmer sie auch nutzen werden. Es müssen jedoch konkrete Anreize oder Strukturen geschaffen werden, um sicherzustellen, dass Fähigkeiten am Arbeitsplatz entwickelt und effektiv genutzt werden. Solche Strukturen können finanzielle Anreize in einem Umlage-Zuschuss-System für die Qualifikationsentwicklung oder eine Reihe von Praktiken in den Bereichen Humanressourcen, Management und Leistungsorientierung umfassen, wie nachfolgend ausgeführt wird.

¹²⁵ IAA, „Committee for Labour Migration“.

¹²⁶ IAA, *Ein Rahmen für eine hochwertige Lehrlingsausbildung*, IAK.110/IV(1) (2019).

¹²⁷ Niall O'Higgins und Luis Pinedo, *Interns and Outcomes: Just How Effective Are Internships as a Bridge to Stable Employment?* (IAA, 2018).

¹²⁸ IAG-TVET, „Investing in Work-Based Learning“.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das arbeitsbasierte Lernen

- 146.** Überall auf der Welt wurden die Programme des arbeitsbasierten Lernens für Beschäftigte, Auszubildende und Praktikanten durch die COVID-19-Pandemie stark beeinträchtigt. Den Ergebnissen einer Umfrage zur Personalentwicklung und Weiterbildung ¹²⁹ zufolge wurde in 90 Prozent, 86 Prozent bzw. 83 Prozent der befragten Unternehmen die Ausbildung von Mitarbeitern, Auszubildenden und Praktikanten unterbrochen.
- 147.** Während in den meisten Fällen der Schwerpunkt auf Online-Unterricht gelegt wird, um die Kontinuität der theoretischen Ausbildung zu gewährleisten, kompensieren einige Länder den Ausfall des arbeitsbasierten Lernens durch die Ausbildung in Schülerlaboren, integriert in betreute Projektmodule, durch Simulationen und die Verwendung erweiterter und virtueller Realität, was jedoch nicht als gleichwertig angesehen werden kann. ¹³⁰
- 148.** Die häufigsten Probleme bei der Online-Durchführung des arbeitsnahen Lernens sind der Mangel an angepassten Ausbildungsprogrammen und -ressourcen, einschließlich Zeit, die Schwierigkeit, praktische Ausbildungsmaßnahmen durchzuführen, sowie allgemeine Infrastrukturprobleme und die begrenzte digitale Kompetenz der Nutzer. Die Regierungen können in dieser Hinsicht Maßnahmen ergreifen, indem sie Subventionen für einen verbesserten und kostengünstigeren Internetzugang bereitstellen und die Konnektivität verbessern, während Beschäftigten, Auszubildenden und Praktikanten Finanzhilfen angeboten werden können, damit sie (wie z. B. in Südafrika und Frankreich) für die Telearbeit Geräte wie Computer erwerben können. Es könnte beispielsweise ein System subventionierter „Mikro-Praktika“ eingerichtet werden, um Arbeitskräfte mit unzureichender früherer Erfahrung in „Plattformarbeit“ zu unterstützen. ¹³¹ Die Verwendung multimodaler Kanäle, die High-Tech- (z. B. Virtual-Reality-Simulatoren), Low-Tech- (TV, Radio) und No-Tech-Lösungen (gedruckte Materialien) umfassen, sollte gefördert werden, um einen gleichberechtigten Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten sicherzustellen.
- 149.** Nach der Schließung von Arbeitsstätten gilt die Sorge verstärkt Auszubildenden und neuen Praktikanten, die möglicherweise eine besonders intensive Kommunikation mit ihren Arbeitgebern oder Ausbildern benötigen, um den Einstieg in deren Programme zu erleichtern. Ein weiteres wichtiges Problem besteht darin, für Auszubildende und Praktikanten, deren Unternehmen geschlossen wurden, neue Plätze zu finden. Angesichts der Unterbrechungen der Ausbildungsmaßnahmen und des Betriebs von Unternehmen können Regelungen und Richtlinien überprüft und aktualisiert werden, um bei der Einstellung neuer Teilnehmer und ihrer Beurteilung und Zertifizierung mehr Flexibilität zu ermöglichen. Schlussendlich erfordern auch die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und das allgemeine Wohlbefinden der Auszubildenden und Praktikanten besondere Aufmerksamkeit.
- 150.** Die Krise hat gezeigt, dass einige Regierungen durchaus in der Lage waren, rasch und effektiv politische Lösungen und entsprechende Umsetzungsmaßnahmen zu entwickeln (Kasten 14).

¹²⁹ Um die Auswirkungen der Pandemie zu untersuchen, wurde von zehn Entwicklungspartnern vom 27. April bis 5. Juni 2020 eine globale Online-Befragung von Unternehmen durchgeführt.

¹³⁰ OECD, „VET in a Time of Crisis“.

¹³¹ CEDEFOP, „Briefing Note“.

► Kasten 14. Arbeitsbasiertes Lernen und Lehrlingsausbildung: Beispiele für Maßnahmen von Mitgliedstaaten ¹

In Österreich ermöglicht eine Novelle zum Berufsausbildungsgesetz Kurzarbeit für Lehrlinge, damit diese in einigen Unternehmen im Homeoffice arbeiten können.

Italien fördert das arbeitsbasierte Lernen durch Unternehmenssimulationen, und einige Institutionen haben „Fernpraktikumslösungen“ erprobt, um Lernenden aus der Distanz echte Arbeitserfahrungen zu ermöglichen, indem sie unter der Aufsicht von Mitarbeitern und pädagogisch unterstützt durch die IT-Unterrichtsstruktur echte Aufgaben durchführen.

In Irland, wo die meisten Auszubildenden durch eine Moodle-Unterrichtsplattform unterstützt werden, wird das System ausgeweitet, um mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen. ²

In Lateinamerika haben Berufsbildungsinstitutionen erklärt, die während der Pandemie entwickelte neue Generation von e-Learning-Programmen wird voraussichtlich fortschrittliche Technologien wie Gamification, Augmented Reality, virtuelle Lernumgebungen und Simulatoren einsetzen. ³

Im Vereinigten Königreich und in Australien wurden Lohnsubventionen für die Einstellung neuer Lehrlinge eingeführt.

¹ IAA, „Distance and Online Learning during the Time of COVID-19“. ² Europäische Kommission, „EC Survey on Addressing COVID-19 Emergency“. ³ IAA, „Continuing Online Learning and Skills Development in the Time of the COVID-19 Crisis“.

- 151.** Es ist möglich, dass die aktuellen Notfallmaßnahmen einen nachhaltigen Einfluss auf die Digitalisierung und Unterrichtsinnovationen in Qualifikations- und Lehrlingsausbildungssystemen haben. Die Entwicklung praktischer Fertigkeiten wird sich während der Krise voraussichtlich weiter verzögern. Dies erhöht den Druck auf die Qualifikations- und Lehrlingsausbildungssysteme, angemessene und flexible Lernwege zu entwickeln, einschließlich Fernunterricht und virtuelles Lernen.
- 152.** Um den Herausforderungen bei der Fortsetzung von Programmen des arbeitsbasierten Lernens in Anbetracht der COVID-19-Pandemie zu begegnen, ist es dringend erforderlich, dass die Regierungen und die Sozialpartner umfassende innovative Maßnahmen entwickeln. Insbesondere den Sozialpartnern kommt eine wichtige Rolle dabei zu, die Ausbildung auszuweiten und ihre Durchführung anzupassen. Politische Maßnahmen mit dem Ziel, den Verlust von Ausbildungs- und Praktikumsplätzen zu verhüten, können Lohnsubventionen, Zahlungen für Sozialabgaben und Versicherungsbeiträge sowie Steuererleichterungen für Arbeitgeber umfassen.

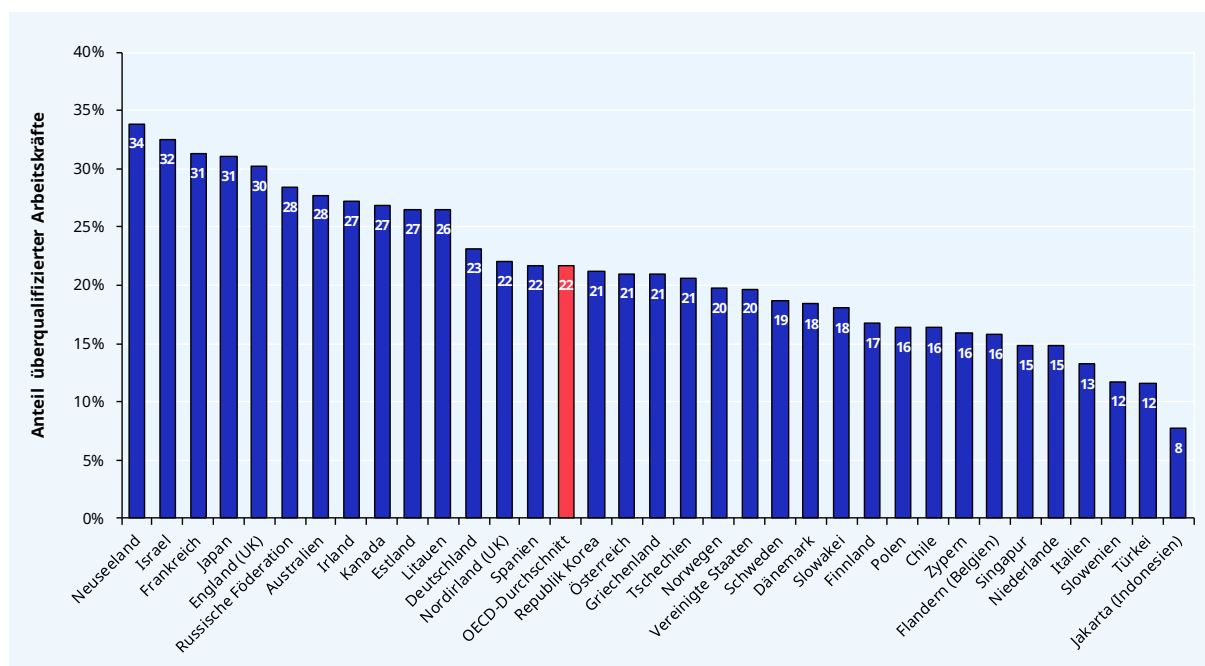
3.5. Qualifikationsnutzung und Nachfrage nach hochwertigen Qualifikationen

- 153.** Angebotsseitige Interventionen befassen sich nur mit einer Seite der Qualifikationsherausforderung. Die Entwicklung von Qualifikationen führt aber nur zu effektiven Arbeitsergebnissen, wenn ergänzend die richtigen nachfrageseitigen Interventionen durchgeführt werden, sowohl auf der Unternehmensebene (z. B. die verstärkte Nutzung von Qualifikationen, eine stärker strategisch ausgerichtete Positionierung der Qualifikationsentwicklung, innovative Humanressourcenpraktiken) als auch auf der nationalen Ebene, unterstützt durch öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste zur Ermittlung von Nachfragetrends und die Verbindung von Qualifizierungsmaßnahmen mit der Handels-, Innovations- und Entwicklungspolitik. Solche Maßnahmen befähigen Unternehmen, ihre Nachfrage nach Qualifikationen zielgerichtet zu erhöhen, und ermöglichen ihren Beschäftigten, am lebenslangen Lernen teilzunehmen.

Bessere Nutzung von Qualifikationen

- 154.** Die Nutzung von Qualifikationen – das Ausmaß, in dem sie am Arbeitsplatz tatsächlich angewandt werden – ist der Schlüssel für Unternehmenswachstum und stärkt und intensiviert wiederum die Nachfrage nach Qualifikationen in Unternehmen.¹³² In der Vergangenheit wurde bei den meisten Reformen von Qualifikationssystemen das Schwergewicht vorwiegend auf Aspekte auf der Angebotsseite gelegt. Doch wie Qualifikationen in Unternehmen aktiv genutzt werden, ist eine Frage, die mehr politische Aufmerksamkeit verdient. Maßnahmen zur Verbesserung des Qualifikationsangebots tragen allein wenig dazu bei, die Leistungsfähigkeit von Unternehmen und das Wirtschaftswachstum zu verbessern. Initiativen für eine bessere Nutzung von Qualifikationen sollten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene als Priorität anerkannt werden.
- 155.** Eine bessere Nutzung von Qualifikationen ist für Arbeitgeber gewinnbringend, da sie Innovationen fördert und die betriebliche Produktivität und die unternehmerische Leistungsfähigkeit steigert. Für Arbeitnehmer ist sie ebenfalls vorteilhaft, da sie die Arbeitszufriedenheit verbessert und im Einklang mit dem in der IAO-Empfehlung Nr. 195 verankerten Konzept der Beschäftigungsfähigkeit Möglichkeiten für Weiterbildung, bessere Aufstiegschancen im Betrieb und berufliche Mobilität eröffnet.

► Abbildung 16. Anteil derer, die angeben, sie seien für ihre gegenwärtige Tätigkeit überqualifiziert



Quelle: OECD, OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012, 2015), Tabelle A5.7.

- 156.** Eine unzureichende Nutzung von Qualifikationen hängt oft mit einem begrenzten Verständnis für das volle Potenzial der betriebsinternen Fertigkeiten und mit der Frage zusammen, wie ihre Nutzung und weitere Investitionen in Qualifikationen Prozess- und Produktinnovationen unterstützen können. Immer wenn versucht wird, die unzureichende Nutzung von Qualifikationen anzugehen, sollte zunächst geprüft werden, inwieweit Menschen bei der

¹³² IAA und OECD, *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*, 2017.

von ihnen ausgeübten Arbeit über- oder unterqualifiziert sind – eine Form des Qualifikationsungleichgewichts. Abbildung 16 illustriert die bestehenden Diskrepanzen, indem der Anteil derer betrachtet wird, die angeben, ihr Bildungsniveau sei höher als für ihre Tätigkeit erforderlich.¹³³

- 157.** Neben der Ermittlung von Qualifikationsungleichgewichten am Arbeitsplatz erfordert der Umgang mit der Frage der Nutzung von Qualifikationen eine breit angelegte Strategie, die sich mit betriebsinternen und -externen Fragen befasst. Es beginnt mit der Sensibilisierung von Arbeitgebern und der Einbindung von Arbeitnehmern mit dem Ziel, geringqualifizierte Arbeitnehmer zu motivieren und ihnen über gezielte Ausbildungsangebote Anreize zu geben, ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln. Verbesserte Einstellungsverfahren, die Förderung qualifikationsintensiver Arbeitsplätze und die Gewährleistung der Mobilität der Arbeitskräfte sind wichtige grundsatzpolitische Maßnahmen zur Ergänzung von Maßnahmen für die Qualifikationsentwicklung.¹³⁴ Sie sollten zu Maßnahmen hinzukommen, die das Geschäftsklima verbessern, z. B. aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Unterstützung bei der Berufsberatung, Maßnahmen des sozialen Schutzes (wie Ruhestands- und Lohnfindungsregelungen sowie eine familienfreundliche Beschäftigungspolitik). So kann beispielsweise eine Reform der Vorruhestandsregelungen die erwarteten Ausbildungserträge älterer Arbeitnehmer verbessern, während das Angebot von flexibleren Regelungen zur Kombination von Studium und Arbeit die Ausbildungsbeteiligung, vor allem von Frauen mit kleinen Kindern, fördern kann.¹³⁵

Eine verbesserte Nutzung von Qualifikationen: Unternehmensinitiativen und -investitionen zur Unterstützung der Qualifikationsentwicklung am Arbeitsplatz

- 158.** Die verbesserten Praktiken des Personalmanagements und verstärkte Investitionen in Menschen sind neue Aspekte einer besseren Nutzung von Qualifikationen in Unternehmen.¹³⁶ Die gegenwärtigen Herausforderungen im Bereich des Personals bieten Unternehmen eine wichtige Gelegenheit, ihr organisatorisches Denken zu verändern und die Verbindungen zwischen Qualifikationen, Unternehmensstrategie und Unternehmenswachstum zu verbessern. Die Humanressourcenfunktion von Unternehmen sollte priorisiert und strategischer ausgerichtet werden, damit die Personalplanung und die Qualifikationsentwicklung übereinstimmen und besser in die allgemeinen Strategien der Unternehmensentwicklung und -innovation integriert sind. Erfolgreiche Ansätze zur Gewinnung und Vorbereitung gegenwärtiger und künftiger Mitarbeiter beinhalten die Förderung von Praktikums- und Lehrlingsausbildungsmodellen in sekundären und postsekundären Bildungseinrichtungen, die Durchführung von Qualifikationsüberprüfungen und die Ermöglichung und Anerkennung des nicht-formalen und informellen Lernens am Arbeitsplatz.¹³⁷

¹³³ In der OECD/PIAAC-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener wird Überqualifizierung definiert als eine Situation, in der das Bildungsniveau eines Arbeitnehmers das für seine Tätigkeit erforderliche Niveau übersteigt. Die Teilnehmer werden gefragt, welche allgemeinen Qualifikationen „jemand benötigt, würde er sich heute auf ihre Stelle bewerben“. Ihre Antwort wird mit ihren tatsächlichen Qualifikationen verglichen. Die Verwendung von Qualifikationen als Indikator für das Qualifikationsniveau ist zwar üblich, sollte aber sorgfältig geprüft werden, da Überqualifizierung auch eine unzureichende Ausbildung und umgekehrt bedeuten kann.

¹³⁴ IAA, *Skills and Jobs Mismatches in Low- and Middle-Income Countries*.

¹³⁵ IAA und OECD, *Global Skills Trends*.

¹³⁶ OECD, „*Bridging the Gap: The Private Sector’s Role in Skills Development and Employment*“, 2016.

¹³⁷ Deloitte, *Preparing Tomorrow’s Workforce for the Fourth Industrial Revolution: For Business: A Framework for Action*, 2018.

- 159.** Das IAO-Programm Erhalt von wettbewerbsfähigen und verantwortungsbewussten Unternehmen (Sustaining Competitive and Responsible Enterprises – SCORE) zeigt beispielhaft, wie Ausbildungs- und Geschäftspraktiken das Produktivitätswachstum in kleinen Unternehmen fördern können (Kasten 15).

► **Kasten 15. Investitionen in die Fertigkeiten lokaler Mitarbeiter: Das Beispiel SCORE in Vietnams Holzwarenssektor**

Das SCORE-Programm der IAO hat nationale Partner dabei unterstützt, praktische Ausbildung am Arbeitsplatz und Beratung in den Betrieben anzubieten. Das Programm wurde im Holzwarenssektor durchgeführt. Die Ziele waren, Industrieverbände und Ausbildungseinrichtungen in die Lage zu versetzen, SCORE-Schulungen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu vermarkten, zu verkaufen und zu organisieren, Leistungsanbieter in die Lage zu versetzen, KMU effektive Ausbildungs- und Beratungsdienste anzubieten und das Bewusstsein für verantwortungsbewusste betriebliche Praktiken zu verbessern. Neben der Verringerung von Kosten, Abfällen und Arbeitsunfällen erzielten die teilnehmenden KMU Produktivitätssteigerungen von bis zu 51 Prozent. Die gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die Unternehmen interne Kapazität zur Entwicklung ihres Personals entwickeln sollten, statt sich nur auf externe Ausbilder zu verlassen, dass Unternehmen die Unterstützung öffentlicher Stellen benötigen können, um ihre Kapazität zur Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen zu verbessern, und dass die Unternehmen die Fluktuation der Arbeitskräfte durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen verringern sollten, um so bestmöglich von den Ausbildungsmaßnahmen zu profitieren.¹

¹ IAA, *SCORE (Sustaining Competitive and Responsible Enterprises): Phase II Final Report 2017*, 2017.

- 160.** Die Pandemie hat dem strategischen Personalmanagement und gezielten Investitionen in die Kompetenzentwicklung wichtige Impulse verliehen, denn sie hat gezeigt, dass die Entwicklung einer digital kompetenten Belegschaft von grundlegender Bedeutung ist. Dies kann zu einer Neubewertung traditioneller Arbeitsumgebungen, -interaktionen und -methoden und zur Einstellung von Arbeitskräften vor Ort führen.¹³⁸ Es ist wahrscheinlich, dass der durch die Pandemie ausgelöste Schock bereits stattfindende Veränderungen in der Arbeitsorganisation beschleunigen und konsolidieren wird, z. B. IT-gestützte Fernarbeit, verstärkte Nutzung von Online-Sitzungen, Fernmanagement der Humanressourcen sowie digitalem und gemischtem Präsenzunterrichts-Online-Lernen.
- 161.** Die gegenwärtige Gesundheitskrise hat zwar gezeigt, wie wichtig Investitionen in das Humankapital und die Kompetenzentwicklung sind, und eine Gelegenheit geboten, um Lockdowns für die Ausbildung von Beschäftigten zu nutzen, es gab jedoch nur geringe systematische Bemühungen, Unternehmen dabei zu unterstützen. Gemäß einer IAO/UNESCO/Weltbank-Erhebung hatten mehr als drei Viertel der Befragten keine Kenntnis von Initiativen zur Unterstützung des Lernens in Unternehmen. Doch trotz des geringen Bekanntheitsgrads unterstützender Maßnahmen wurde über einige ermutigende Entwicklungen berichtet. In einigen Ländern wurden aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere Vermittlungsdienste und Qualifizierungsmaßnahmen, verstärkt, und einige private Initiativen wurden konzipiert, um den Zugang zu Fernunterricht für Menschen zu verbessern, die gefährdet sind oder den Arbeitsplatz verloren haben.¹³⁹

¹³⁸ CEDEFOP, „Briefing Note“.

¹³⁹ IAO/UNESCO/Weltbank, „Taking the Temperature of TVET during the Early Stages of the COVID-19 pandemic“, erscheint demnächst.

- 162.** Mit dem Fortschreiten der Pandemie wächst der Konsens über die Notwendigkeit konzentrierter Bemühungen von Regierungen und Unternehmen, Arbeitskräfte umzuschulen und weiterzubilden, als Schlüsselfaktor für die Erholung, mit dem die Wirtschaft verbessert und Widerstandsfähigkeit gegenüber zukünftigen Schocks gestärkt werden kann.

Die Verbindung von Qualifizierungsmaßnahmen mit Wachstums- und Entwicklungsstrategien

- 163.** Qualifizierungsmaßnahmen können nur erfolgreich sein, wenn sie Teil breit angelegter Sozial-, Wirtschafts- und Entwicklungsstrategien sind, die nachfrageorientierte Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen umfassen. Diese Politiken müssen starke steuerpolitische und sektorale beschäftigungsfördernde Wachstumsmaßnahmen beinhalten, die ein attraktives Umfeld für qualifikationsintensive Investitionen schaffen und Beschränkungen im Qualifikations-Ökosystem abbauen. Handels- und sektorpolitische Maßnahmen sollten die strategische Diversifizierung, Umstrukturierungsprozesse und den Strukturwandel der Wirtschaft fördern. Innovationspolitik sollte groß angelegte Forschungs- und Entwicklungsprojekte mit dem Innovationspotenzial der Unternehmen und ihrer Beschäftigten verknüpfen. Wachstums- und Qualifizierungsmaßnahmen können gemeinsam den Übergang von Arbeitnehmern und Kleinunternehmen in die Formalität fördern, insbesondere im Fall junger Menschen. Gezielte, mit der Validierung von Fähigkeiten verbundene Ausbildungsinvestitionen, die zu einer Zertifizierung führen, können Übergänge in qualifizierte Arbeitsplätze, bei denen ein Mangel besteht, und eine allgemeine Verringerung von Qualifikationsungleichgewichten unterstützen.

3.6. Auf dem Weg zu digital einsetzbaren Qualifizierungssystemen

- 164.** Digitale Technologien gehören zu den stärksten Triebkräften des Wandels auf der Angebots- und Nachfrageseite der Qualifikationsdynamik. Die Digitalisierung bringt zwar große Herausforderungen für die Bildungs- und Ausbildungssysteme mit sich, was die Vorbereitung von Lernenden und Arbeitnehmern auf die zunehmend digitalisierte Welt der Arbeit betrifft, sie bietet aber auch Chancen, die zentralen Merkmale des Lehrens und Lernens neu zu definieren, und zwar in Bezug auf die Frage, wer lernt, wer ausbildet und wie, und was die Unterrichts- und Bewertungsräume und -methoden sein werden.¹⁴⁰
- 165.** Neue Technologien können in die Unterrichts-, Beurteilungs- und Zertifizierungspraxis integriert werden, um Hindernisse beim Zugang zur Bildung zu beseitigen, Lernende des zweiten Bildungswegs zu gewinnen, für Lernende in abgelegenen Gebieten oder Lernende mit Behinderungen bessere Dienste zu erbringen und erfahrenen Arbeitnehmern, die sich im Arbeitsmarkt an Veränderungen anpassen müssen, Just-in-time-Lernoptionen anzubieten.¹⁴¹ Das Lernen mit Hilfe von Open-Source-Software und anderen Online-Optionen bietet neue Wege zur Erneuerung von Kompetenzen und zur Überwindung von Zeit- und Ressourcenbeschränkungen. Die Mischung aus Präsenzunterricht und Online-Lernen, einschließlich der Verwendung von Peer-to-Peer-Netzwerken, Social-Media-Tools und Augmented Reality, ist ein Merkmal des Lernprozesses, das immer mehr an Bedeutung gewinnt.¹⁴² Das Potenzial der künstlichen Intelligenz zeigt sich auch beim automatisierten Klassenraummanagement, das maß-

¹⁴⁰ Weltbank, *World Development Report 2016: Digital Dividends*, 2016.

¹⁴¹ Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, *Skills Policies and Systems*.

¹⁴² Spezielle Technologien, die die Unterrichtsweise verändern, sind z. B. Mikro-Vorlesungen, spezielle Anwendungen und Webseiten wie Moso Teach und Ketangpai. Die Technologien mit den bedeutendsten Auswirkungen auf die Beschäftigten

geschneiderte Unterrichts- und Beurteilungsverfahren liefert und Lehrkräften und Ausbildern ermöglicht, besser auf die Bedürfnisse einzelner Lernender einzugehen. „Micro-learning“ (kleine „Lernhappen“) und „Online-Badges“ („Medaillen“ für Lernfortschritte) können die Anerkennung und Validierung von Lernergebnissen unterstützen, während fortlaufende Bemühungen zur Digitalisierung der Lernergebnisse die Mobilität der Lernenden erleichtern.¹⁴³

- 166.** „Ed-Tech“ (vom Englischen „education technology“) ist ein Sammelbegriff für unkonventionelle Technologien, die dazu dienen, Lernen zu ermöglichen oder zu erweitern (Kasten 16). Während erste gemeinsame Forschungsarbeiten der IAO und der UNESCO die beginnende Digitalisierung von Berufsbildungs- und Qualifikationssystemen bereits untersucht haben,¹⁴⁴ sind weitere Forschungsarbeiten erforderlich, um die vielversprechendsten Nischen für Investitionen in die Digitalisierung zu ermitteln, damit ein positiver sozialer Wandel erzielt wird. Bisher festgestellte Forschungslücken sind z. B., wie der Einsatz von „Ed-Tech“ das institutionelle Management verbessern, den Zugang und die Teilnahme erweitern, individuelle Lernpfade ermöglichen und zu höheren Abschlussquoten beitragen kann. Die Einführung technologieorientierter Innovationen im Bereich des Lehrens und Lernens bringt jedoch auch Schwierigkeiten mit sich. Die Einführung neuer digitaler Werkzeuge in die Bildungs- und Ausbildungssysteme sollte mit einer ausreichenden Einbeziehung der Lehrkräfte und Ausbilder einhergehen, um so die Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung zu verbessern.¹⁴⁵

► **Kasten 16. „Ed-tech“-Werkzeuge**

„Ed-Tech“-Werkzeuge bieten eine Reihe innovativer Ansätze für die Vermittlung von Inhalten und das Lernen, z. B. umgedrehte Klassenzimmer (flipped classrooms) und erweitertes Lernen.¹ Die Spielifizierung (gamification) und Alternative-Reality- und Virtual-Reality-Werkzeuge für Simulationen ermöglichen unterschiedliche Ansätze für den Unterricht, die Beurteilung und Lernmanagementsysteme, die das Mikrolernen unterstützen und neue Optionen für Zertifizierung und digitale Lernnachweise beinhalten. Beispiele für solche Anbieter sind die Khan Academy, Knewton und Smart Sparrow.

Ein weiteres Beispiel ist Viridis Learning, ein Bildungstechnologie-Unternehmen, das neue Datenanalysen einsetzt, um eine Qualifikationsübersicht von Community-College-Lernenden zu erstellen und direkte Wege in eine Beschäftigung zu eröffnen, indem Lernende durch die neuen Kompetenzprofile für eine infrage kommende Beschäftigung vorqualifiziert werden.² Geekie Lab ist eine andere in Brasilien entwickelte Anwendung mit maschinellen Lernfähigkeiten, die Schülern dabei hilft, Programme in ihrem eigenen Tempo zu bewältigen.

¹ Umgedrehtes Lernen (flipped learning) bedeutet, dass die Lernenden das Unterrichtsmaterial vor dem Unterricht oder dem Kurs zur Verfügung gestellt bekommen, und das daraus erworbene Wissen wird anschließend im Präsenzunterricht vertieft. Das erweiterte Lernen (augmented learning) ergänzt das e-Learning, da es eine Echtzeitanalyse der Fortschritte einzelner Lernender und eine Individualisierung laufender Lernaufgaben zur Behebung von Defiziten beim Lernen und Leistungen ermöglicht. Die Spielifizierung (gamification) des Lernens ist ein Ansatz, der Schüler zum Lernen animiert, indem im Lernumfeld die Entwicklung von Videospielen und Spielelemente eingesetzt werden.

² WEF, *Strategies for the New Economy*.

in der Berufsbildung sind mobile Kommunikationstechnologien wie WeChat und Ding Talk. In China benutzt fast jede Lehrkraft und jeder Auszubildende in der Berufsbildung WeChat, und wichtige Nachrichten werden in der Regel mit WeChat übermittelt. Siehe IAA, „Guide for Making TVET Inclusive for All“.

¹⁴³ IAA, „Impact of Digitalization“.

¹⁴⁴ IAA und UNESCO, *The Digitization of TVET and Skill Systems*, 2020.

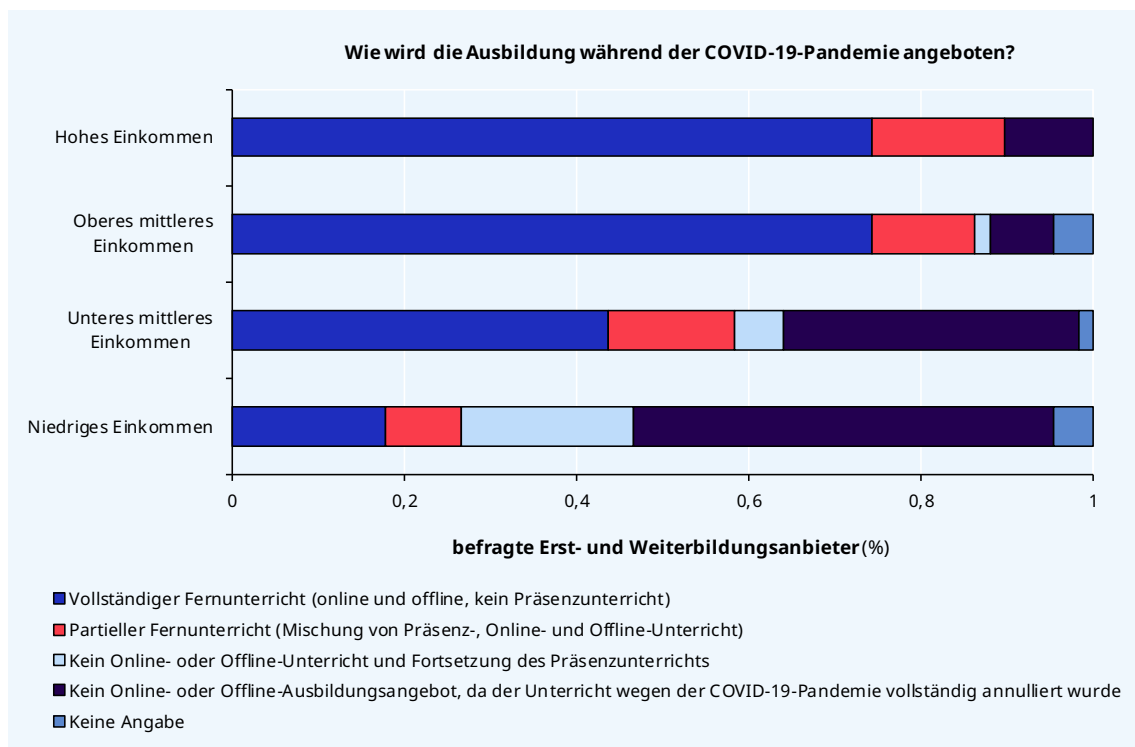
¹⁴⁵ Christina J. Colclough, *Teaching with Tech: The Role of Education Unions in Shaping the Future* (Education International, 2020)

- 167.** Es gibt immer mehr Anzeichen dafür, dass sich die Digitalisierung der Berufsbildung und der Qualifikationsentwicklung nicht in einer einzigen kohärenten Strategie, sondern in vielfältigen und fragmentierten Maßnahmen und Aktionen auf allen Ebenen des Staates und der Qualifikationsvermittlung widerspiegelt. Viele Innovationen im Bereich der digitalen Bildungsvermittlung werden von einzelnen Aus- und Weiterbildungsanbietern vorangetrieben. Solche Ansätze reichen nicht aus, um einen strategischeren Ansatz für die Anwendung digitaler Technologien beim Betrieb von Berufsbildungseinrichtungen zu gewährleisten, wo die Digitalisierung von Teilen der Lehr- und Ausbildungsgemeinschaft mit Skepsis betrachtet wird. Die begrenzte digitale Kompetenz von Lehrkräften und Ausbildern, die oft auf ihre unzureichende Vor- und Fortbildung in diesem Bereich zurückzuführen ist,¹⁴⁶ schränkt das Potenzial für eine Digitalisierung der Berufsbildungs- und Qualifikationssysteme im kommenden Jahrzehnt weiterhin ein.¹⁴⁷

COVID-19: Was hat sich verändert und was muss getan werden?

- 168.** Seit dem Ausbruch von COVID-19 hat sich die Verwendung von Konzepten für ortsunabhängiges Lernens beschleunigt. Doch nicht alle Länder und Lehr- und Ausbildungsanbieter waren für die Umstellung auf das Online-Lernen gut gerüstet.

► Abbildung 17. Wie Ausbildung in Ländern angeboten wird, nach Einkommensniveau



Anmerkung: Die befragten Erst- und Weiterbildungsanbieter repräsentieren 92 Länder (985 Antworten einer Teilstichprobe von 985 Berufsbildungsanbietern: hohes Einkommen (39 Antworten), oberes mittleres Einkommen (709 Antworten), unteres mittleres Einkommen (192 Antworten), niedriges Einkommen (45 Antworten)); roher Prozentsatz (ungeachtet).

Quelle: IAO/UNESCO/Weltbank-Online-Erhebung, 2020.

¹⁴⁶ Colclough, *Teaching with Tech*.

¹⁴⁷ IAA und UNESCO, *The Digitization of TVET and Skill Systems*.

- 169.** Die Ergebnisse einer IAO/UNESCO/Weltbank-Erhebung zeigen, dass zwar über zwei Drittel der Berufsbildungsanbieter erklärten, sie hätten während der Pandemie ausschließlich Fernunterricht angeboten, in Ländern mit niedrigem Einkommen waren jedoch nur sehr wenige Anbieter in der Lage, diese Umstellung zu bewerkstelligen (Abbildung 17). Durch die Krise sind die bereits vorher bestehende Lücken in der Kapazität und der Bereitschaft zur Anpassung an sich wandelnde Lernumgebungen zwischen und innerhalb von Ländern deutlich sichtbar geworden, was bei zukünftigen Konzepten für die Digitalisierung von Berufsbildungs- und Qualifikationssystemen berücksichtigt werden sollte, da sonst die Ungleichheit zunehmen wird.¹⁴⁸
- 170.** In Anbetracht der COVID-19-Erfahrungen hat die UNESCO gemeinsam mit zahlreichen anderen internationalen Organisationen Empfehlungen für effektive Lösungen für das Fernlernen¹⁴⁹ auf den neuesten Stand gebracht. Sie haben bewährte Praktiken für die Konzeption angemessener Maßnahmen und die Zuweisung von Ressourcen für die Bildung und Kompetenzentwicklung im Notfallmodus überall auf der Welt kartographisch zusammengestellt und gefördert. Die Beispiele und Empfehlungen für bewährte Praktiken betreffen die digitale Bereitschaft im Hinblick auf Ausstattung und Konnektivität, Zugang zu digitalen Werkzeugen, Plattformen, Apps und Inhalten und nicht zuletzt die begrenzte Erfahrung und das geringe Niveau digitaler Kompetenzen unter Lehrkräften, Ausbildern, Managern und pädagogischem Hilfspersonal. Insbesondere wurde Folgendes behandelt:

- **Konnektivität, Zugang und Ausstattung.** Die gewonnene Erkenntnis ist, dass Einrichtungen und Infrastruktur verbessert werden müssen, da die Zentren und Ausbildungsanbieter in vielen Fällen über eine unzureichende Bandbreite, begrenzte Netzwerkkapazität und veraltete digitale Lern- und Content-Management-Systeme verfügten. Für Institutionen erwies es sich als schwierig, digitalen Zugang und Unterstützung für besonders gefährdete Gruppen wie Menschen in ländlichen Gebieten und informell Beschäftigte zu gewährleisten. Kostengünstige oder kostenlose Geräte wie Computer und Tablets sowie Steuerbefreiungen für Internetdienste und Infrastruktur werden helfen, Zugang zu Unterrichtsprogrammen zu erhalten und sie abzuschließen, und gehören zu den unmittelbaren Maßnahmen, die Lernenden und Ausbildern zur Verfügung gestellt werden sollten.
- **Online-Plattformen und -Werkzeuge.** Das Online-Lernen gilt zwar nicht als vollständiger Ersatz für den Präsenzunterricht, es hilft aber den Lernenden, engagiert zu bleiben und bei ihrem Studium Fortschritte zu machen.¹⁵⁰ Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen benötigen technische und finanzielle Unterstützung zur Einführung digitaler Plattformen, die Funktionen für die Verwaltung von Lernenden und Inhalten bieten und die Integration von Videokonferenzen und Virtual-Reality-Werkzeugen ermöglichen. Sie müssen verschiedene Lernkanäle, einschließlich Fernsehen und Radio, kombinieren, um soziale Medien beim Lernen besser zu nutzen und einen einzigen Zugang für Online-Inhalte und Unterstützungsdienste zu schaffen, und dabei durch eine effektive Datenverwaltung mit Beteiligung der Sozialpartner die Anforderungen im Hinblick auf Vertraulichkeit und Datenschutz beachten. Darüber hinaus sollten die digitalen Plattformen den Leitlinien für die Zugänglichkeit von Web-Inhalten entsprechen.

Online-Plattformen und -Apps sind nicht nur Lernräume, sondern auch Anwendergemeinschaften, die regelmäßigen menschlichen Austausch ermöglichen und förderliches

¹⁴⁸ IAO/UNESCO/Weltbank.

¹⁴⁹ UNESCO, „COVID-19: 10 Recommendations to Plan Distance Learning Solutions“.

¹⁵⁰ OECD, „TVET in a Time of Crisis“.

soziales Kapital bieten, um möglichen psychosozialen Herausforderungen zu begegnen, mit denen sich Lernende, wenn sie isoliert sind, und Lehrkräfte, wenn sie überlastet sind, konfrontiert sehen.

- **Die Kapazitätsentwicklung** von Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen ist eine weitere wichtige stützende Maßnahme, um den Übergang und die Entwicklung von Konzepten für das Online-Lernen und -Unterrichten sowie die Ausrichtung spezifischer Maßnahmen für benachteiligte Gruppen anzuleiten. Es ist zu berücksichtigen, dass die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben nicht einfach ist, wenn zu Hause unterrichtet oder gelernt wird. Es kann auch Widerstand gegen Veränderungen geben und die Anpassung kann für die Nutzer des Online-Lernens, Lehrkräfte und Lernende, schwierig sein, insbesondere wenn Menschen unter Zeitdruck stehen und nur über begrenzte digitale Fähigkeiten verfügen. Außerdem haben Eltern nicht immer die Möglichkeit, ihre Kinder beim häuslichen Lernen zu unterstützen.
- Die Krise hat gezeigt, dass die Entwicklung **digitaler Kompetenzen**, insbesondere für ältere Kohorten, höchste Priorität haben sollte, da das häusliche Lernen und Arbeiten neue Fähigkeiten erfordert, um sich an die verwendeten Technologien und Infrastrukturen anzupassen. Selbst fortschrittliche europäische Bildungssysteme sind nicht ausreichend für die Digitalisierung vorbereitet, da 40 Prozent der Bürger der EU nicht über grundlegende digitale Kompetenzen verfügen und weniger als 40 Prozent der Lehrkräfte und Ausbilder in der pädagogischen Erstausbildung Unterricht in Bildungstechnologien erhalten.¹⁵¹ Die gegenwärtige Situation bietet Regierungen, Ausbildungsinstitutionen sowie den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer eine Gelegenheit, enger zusammenzuarbeiten, damit sichergestellt wird, dass Möglichkeiten zur Entwicklung digitaler Kompetenzen als formale und nicht-formale Lernoptionen für Lernende und Arbeitnehmer gleichermaßen zur Verfügung stehen.
- **Online-Bildungsangebot.** Selbst wenn Lernende, Lehrkräfte und Ausbilder über die erforderlichen digitalen Kompetenzen verfügen, haben sie oft nicht die Erfahrung, um sie effektiv für die Planung und Durchführung von Kursen einzusetzen. Lernende haben gelegentlich Schwierigkeiten, ihr Engagement in den digitalen Kursen aufrechtzuerhalten, da es an stützendem Kontext, früheren Erfahrungen und adäquaten Unterrichtsmethoden mangelt. Eine ständige Kommunikation und Interaktion mit Lernenden ist wichtig, damit Programme nicht abgebrochen werden, sowie die Berücksichtigung dessen, dass familiäre Probleme wie ein mangelndes stützendes Umfeld, häusliche Gewalt usw. Lernerfolge während und nach der Pandemie beeinträchtigen können.

Es muss sichergestellt werden, dass eine qualitativ hochwertige Ausbildung aufrechterhalten wird und die erforderlichen Lernergebnisse erreicht und beurteilt werden können, unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Präsenz- und Online-Unterricht. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtskonzeption und -methodologien sowie flexible Online-Bewertungen, flexiblere Lernmöglichkeiten auf der Grundlage der Fortschritte einzelner Lernender, die Überwachung des Lernens, die Verwendung von Werkzeugen zur Erleichterung des Feedbacks und der Unterstützung der Lernenden sowie die Erkundung des Potenzials digitaler Werkzeuge für die Entwicklung fachlicher und praktischer Fertigkeiten. Da das Online-Bildungsangebot von den Fähigkeiten der Lernenden zum eigenen Lernen und zum Selbstmanagement abhängt, kann es durch innovative Lehrtätigkeiten, die die Online-Interaktionen zwischen Lehrkräften und Lernenden verbessern, gestärkt werden.

¹⁵¹ IAA, „Distance and Online Learning during the Time of COVID-19“.

- Es ist erforderlich, die **pädagogischen Ressourcen** für den Fernunterricht **anzupassen**, neue Online-Inhalte zu suchen und zu entwickeln und die Nutzung von Content- und Lernmanagementsystemen zu verbessern.
 - Die staatliche Unterstützung der „Digitalisierung“ von Unternehmen durch die Subvention/Förderung der Entwicklung von Online-Diensten (e-Learning-Plattformen, e-Commerce usw.) sollte gefördert und der Zugang von Unternehmen zu Online-Kursen und öffentlich unterstützten Lernplattformen erleichtert werden.
- 171.** Die Pandemiezeit hat zwar im Bildungsbereich massive Verwerfungen verursacht, sie hat aber auch Möglichkeiten für Innovationen eröffnet, den Einsatz digitaler Modalitäten beschleunigt und bisher ungenutzte Fähigkeiten zur Geltung gebracht. Sie kann als Wendepunkt dafür angesehen werden, wie Technologien in der Bildung und Qualifikationsentwicklung eingesetzt werden, da Lernanbieter gezwungen sein können, System- und Technologieinnovationen einzuführen, die die Verwendung des Fernunterrichts und von Fern- oder Alternativbewertungen ausweiten werden.¹⁵² Es wird auch damit gerechnet, dass die Krise die Umstellung auf das gemischte Präsenzunterrichts-Online- sowie hybrides und ortsunabhängiges Lernen beschleunigen wird. Es sollte jedoch auch sichergestellt werden, dass Technologie auf wirksame und inklusive Weise genutzt wird. Um all diesen Aspekten Rechnung zu tragen, wird in vielen Ländern und Regionen ein strategisches und langfristiges Konzept für die digitale Bildung und Ausbildung entwickelt.¹⁵³

3.7. Einstellung, Ausbildung und Beschäftigung von Lehrkräften und Ausbildern

- 172.** Eine hochwertige Bildung und Ausbildung kann nur von qualifizierten Lehrkräften vermittelt werden, die über menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten für lebenslanges Lernen verfügen, damit sie ihre berufliche Praxis ausüben und verbessern können. In Anbetracht der dramatischen Umstellung auf Fern- und Online-Lernen aufgrund der Pandemie ist dies umso mehr der Fall.
- 173.** Lehrkräften, Ausbildern, Prüfern, Mentoren am Arbeitsplatz, Tutoren und Aufsichtspersonen (nachfolgend Lehrkräfte und Ausbilder) kommt eine wichtige Rolle dabei zu, die nächste Generation von Arbeitskräften zu formen und die Beziehungen zur Wirtschaft und zur breiteren Öffentlichkeit zu verbessern. Die Leiter von Bildungseinrichtungen haben die wichtige Aufgabe, eine flexible und reaktionsfähige Programmgestaltung zu gewährleisten und dynamische und nutzbringende Beziehungen zu örtlichen Arbeitgebern und anderen Dienstleistungsanbietern zu unterhalten. Das System der Qualifikationsentwicklung ist von ihrer Fähigkeit abhängig, auf die neuen und zunehmenden Anforderungen an Einzelne, Unternehmen und die Gesellschaft zu reagieren. Daher ist es so wichtig, dafür zu sorgen, dass die in der Bildung und Ausbildung Beschäftigten über die für die Vermittlung einer hochwertigen Bildung und Ausbildung erforderlichen Kompetenzen verfügen (Kasten 17).¹⁵⁴ Lehrkräfte und Ausbilder müssen aktiv an der Entwicklung der Werkzeuge und der Verwaltung der Daten beteiligt sein, um ihre Eigenverantwortung und eine effektive Umsetzung zu gewährleisten.¹⁵⁵

¹⁵² OECD, „VET in a Time of Crisis“; Europäische Kommission, „Aktionsplan für digitale Bildung (2021–2027): Allgemeine und berufliche Bildung für das digitale Zeitalter neu aufstellen“.

¹⁵³ OECD, „VET in a Time of Crisis“; Europäische Kommission, „Aktionsplan für digitale Bildung (2021–2027)“.

¹⁵⁴ IAO-Empfehlung Nr. 195.

¹⁵⁵ Colclough, *Teaching with Tech*.

► **Kasten 17. Die Ausbildung von Berufsbildungsverantwortlichen für die sich wandelnde Welt der Arbeit**

2015 gründete das Technische Institut für Ausbildung und Produktivität (INTECAP) in Guatemala die Schule für die Ausbildung von Unterrichtspersonal, die erste ihrer Art in Zentralamerika, mit dem Ziel, das Niveau der INTECAP-Ausbilder in sämtlichen Kompetenzdimensionen – fachlich, methodisch und einstellungsbezogen – anzuheben. Die Ausbildung wurde auf der Grundlage des Verständnisses entwickelt, dass künftige Arbeitnehmer eine hochwertige Ausbildung benötigen, was wiederum hochqualifizierte Ausbilder erfordert. Die Ausbilder müssen darauf vorbereitet sein, auf sich rasch verändernde Berufs- und Ausbildungsszenarien zu reagieren, indem sie ihre Arbeit an neue Lernmittel, -methoden und -technologien anpassen. Die Ausbildung basiert auf dem System zur Bewertung und Vermittlung von Fertigkeiten des 21. Jahrhunderts, das von der Interamerikanischen Entwicklungsbank für Lateinamerika angepasst und mit dem kompetenzbasierten Ausbildungsmodell von INTECAP verknüpft wurde. Das Programm umfasst Module zu „Denkweisen“, „Arbeitsweisen“, „Lebensweisen“ und „Arbeitsinstrumente“. Die Dauer der Ausbildungsprogramme reicht von einem bis zu eineinhalb Jahren, einschließlich einer Phase der betrieblichen Ausbildung in Unternehmen oder Ausbildungseinrichtungen.

Quelle: INTECAP, „Escuela de Formación de Instructores“.

174. Erfolgreiche Praktiken machen deutlich, wie wichtig es ist, mit Hilfe von sozialem Dialog und Gesamtarbeitsverträgen ein nationales System oder ein Bündel von Maßnahmen für die Entwicklung der Berufsbildung und der Qualifikationen der Beschäftigten auszuarbeiten, um Fragen der Qualifikation und Leistungsorientierung anzugehen.¹⁵⁶ Dabei sollte Folgendes berücksichtigt werden:

- Qualifikationen und Lehrplananforderungen für Lehrkräfte und Ausbilder sollten überprüft werden, um sicherzustellen, dass der besten Praxis entsprechende Unterrichts- und Beurteilungsmethoden den anderen grundlegenden Qualifikationen hinzugefügt werden, die erforderlich sind, um die Ausbildungsprioritäten umzusetzen.
- Für Lehrkräfte, Ausbilder und Leiter von Bildungseinrichtungen sollten hochwertige Programme für die Erstausbildung und ständige berufliche Weiterentwicklung sowie für den Kapazitätsaufbau entwickelt werden, um ihnen das erforderliche Niveau an fachlichen, pädagogischen und digitalen Fertigkeiten zu vermitteln, mit denen sie Lernenden ermöglichen, in der Wissenswirtschaft erfolgreich zu sein.
- Es sollten Programme für eine Rückkehr in die Wirtschaft und für fachliche Weiterbildung angeboten werden, um sicherzustellen, dass Lehrkräfte und Ausbilder in der Lage sind, für die Wirtschaft relevante Qualifikationen, unter anderem unternehmerisches Denken und Soft-Skills, zu vermitteln und selbst zu lebenslang Lernenden zu werden.¹⁵⁷
- Die Leiter von Berufsbildungs- und Qualifizierungseinrichtungen sollten Ausbildung und Unterstützung erhalten, um ihre Kapazität im Bereich von Unternehmertum und Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern und sicherzustellen, dass sie in der Lage sind, sich an lokalen Qualifikations-Ökosystemen zu beteiligen, strategische und dynamische Partnerschaften zu entwickeln und die von Arbeitgebern, Lernenden und der Gesellschaft allgemein geforderten hochwertigen, innovativen und maßgeschneiderten Programme bereitzustellen.

¹⁵⁶ S. D. Broek et al., *Teachers and Trainers in Work-Based Learning/Apprenticeships* (Europäische Kommission, 2017).

¹⁵⁷ Nelly P. Stromquist, *The Global Status of Teachers and the Teaching Profession* (Education International, 2018).

- Es müssen Peer-to-Peer-Netzwerke zum Lernen und zur Unterstützung von Lehrkräften und Ausbildern eingerichtet werden.¹⁵⁸
 - Es sollte sichergestellt werden, dass Lehrkräfte und Ausbilder am Dialog über die Ausbildungspolitik und -praxis beteiligt werden.¹⁵⁹
- 175.** Darüber hinaus sollten menschenwürdige Arbeitsbedingungen gewährleistet, Unterstützungsstrukturen bereitgestellt und Einstellungs- und Bindungsanreize für Lehrkräfte und Ausbilder geschaffen werden, um den Status von Lehrkräften und Ausbildern anzuheben und das professionelle Image der Berufsbildung und Qualifikationsentwicklung auf dem Arbeitsmarkt und in Bildungskreisen zu verbessern.¹⁶⁰ Diese Maßnahmen sind von entscheidender Bedeutung, denn der Lehrberuf ist weltweit in der Krise: Bis 2030 müssen auf der Primar- und Sekundarstufe geschätzte 69 Millionen Lehrkräfte eingestellt werden, um die Verwirklichung der Zielsetzungen von SDG 4 zu erreichen, während in Afrika südlich der Sahara ein bedeutender Anteil der Lehrkräfte nicht ausgebildet und in ihrem Lehrfach nicht qualifiziert sind. Globale Statistiken über Ausbilder in der Berufsbildung sind zwar schwer erhältlich, Studien zeigen jedoch, dass diese Ausbilder vor erheblichen Herausforderungen stehen, z. B. ein niedrigerer Status und geringere Entlohnung als Lehrkräfte in nicht-berufsbildenden Einrichtungen, eine unzureichende Vorbildung und unzureichender Zugang zu beruflicher Weiterbildung (unerlässlich in sich rasch entwickelnden technischen Bereichen), mangelnde Laufbahnpfade und -strukturen und eine hohe Zahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse. Darüber hinaus herrscht unter den Lehrkräften der Berufsbildung eine männliche Dominanz, und es muss mehr getan werden, um für Bildungseinrichtungen weibliche Lehr- und Verwaltungskräfte einzustellen.¹⁶¹
- 176.** Während der COVID-19-Pandemie erfolgte zwar eine rasche Umstellung auf Fernunterricht, der Prozess war jedoch nicht immer von Unterstützungsmaßnahmen für Lehrkräfte und Ausbilder begleitet. Zwar gab es in einigen Fällen das Angebot, digitale Ausstattung bereitzustellen und bestimmte Kommunikationswerkzeuge und -plattformen kostenlos zu nutzen, Lehrkräfte und Ausbilder mussten jedoch auch selbst für ihre IKT-Ausstattung und den Internetzugang aufkommen, damit sie ihre Programme von zu Hause aus online anbieten konnten. Die am häufigsten genannte Art von Unterstützung war der Kapazitätsaufbau für die Bereitstellung von digitalen Inhalten und den Online-Unterricht. In Anbetracht der wichtigen Rolle von Lehrkräften und Ausbildern sind die kontinuierliche Ausbildung in Digitalkompetenz und die Bereitstellung fachlicher Unterstützung für Lehrkräfte und Administratoren für den Zugang und die Nutzung der Werkzeuge und Verfahren des Fern- und Online-Unterrichts Schlüsselfaktoren, die angegangen werden müssen. Eine qualitativ hochwertige Entwicklung und Durchführung des Online-Lernens, digitale Ressourcen und das Management des Online-Lernens, Gruppendynamik und Beurteilungen müssen ebenfalls gestärkt werden. Zusätzliche Bemühungen sind nötig, um Berufsberater mit den neuesten Informationen über Arbeitsmarktveränderungen und -erfordernisse zu versorgen, was den Lernenden wiederum hilft, den richtigen Lernweg einzuschlagen.

¹⁵⁸ Michael Axmann et al., *Vocational Teachers and Trainers in a Changing World: The Imperative of High-Quality Teacher Training Systems* (IAA, 2015).

¹⁵⁹ IAA, *Final report – Global Dialogue Forum on Vocational Education and Training*, GDFVET/2010/10 (2010).

¹⁶⁰ Siehe IAO/UNESCO, *Recommendation Concerning the Status of Teachers*, 1966. Diese Empfehlung befasst sich auch mit Fach- und Berufsschullehrkräften.

¹⁶¹ Christa Rawkins, *A Global Overview of TVET Teaching and Training: Current Issues, Trends and Recommendations* (IAO/UNESCO, 2018).

- 177.** Durch die Krise ist für Lehrkräfte und Ausbilder in vielerlei Hinsicht deutlich geworden, wie sie ihre Fähigkeiten mit Hilfe neuer Technologien stärken können, um ihre Art des Unterrichts und der Interaktion mit Lernenden zu verbessern. Während der Pandemie hat sich gezeigt, dass es für Lehrkräfte ebenso wichtig ist, flexibler zu sein und bei der Anpassung an Wandel neue Methoden und Materialien zu entwickeln. Einige Länder haben Lehrkräfte und Ausbilder beim Austausch ihrer Strategien und Praktiken unterstützt durch Kommunikationsnetzwerke und das Peer-to-Peer-Lernen unter den Lehrkräften mit Hilfe von Videokonferenzen, Chat-Gruppen und E-Mails (Mexiko) oder durch Mentorenprogramme mit Lehrkräften, die über mehr Erfahrung verfügen und ihren Kollegen helfen können (Kanada).
- 178.** Es wird erwartet, dass diese wertvollen Erfahrungen in der Lehre, Ausbildung und Kapazitätsentwicklung künftig einen fortlaufenden Betrieb von Berufsbildungs- und Qualifizierungssystemen sowie in der unmittelbaren Zukunft eine bessere Bereitschaft gewährleisten werden, mit Hilfe digitaler Unterrichtstechnologien die Grundlagen für die langfristige Transformation der Berufsbildung und Qualifikationsentwicklung zu legen.

► Kapitel 4

Steuerung und Finanzierung von Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen

179. Die andauernde Erkenntnis, dass das lebenslange Lernen ein grundlegender Teil der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ist, erfordert das Handeln diverser Interessenträger und eine umfassende politische Antwort, die in einer sich verändernden Arbeitswelt einen am Menschen orientierten Ansatz hervorbringt. Verbesserte Ansätze für die Steuerung und Koordinierung von Berufsbildungs- und Qualifikationssystemen, kombiniert mit zweckdienlichen und innovativen Finanzierungsmodellen, sind von zentraler Bedeutung, um das lebenslange Lernen zu verwirklichen und ein nationales Ökosystem für Qualifikationen und lebenslanges Lernen zu schaffen (siehe Anhang III). In einem solchen Ökosystem existieren der soziale Dialog (einschließlich Kollektivverhandlungen), starke Institutionen und klar definierte institutionelle Rollen und Verantwortlichkeiten neben gut funktionierenden Systemen für Koordination, Aufsicht und Evaluierung.¹⁶² Das Engagement aller wichtigen Akteure, darunter Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen, ist erforderlich, wenn das lebenslange Lernen eine Realität für alle werden soll.

4.1. Stärkung von sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen in Verbindung mit Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen

180. Der drei- und zweigliedrige soziale Dialog auf nationaler, sektoraler, regionaler, lokaler und betrieblicher Ebene bietet zahlreiche Ansatzpunkte für die Entwicklung relevanter Maßnahmen für Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit, insbesondere innerhalb eines sich schnell entwickelnden Arbeits- und Unternehmensumfelds. Im Übereinkommen Nr. 142 und der Empfehlung Nr. 195 wird gefordert, bei der Entwicklung von Politiken und Programmen zur Berufsberatung und Berufsbildung Konsultationen mit den Sozialpartnern durchzuführen. Institutionalisierte Mechanismen und Verfahren des sozialen Dialogs sind für eine Politikgestaltung und -umsetzung in voller Kenntnis der Sachlage von entscheidender Bedeutung. Sie sind auch der Schlüssel zur Gewährleistung eines am Menschen orientierten Ansatzes.

181. Die Erfahrungen der G20-Länder legen nahe, dass eine erfolgreiche Entwicklung von Qualifizierungsmaßnahmen und Systemen der Bedarfsantizipation das systematische Engagement von Interessengruppen beinhalten sollte. Ein solches Engagement sollte starke Partnerschaften zwischen Regierungen und den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in allen Phasen und Prozessen der Qualifikationsentwicklung beinhalten, wie im Übereinkommen Nr. 142 und der Empfehlung Nr. 195 gefordert. Dieselbe Erfahrung legt außerdem nahe, dass die Einrichtung und der Unterhalt einer institutionellen Plattform für sozialen Dialog über Qualifikationsfragen sowie eine Beteiligung der Sozialpartner an zuständigen Institutionen und der Festlegung kohärenter Politiken erforderlich ist. Es hat sich gezeigt, dass der soziale Dialog „von zentraler Bedeutung ist, um Qualifikationssysteme im Hinblick

¹⁶² Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, *Skills Policies and Systems*.

auf die Bedürfnisse der Wirtschaft reaktionsfähig zu machen“. ¹⁶³ Insbesondere dreigliedrige sektorale Qualifikationsgremien sind wichtige Mechanismen, um der sektoralen Nachfrage nach Ausbildung von beruflichen Fertigkeiten Rechnung zu tragen, den zukünftigen Arbeitsmarkt- und Qualifikationsbedarf zu antizipieren, die Qualität und Relevanz von Ausbildungsprogrammen zu beurteilen und die Ausbildung in ihren Sektoren zu fördern. ¹⁶⁴

Berufsbildungsräte und andere dreigliedrige Gremien auf nationaler, sektoraler und regionaler/staatlicher Ebene

- 182.** Der Schlüssel für erfolgreiche Qualifizierungsmaßnahmen und -systeme besteht darin, die allgemeine und berufliche Bildung durch den Bau von Brücken mit der Welt der Arbeit zu verbinden. Um dies zu erreichen, ist der soziale Dialog eine Schlüsselstrategie, in vielen Bildungs- und Ausbildungssystemen findet jedoch nur ein beschränkter oder ineffektiver sozialer Dialog über Qualifikationsfragen statt. Die Einrichtung eines effektiveren dreigliedrigen Dialogs und einer Zusammenarbeit auf nationaler, sektoraler und lokaler Ebene erfordern mehr Vertrauen unter den Parteien und mehr praktische Maßnahmen zur Wahrnehmung der in der IAO-Empfehlung Nr. 195 geforderten gemeinsamen Verantwortung. Solche Konzepte erfordern eine aktive Mitwirkung an der dreigliedrigen Planung, Gestaltung und Umsetzung von Politik und die Anerkennung der Vielfalt im Bereich der Vertretung, der Kapazitätsbeschränkungen der Sozialpartner, der finanziellen Tragfähigkeit solcher Maßnahmen und der notwendigen Rechenschaftspflicht für Ergebnisse.
- 183.** Auf nationaler Ebene haben verschiedene Länder Berufsbildungsräte und/oder andere nationale dreigliedrige Gremien eingerichtet, die das gesamte System der Datensammlung und -analyse und der Maßnahmenausarbeitung und -durchführung koordinieren und dazu beitragen, bei Qualifikationen Nachfrage und Angebot in Übereinstimmung zu bringen. Beispiele für einen solchen inklusiven Ansatz finden sich in allen Regionen (z. B. in Costa Rica, Ungarn, Indien, Malawi, den Niederlanden und der Vereinigten Republik Tansania). ¹⁶⁵
- 184.** Bei nationalen Ansätzen für Qualifikationsentwicklung gibt es oft keine Verbindung zu Unternehmen und Initiativen auf örtlicher oder sektoraler Ebene. Sektorale Ansätze bieten einen Rahmen für Arbeitgeber, Arbeitnehmerorganisationen und andere wichtige Interessengruppen auf sektoraler Ebene; sie erleichtern es Beteiligten, gemeinsam sektorale Herausforderungen aus der Perspektive der Qualifikationsentwicklung zu erkennen und koordinierte Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zu ergreifen. Länder haben solche sektoralen dreigliedrigen Gremien eingerichtet, die in der Regel eine direktere Verbindung zwischen dem Ausbildungssystem und dem Arbeitsmarkt herstellen und sicherstellen, dass die Ausbildung in den jeweiligen Sektoren den Bedürfnissen der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Gesellschaft allgemein Rechnung trägt, und die die Qualifikationsentwicklung in diesen Sektoren fördern. So sind beispielsweise sektorale Qualifikationsräte branchenspezifische Gremien, in denen Ausbildungseinrichtungen und -anbieter mit Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammenkommen. Sie bieten eine Möglichkeit, um Koordinierungsherausforderungen anzugehen, indem auf sektoraler Ebene ein Forum für Maßnahmen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingerichtet wird. Die sektoralen Qualifikationsgremien sind bemüht, die in verschiedenen Sektoren benötigten Qualifikationen zu identifizieren, zu entwickeln und zu fördern. Sie ergänzen auf nationaler Ebene zur

¹⁶³ IAA und WTO, *Investing in Skills*.

¹⁶⁴ IAA und OECD, *Global Skills Trends; Approaches to Anticipating Skills*.

¹⁶⁵ IAA, *Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit*, IAK.107/VI (2018).

Unterstützung der Qualifikationsentwicklung ergriffene Maßnahmen, indem sie anstelle einer Begründung breit angelegter Reformen nationaler Bildungs- und Ausbildungssysteme ein besseres Verständnis und eine bessere Ausrichtung auf Ausbildungsangebote und finanzielle Anreize ermöglichen.

- 185.** In vielen Ländern mit einer starken Tradition des sozialen Dialogs (z. B. in Kanada, Deutschland und den Niederlanden) haben die Sozialpartner die Einsetzung sektoraler Gremien eingeleitet oder einige ihrer Aufgaben übernommen. In Ghana verfügt der Rat für Fach- und Berufsbildung über einen Beratenden Ausschuss für gewerbliche Ausbildung mit fünf Unterausschüssen, die verschiedene grundlegende Qualifikationsbereiche repräsentieren. In Bangladesch wurden fünf Branchen-Qualifikationsräte für Informationstechnologie, Fremdenverkehr, Transportausrüstung, Lebensmittelverarbeitung sowie Leder und Lederprodukte eingerichtet. Im Baugewerbe, im Leichtmaschinenbau und in der Konfektionsindustrie sowie in der informellen Wirtschaft wurden ähnliche Gremien oder „Sektor-Arbeitsausschüsse“ eingerichtet. Institutionelle Strukturen zur Unterstützung der sektoralen Qualifikationsentwicklung in den Ländern können mit sektoralen Qualifizierungsplänen einhergehen, in denen in einem bestimmten Zeitraum durchzuführende Maßnahmen aufgeführt werden.
- 186.** Bewährte Praktiken gewährleisten eine Verbindung zwischen der nationalen, sektoralen, staatlichen und betrieblichen Ebene, da sie gemeinsam handeln müssen, um erfolgreich zu sein. So ist beispielsweise in der Schweiz die Berufsbildung ein Thema, das alle Partner auf der Unternehmensebene betrifft und im Rahmen des sozialen Dialogs behandelt wird. Das duale System in der Schweiz und in Deutschland, das die berufliche und schulische Ausbildung verbindet, impliziert eine umfassende Mitwirkung der Unternehmen, der Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, der staatlichen Ministerien sowie der zuständigen regionalen und sektoralen Gremien und gewährleistet einen sozialen Dialog für die Qualifikationsentwicklung auf allen diesen Ebenen.
- 187.** In Australien tragen Konsultationsmechanismen über gewerbliche Qualifikationen dazu bei, Bedürfnisse zu ermitteln, das Qualifizierungssystem zu bewerten und eine Zertifizierung und Akkreditierung zu ermöglichen. Auf der Ebene von Bundesstaaten oder Territorien arbeiten Industriebeiräte, die sich aus Vertretern von Unternehmen und Arbeitnehmern zusammensetzen, mit den Ausbildungsbehörden zusammen, um die Regulierung, Politik, Durchführung und Finanzierung der Ausbildung zu überwachen. Der Erfolg des Systems für die Qualifizierung der Arbeitskräfte in Singapur beruht ebenfalls auf gut koordinierten dreigliedrigen Konsultationen.

Kollektivverhandlungen

- 188.** Die in der Empfehlung Nr. 195 angeregte Aufnahme von Bestimmungen zum Thema Qualifikationen und lebenslanges Lernen in Gesamtarbeitsverträge findet heute zwar häufiger statt als in der Vergangenheit, sie ist jedoch noch immer eine Ausnahme, insbesondere in weniger entwickelten Ländern. In der Vergangenheit waren die Arbeitgeber oft zurückhaltend, solche Fragen im Rahmen von Kollektivverhandlungen anzusprechen, da die Gefahr bestand, dass dies zusätzliche Kosten verursachen würde. Für Arbeitnehmer standen Qualifikationsfragen oft nach prioritären Diskussionen über Löhne und Arbeitsbedingungen an zweiter Stelle. Ermutigend ist, dass die Qualifikationsentwicklung trotz ihrer nur langsam zunehmenden Bedeutung eines der Themen ist, wo ein strategisches Verständnis und ein Konsens zwischen Sozialpartnern leichter möglich ist.

- 189.** Die treibende Kraft hinter dem zunehmenden Trend, Fragen im Zusammenhang mit Qualifikationen zu einem Teil von Gesamtarbeitsverträgen zu machen, ist das wachsende Bewusstsein dafür, dass das lebenslange Lernen eine Realität sein muss, um Arbeitnehmern wie Arbeitgebern zu ermöglichen, sich an einen dynamischen Arbeitsmarkt mit sich wandelnden Qualifikationserfordernissen anzupassen. Darüber hinaus entsteht durch die Schrumpfung der jungen Bevölkerung in den alternden Gesellschaften ein zunehmender Druck auf die Unternehmen, ältere Arbeitnehmer umzuschulen und weiterzubilden. Die Aufnahme von Fragen der Qualifikationen und des lebenslangen Lernens in Gesamtarbeitsverträge erweitert auch das Spektrum der zu diskutierenden Themen und öffnet damit die Tür zu neuen Kompromissen in den Verhandlungen.
- 190.** Das neue Interesse an der Aufnahme von Bestimmungen über Qualifikationen und lebenslanges Lernen in Kollektivverhandlungen und Gesamtarbeitsverträge ist besonders in den Ländern der Europäischen Union und den Ländern Lateinamerikas weit verbreitet (Kasten 18). Zu den Verhandlungselementen gehören Fragen der Finanzierung, die für die Ausbildung aufgewendete Zeit, die Rollen und Verantwortlichkeiten und die Beteiligung der Sozialpartner an der Gestaltung und Umsetzung von Systemen, die hochwertige Möglichkeiten des Lernens für die Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung gewährleisten.¹⁶⁶

► **Kasten 18. Gesamtarbeitsverträge zu Qualifikationen und lebenslangem Lernen, einige Beispiel auf Länderebene**¹

Irland: Die Vereinbarung der Sozialpartner im irischen Programm TOWARDS 2016, die das Ergebnis von Kollektivverhandlungen auf nationaler Ebene ist, befasst sich mit der verarbeitenden Industrie und enthält Empfehlungen für Maßnahmen auf der Unternehmensebene. Sie beinhaltet die Entwicklung eines gezielten Orientierungs-, Lern- und Ausbildungsprogramms, welches Coaching und Mentoring für Arbeitnehmer in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen einschließt, Maßnahmen zur Förderung einer Lehrlingsausbildung für ältere Arbeitnehmer, und die durchgängige Einführung eines wissensbasierten Wirtschaftsqualifikationspasses mit dem Schwerpunkt auf Computerkenntnissen, Grundlagen von Wissenschaft und Technologie, grundlegenden betriebswirtschaftlichen Kompetenzen sowie Innovationen und Unternehmertum.²

Italien: In Italien führten die Kollektivverhandlungen 2016 für Metallarbeiter zu einem „Recht auf Ausbildung“. Arbeitgeber wurden verpflichtet, ihren Beschäftigten in einem Zeitraum von drei Jahren mindestens 24 Stunden Ausbildung zu gewähren, oder ihnen wird aus Quellen außerhalb des Unternehmens ein Stipendium von 300 Euro für Ausbildungsprogramme zur Verfügung gestellt.³

Schweden: 2004 wurde mit dem Gesamtarbeitsvertrag zwischen dem Schwedischen Gewerkschaftsbund und dem Dachverband schwedischer Unternehmen ein gemeinsam verwalteter Fonds für Beschäftigungswechsel eingerichtet, der es Arbeitnehmern ermöglicht, für eine Umschulung, die Gründung eines neuen Unternehmens oder die Suche nach einer neuen Stelle finanzielle Unterstützung zu beantragen, wenn eine umfassende Umstrukturierung bevorsteht oder stattgefunden hat.⁴

Argentinien: Wie in vielen anderen Ländern Lateinamerikas gibt es eine lange Tradition der Berücksichtigung von Qualifikations- und Ausbildungsfragen in Gesamtarbeitsverträgen. In der Vergangenheit befassten sich die Verhandlungen mit zwei Komponenten: der Produktivitätskomponente und der Lohnkomponente. Qualifikationsfragen wurden im Zusammenhang mit der Produktivitätskomponente erörtert. Heute haben viele Branchen in Gesamtarbeitsverträgen Bestimmungen zu Qualifikationen und Ausbildung, die regelmäßig bei Verhandlungen aktualisiert werden. Neben Fragen der Finanzierung und Berechtigung sehen Bestimmungen eine vorrangige

¹⁶⁶ Veronika Philipps, *Die Bedeutung von Institutionen für die Weiterbildung Älterer: Eine vergleichende Studie erwerbsbezogener Weiterbildungsteilnahme in Europa* (Springer VS, 2019).

Besetzung freier Stellen mit ausgebildeten Mitarbeitern vor, und es gibt Empfehlungen für eine finanzielle Unterstützung der Ausbildung der Kinder von Beschäftigten.⁵

¹ Beispiele wurden aus einer Vielzahl anderer Beispiele ausgewählt anhand der Frage, ob Gesamtarbeitsverträge innovative Elemente enthalten. ² Tony Dobbins, „Ireland: Collective Bargaining and Continuous Vocational Training“, Eurofound, 5. Februar 2009. ³ SUNI, „WORKERS' REPS 4.0: The Handbook“; WEF, *A Global Standard for Lifelong Learning and Worker Engagement to Support Advanced Manufacturing*, 2019. ⁴ SUNI, WEF, *A Global Standard for Lifelong Learning*. ⁵ Fabio Bertranou und Luis Casanova, *Labour Institutions and Labour Market Performance in Argentina* (IAA, 2016).

- 191.** Es gibt eine Reihe von Beispielen für Gesamtarbeitsverträge, die auf sektoraler Ebene Qualifikationen und das lebenslange Lernen betreffende Komponenten enthalten. Auf der nationalen und multisektoralen Ebene finden sich weniger Beispiele. Bedauerlicherweise spiegeln sich solche Vereinbarungen in den meisten Fällen nicht in Gesamtarbeitsverträgen auf der Unternehmensebene wider.¹⁶⁷ In Fällen, in denen Kollektivverhandlungen zu Verpflichtungen im Bereich der Qualifikationen und des lebenslangen Lernens geführt haben, hat die Beteiligung von Arbeitnehmern an solchen Programmen deutlich zugenommen, und die von Regierungen finanzierten Programme scheinen besonders erfolgreich gewesen zu sein.¹⁶⁸

4.2. Festlegung und Vereinbarung von Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen staatlichen Institutionen, Sozialpartnern, Ausbildungsanbietern und Einzelnen

- 192.** Die Steuerung und Umsetzung eines Qualifikationssystems zur Schaffung eines integrierten Ökosystems für lebenslanges Lernen erfordert eine gemeinsame Vorgehensweise der wichtigsten Interessengruppen auf nationaler, regionaler, lokaler, institutioneller und sektoraler Ebene. Die Zuweisung von Aufgaben, Rollen und Funktionen zwischen Sozialpartnern, nationalen Institutionen, regionalen Behörden, Gemeinden, Anbietern und Lernenden zur Entwicklung, Umsetzung und Steuerung von Qualifizierungsmaßnahmen ist sehr herausfordernd und komplex. Die Dezentralisierung, wo sie vorhanden ist, fügt der Komplexität eine zusätzliche Ebene hinzu, bietet aber auch eine Gelegenheit, um Entscheidungsträger näher an die eigentlichen Leistungsempfänger – die Lernenden und die Unternehmen – heranzuführen.

Ein gesamtstaatlicher Ansatz

- 193.** Schritte zur Verwirklichung des lebenslangen Lernens erfordern eine breite Perspektive, die alle Lernaktivitäten als Teil eines nationalen Qualifikations-Ökosystems ansieht, in dem das lebenslange Lernen das Organisationsprinzip darstellt. Diese Perspektive ermöglicht eine Analyse von Herausforderungen und Prioritäten unterschiedlicher Sektoren, Ministerien, administrativer und geographischer Ebenen auf kohärente und artikulierte Weise. Letztlich besteht das Ziel beim gut koordinierten lebenslangen Lernen darin, allen Menschen in allen Phasen ihres Lebens hochwertige Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Die Ausbildungsangebote müssen den Bedürfnissen und Bestrebungen Einzelner – ob in Beschäftigung, arbeitslos oder nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt - Rechnung tragen und potenziell Lernende müssen auf Lernmöglichkeiten aufmerksam gemacht werden. Die Unternehmen müssen andererseits in der Lage sein, klare Informationen über relevante

¹⁶⁷ IAA, *Workers' Organizations Engaging in Skills Development*.

¹⁶⁸ Bridgford, *Trade Union Involvement in Skills Development*.

Ausbildungsangebote und geeignete Finanzierungsmöglichkeiten zu erhalten, und bei Vereinbarungen mit Arbeitnehmern unterstützt werden, damit sie sich stärker an der Ausbildung beteiligen.

- 194.** Es ist daher wichtig, dass ein koordinierter gesamtstaatlicher Ansatz verfolgt wird,¹⁶⁹ bei dem die Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung einer Strategie für Qualifikationen und lebenslanges Lernen nicht nur einem Ministerium überlassen bleibt, sondern zu einem vollständig integrierten Teil der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsagenda eines Landes wird.
- 195.** Für die Regierungen besteht die Herausforderung darin, über die Koordinierung der einschlägigen Akteure hinaus durch sozialen Dialog und Zusammenarbeit ein angemessenes Gleichgewicht der Interessen zu gewährleisten. Die Institutionalisierung von Kooperationsformaten (einschließlich beratender Ausschüsse, Berufsbildungsräte und anderer nationaler oder sektoraler Ausschüsse, die sich auf verschiedenen Ebenen um die Vorbereitung/Gestaltung/Überprüfung/Umsetzung der Politik bemühen) kann der Verwendung von Ad-hoc-Beratungsmechanismen vorzuziehen sein. Forschungsarbeiten zeigen, dass dieses proaktive Vorgehen besonders im nationalen Kontext relevant ist, wo neue Partner in Erscheinung treten können oder ein Mangel an organisatorischer Kapazität und fachlichen Kenntnissen besteht.¹⁷⁰ Solche institutionellen Regelungen sollten ein klar kommuniziertes Mandat haben, das wegen des übergreifenden Wesens der Qualifikationsentwicklung über die engen Zuständigkeiten eines bestimmten politischen Bereichs hinausgeht. Ansätze zur Stärkung der Steuerungsmechanismen umfassen die Einrichtung von koordinierenden Ministerien, Ämtern oder Regulierungsgremien, deren Mandate sogar über den Bildungs- und Ausbildungssektor hinausgehen können. Diese Gremien können für die Überwachung integrierter Planungsrahmen verantwortlich sein, in denen die Rollen, Zuständigkeiten und Ergebnisse zahlreicher Akteure festgelegt werden (Kasten 19).

► Kasten 19. Ministerium für Qualifikationsentwicklung und Unternehmertum in Indien

2014 wurde das Ministerium für Qualifikationsentwicklung und Unternehmertum eingerichtet, um zwischen zentral- und bundesstaatlichen Stellen sowie zwischen Regierungsstellen, Industrie, Ausbildungsanbietern, nichtstaatlichen Organisationen und anderen Interessengruppen als Koordinierungsstelle zu dienen. Es unterstellte die Generaldirektion für Ausbildung, den Nationalen Berufsbildungsrat, die Nationale Agentur für Qualifikationsentwicklung und den Nationalen Qualifikationsentwicklungsrat seiner Aufsicht. Eine seiner ersten Tätigkeiten war die Ausarbeitung der Nationalen Qualifizierungspolitik 2015.¹

¹ IAA und UNESCO, *Taking a Whole of Government Approach*.

- 196.** Im Bereich der zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsverbänden unterzeichneten länderübergreifenden Betriebsvereinbarungen zeigten sich neue Entwicklungen, die derzeit noch hauptsächlich auf Europa beschränkt sind. Trotz der begrenzten Reichweite besteht das Hauptziel bei diesem Ansatz darin, im Kontext von Unternehmensumstrukturierungen die Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten multinationaler Unternehmen durch Qualifikations- und Laufbahnentwicklung sicherzustellen (Kasten 20).¹⁷¹

¹⁶⁹ Dieses Konzept wird weiterentwickelt in: WEF, *Incheon Declaration and Framework for Action*, 2015; siehe auch IAA und UNESCO, *Taking a Whole of Government Approach to Skills Development*, 2018.

¹⁷⁰ EU, *Investing in People's Competences - A Cornerstone for Growth and Well-Being in the EU*, 2019.

¹⁷¹ EU und IAA, „Datenbank zu transnationalen Betriebsvereinbarungen“.

► Kasten 20. Nationale Rechtsvorschriften und länderübergreifende Betriebsvereinbarungen zum Qualifikationsmanagement: Ein produktives Zusammenspiel

Seit 2005 verpflichtet die französische Gesetzgebung große Unternehmen, alle drei Jahre mit den Gewerkschaften eine Vereinbarung über ein zukunftsorientiertes Beschäftigungs- und Qualifikationsmanagement auszuhandeln. In Vereinbarungen dieser Art werden Verfahren und Maßnahmen, z. B. Qualifikationsbewertung und Berufsausbildung, festgelegt, deren Ziel es ist, negative Auswirkungen von Unternehmensumstrukturierungen auf die Beschäftigung zu antizipieren oder zu mildern.

Darüber hinaus haben einige Unternehmen (zur Senkung von Transaktionskosten) länderübergreifende Betriebsvereinbarungen ausgehandelt, die Klauseln zu Umstrukturierungen und zur Antizipation des Qualifikationsbedarfs für ihre gesamte Wertschöpfungskette enthalten.¹

¹ Konstantinos Papadakis, *Restructuring Enterprises through Social Dialogue: Socially Responsible Practices in Times of Crisis* (IAA, 2010); Udo Rehfeldt, „The Renault, Engie (GDF Suez) and Solvay Agreements: the ‘French Imprint’“, *Trade Unions and Collective Bargaining in Multinationals: From International Legal Framework to Empirical Research*, Hrsg. Fausta Guarriello und Claudio Stanzani (Franco Angeli, 2018), 209-238; und EU und IAA.

Gemeinsame Verantwortung unter Einbeziehung aller Interessengruppen auf allen Ebenen

197. Das Versäumnis, im Verlauf des gesamten Politikgestaltungszyklus die wichtigsten Partner einzubeziehen, schwächt deren Engagement und wird die Umsetzung hemmen, die Erzielung von Ergebnissen verhindern und die Schaffung von Verbindungen zwischen Qualifikationssystemen und dem Arbeitsmarkt behindern. Die Qualifikationsentwicklung ist eine gemeinsame Aufgabe von Regierungen, Arbeitgebern und einzelnen Arbeitnehmern, bei der den Sozialpartnern eine entscheidende Rolle zukommt. Es ist wichtig, mit Sensibilisierungsmaßnahmen zu beginnen, um die Rolle der Qualifikationsentwicklung bei der Steigerung der Produktivität, der Verringerung von Ungleichheit und der Förderung des Engagements von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu unterstützen. Maßnahmen sollten ergriffen werden, um einen Konsens in diesen Fragen herbeizuführen, mit einem Aufbau von Kapazitäten der relevanten Akteure, um sicherzustellen, dass sie bei der Konzeption und Realisierung von Qualifikationssystemen ihr Potenzial voll ausschöpfen.
198. Es ist auch wichtig, Unternehmen zu befähigen und anzuregen, strategisch ein Umfeld zu schaffen, das Beschäftigte anregt, ihre Fähigkeiten aktiv weiterzuentwickeln.¹⁷² Die Sozialpartner sollten die Möglichkeit haben, sich über Betriebsräte und Unternehmensvereinbarungen an der Qualifikationsentwicklung zu beteiligen. Auf dieser Ebene muss die nationale Qualifizierungsstrategie letztlich umgesetzt werden, die einen Leitrahmen für die Ausbildungspolitik auf der nationalen, regionalen, lokalen, sektoralen und betrieblichen Ebene festlegen und im Endergebnis zu besser ausgebildeten und vorbereiteten Beschäftigten und höherer Produktivität führen sollte.
199. Einzelnen sollten Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, und dabei sollten Lösungen mit einer Kostenteilung genutzt werden, damit wirtschaftlich benachteiligte Gruppen nicht mit den vollen Kosten belastet werden. Die Ausbildungsmöglichkeiten sollten nicht allein auf Beschäftigte beschränkt sein und auch nicht erwerbstätigen, nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden und nicht zu erreichenden sowie in informellen Tätigkeiten und diversen Formen von Arbeitsregelungen beschäftigten Personen zugäng-

¹⁷² CEDEFOP, „*Skill Development a Shared Responsibility – CEDEFOP Acting Director*“; Anthony Mackay, „*Learning is a Shared Responsibility*“.

lich sein. In den letztgenannten Fällen ist es wichtig, dass die finanzielle Unterstützung für den Zugang zu Ausbildung durch Aktivierungsmaßnahmen wie Berufsberatung und Anerkennung früherer Lernerfahrungen ergänzt wird.

- 200.** Langfristig kann anstelle eines „gesamtstaatlichen“ Vorgehens ein verstärkt holistisch „gesamtgesellschaftlicher“ Ansatz im Bereich der Bildungs- und Qualifikationspolitik dazu beitragen, das Ziel der am Menschen orientierten Erholung und Resilienz zu erreichen. Die EU hat die Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz ins Leben gerufen, die zu kollektivem Handeln aufruft, indem die Wirtschaft, Sozialpartner und Interessenträger mobilisiert werden und sich verpflichten, bei Investitionen in Menschen zusammenzuarbeiten.¹⁷³ Eine der neuen EU-Initiativen, die spezielle Aufbau- und Resilienzfazilität, soll ein starkes dreigliedriges Engagement mobilisieren mit einer klaren Fokussierung auf Qualifikationsentwicklung für den grünen und digitalen Wiederaufbau. Die IAO unterstützt Mitgliedstaaten in Afrika, Asien und Lateinamerika bei der Anwendung ihrer diesbezüglichen Richtlinien.¹⁷⁴

4.3. Finanzierung der Qualifikationsentwicklung und des lebenslangen Lernens

- 201.** Investitionen in die Fähigkeiten von Menschen, Arbeitsmarktinstitutionen und Unternehmen für nachhaltige und menschenwürdige Arbeit erfordern ausreichende finanzielle Mittel. Qualifizierungsmaßnahmen sind effektiver und effizienter, wenn die Finanzierungsverantwortung unter allen Beteiligten aufgeteilt wird. Einige Schätzungen gehen davon aus, dass Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen ihre jährlichen Ausgaben für Bildung und Ausbildung von derzeit 1,2 Billionen US-Dollar auf 3 Billionen US-Dollar pro Jahr erhöhen müssten, um von 2015 bis 2030 die Zielsetzungen von SDG 4 zu erreichen, was einer jährlichen Wachstumsrate der öffentlichen Bildungsausgaben von 7 Prozent entspräche.¹⁷⁵ Dies sind keine finanziellen Lasten, sondern Investitionen in die Zukunft von Einzelnen, Unternehmen und der Gesellschaft insgesamt.
- 202.** Solche Investitionen müssen auf transparente, effektive und effiziente Weise gelenkt und verwaltet werden. Ausbildungsfonds, ob national oder sektoral und abhängig von ihrer Gestaltung, können auf zwei- oder dreigliedrige Weise verwaltet werden, vergleichbar mit der Verwaltung von Arbeitslosen- und Sozialversicherungsfonds. Obwohl es immer mehr diesbezügliche Erkenntnisse gibt, sind viele der vorhandenen unterschiedlichen Finanzierungsstrategien, Anreize und Managementlösungen nicht in größerem Umfang eingeführt worden. Die Erfahrung zeigt, dass jeder Ansatz eigene Stärken und Schwächen hat und dass bestimmte Lösungen für bestimmte Kontexte besser geeignet sind als andere. So wurde beispielsweise bei der jüngsten IAO-Überprüfung von umlagebasierten Ausbildungsfonds in acht Ländern der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) auf die sehr unterschiedliche Konzeption, Verwaltung und Leistung dieser Fonds trotz des grundsätzlich gemeinsamen Merkmals einer Unternehmensabgabe hingewiesen. Dieselbe Studie zeigt auch, welche Barrieren existieren und welche Erfolgsfaktoren bei der umlagebasierten Finanzierung ausschlaggebend sind. Dies sollte ein noch wichtigerer Bestandteil der Forschungsagenda der IAO werden, um besser in der Lage zu sein, Ländern eine faktenbasierte Beratung zu erteilen.¹⁷⁶

¹⁷³ EU, „Aufbau- und Resilienzfazilität“.

¹⁷⁴ IAA, *Guidelines on Rapid Assessment of Reskilling and Upskilling Needs*.

¹⁷⁵ IAA, *Lifelong Learning: Concepts, Issues and Actions*; UNESCO, *Domestic Financing in Education*.

¹⁷⁶ IAA, „A Review of Levy Training Funds in SADC“, erscheint demnächst.

- 203.** Eine weitere wichtige Frage, die angegangen werden muss, ist die ungleiche Verfügbarkeit von Finanzierungsmöglichkeiten für die Qualifikationsentwicklung jüngerer und älterer Menschen. Traditionell wurden die öffentlichen Finanzmittel in die allgemeine und berufliche Erstausbildung gelenkt, so dass hauptsächlich Schüler und junge Erwachsene davon profitierten. Das arbeitsbasierte Lernen, insbesondere das nicht-formale Lernen, wird hingegen oft trotz seiner großen Bedeutung in der betrieblichen Qualifikationsentwicklung nicht finanziell unterstützt. Öffentliche Investitionen, die der Erwachsenenbildung, älteren Arbeitnehmern, Arbeitslosen und erwachsenen Nichterwerbspersonen zugutekommen, waren geringer und private Investitionen waren daher in der Vergangenheit wichtiger. Für benachteiligte Gruppen wie Frauen, Menschen in ländlichen Gebieten, Geringqualifizierte, Menschen mit Behinderungen und Wanderarbeitnehmer, die oft keine Unterstützung erhalten und von der konventionellen Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik nicht erfasst werden, sind die Kosten und Zugänglichkeit des Lernens nach wie vor ein Problem. Ebenso sind in vielen Ländern finanzielle Anreize nur schwach auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet, und es mangelt ihnen an Gespür für bestimmte Marktsegmente und -nischen. KMU leiden besonders unter der schwachen Ausrichtung und erhalten in der Regel nicht genügend Unterstützung, obgleich Anreize für KMU besonders wichtig sind, da sie tendenziell weniger in Ausbildung investieren, insbesondere in übertragbare Qualifikationen, was die Mobilität der Arbeitnehmer und das Wachstum des Sektors beeinträchtigt.
- 204.** Bildungsinstitutionen, Arbeitgebern und/oder Einzelnen für das Lernen oder die Durchführung bestimmter Programme finanzielle Anreize zu gewähren, kann zwar die Teilnahmequoten erhöhen, bei einer solchen Ausbildung besteht jedoch das Risiko von Mitnahmeeffekten. Intelligent gestaltete Anreizsysteme fördern das Angebot an qualitativ hochwertiger Ausbildung, die auf hochqualifizierte Arbeitsplätze und zukunftsorientierte Qualifikationen sowie den Erwerb von Kernkompetenzen und übertragbaren Fähigkeiten ausgerichtet ist. Anreize und Finanzierungsstrategien können nachfrageorientierte Elemente mit sozialem Wert kombinieren und so gleichzeitig dem Qualifikationsbedarf von Unternehmen und den Bedürfnissen benachteiligter Gruppen Rechnung tragen. Bei einer wirtschaftlichen Wachstumsorientierung wird das Schwergewicht tendenziell auf das Erreichen von Arbeitsergebnissen gelegt und die Finanzierung wird in der Regel in Bereiche mit Fachkräftemangel oder dorthin geleitet, wo eine Verbesserung des Beschäftigungsniveaus wahrscheinlicher ist. Bei einer Orientierung in Richtung auf soziale Ergebnisse wird die Finanzierung tendenziell auf die Entwicklung von Kernkompetenzen und beschäftigungsfördernde und fachliche Qualifikationen benachteiligter Gruppen gelenkt, wobei das Ziel in einer höheren Arbeitsmarktbeteiligung, Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und verbesserten beruflichen Möglichkeiten liegt.

Mobilisierung, Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von Ressourcen

- 205.** Die Finanzierung ist ein wesentliches Element einer guten Verwaltungsführung. Die Verfügbarkeit monetärer Ressourcen bestimmt die Erschwinglichkeit und Nachhaltigkeit von Ökosystemen für lebenslanges Lernen. Finanzierungssysteme – einschließlich der Art und Weise, wie Mittel gesammelt, zugewiesen und verwaltet werden – sind grundlegende strukturelle Faktoren für die Effizienz und Wirksamkeit der Leistungserbringung. Die Mobilisierung von Ressourcen liegt in der Verantwortung aller beteiligten Akteure (an erster Stelle öffentliche Institutionen, aber auch private Organisationen und Unternehmen, Einzelpersonen, Ausbildungseinrichtungen usw.). Obwohl sie nachweislich erfolgreich sind, gibt es oft keine lokalen und sektoralen Regelungen für die Mobilisierung finanzieller Mittel und die Gestaltung finanzieller Anreize für Ausbildungszwecke. Institutionelle Haushalte, betriebliche Ausbildungsfonds und die Finanzierung von Programminitiativen sind oft nicht so

konzipiert, dass eine flexiblere Finanzierung und Kostenbeteiligung möglich sind. Eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten (einschließlich Ausbildungsfonds) können eingerichtet, entwickelt und verbessert werden, um ihre positiven Wirkungen zu maximieren.

- **Die Finanzierung aus dem Staatshaushalt** ist normalerweise die wichtigste Finanzierungsquelle für öffentliche Berufsbildungsanbieter und erfolgt in der Regel durch die direkte Zahlung von Mitarbeitergehältern und jährliche Haushaltszahlungen oder durch Ad-hoc- oder wiederkehrende Zuschüsse an Leistungsanbieter. Sie orientiert sich normalerweise am gegenwärtigen oder früheren Qualifikationsangebot und den damit verbundenen Daten (z. B. Anzahl der Lernenden, Anzahl der Lehrkräfte oder Anzahl der Lehrgänge). Bei Reformen der Ressourcenmobilisierung liegt der Schwerpunkt in der Regel auf einer Diversifizierung von Finanzierungsquellen, der Kostenbeteiligung und Maßnahmen zur Kostendeckung.
- **Ausbildungsfonds** sind ein zunehmend populärer Ansatz für die Mobilisierung von Mitteln für die Qualifikationsentwicklung; wegen schwacher Lenkungsstrukturen, Intransparenz bei der Vergabe von Mitteln und einer unzureichend zielgerichteten Programmierung funktionieren sie jedoch nicht immer gut. Es handelt sich um zweckgebundene Fonds außerhalb der üblichen staatlichen Haushaltskanäle, die in der Regel durch Unternehmensabgaben (eine zweckgebundene Unternehmenssteuer, die hauptsächlich zur Mittelbeschaffung für Ausbildungszwecke verwandt wird) finanziert werden, aber auch Beiträge von Regierungen und anderen Gebern erhalten können. Ausbildungsfonds können nationaler oder regionaler, sektoraler oder branchenspezifischer Art sein. Bewährte Praktiken legen nahe, dass sie besser in Ländern funktionieren, in denen die formale Industrie gut entwickelt ist, der soziale Dialog funktioniert und die Verwaltungs- oder Organisationskapazität gut ist.¹⁷⁷ Bekannte Probleme der Fonds sind: (a) die Klarheit der Ziele: Mittel können für Zwecke umgeleitet werden, die nichts mit den ursprünglichen Zielen zu tun haben; (b) die Lenkungsstrukturen: in vielen Fällen behandeln die Regierungen Ausbildungsfonds als eine Erweiterung ihrer nationalen Haushalte und Ausgaben, was den Einsatz und das Engagement der Arbeitgeber für die Qualifikationsentwicklung schmälern kann; (c) eine unzureichende Einbeziehung von KMU, insbesondere in der informellen Wirtschaft; und (d) unzureichende Aufsicht und Transparenz.¹⁷⁸ Eine wirksame zwei- oder dreigliedrige Überwachung und Aufsicht der Umsetzung kann die Wirksamkeit der Fonds verbessern und sicherstellen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich in angemessener Weise engagieren und für laufende Umsetzungsmaßnahmen einsetzen.
- Die Regierungen können Einzelne durch verschiedene gezielte **Subventionen, Darlehen, individuelle Lernkonten, Sparprogramme und verschiedene Anreize** direkt unterstützen, um die Teilnahme an der Ausbildung zu fördern, besser auf die Bedürfnisse der Lernenden einzugehen und die Berufsbildung und das lebenslange Lernen erschwinglich zu machen.¹⁷⁹ Solche Programme können auch andere Unterstützungsdienste umfassen, z. B. Berufsberatung, Unterstützung durch Coaching, Mahlzeiten, kostenlose Beförderung mit Transportmitteln, flexible Zeiteinteilung und Ausbildungszeiten sowie Unter-

¹⁷⁷ ETF, *Financing Work-Based Learning as Part of Vocational Education Reform: A Handbook for Policy Makers and Social Partners*, 2018; Richard Johanson, *A Review of National Training Funds* (Weltbank, 2009).

¹⁷⁸ IAA, "A Review of Levy Training Funds in SADC"; "Guide for Making TVET Inclusive for All".

¹⁷⁹ OECD, *Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future*, 2019.

stützung bei der Kinderbetreuung für Frauen und Lernmittel und -ausstattung für Menschen mit Behinderungen.¹⁸⁰ In besser entwickelten Systemen besteht auch ein wachsendes Interesse am Konzept individueller Lernansprüche unabhängig vom individuellen Beschäftigungsstatus (Kasten 21).¹⁸¹ Gegenwärtig gibt es jedoch nur eine sehr kleine Zahl von Programmen, die einen umfassenden Anspruch auf lebenslanges Lernen gewähren, und es gibt nur begrenzte Evaluierungsbelege für ihren Erfolg und ihre Eignung für den Kontext von Entwicklungsländern.¹⁸² Die erfolgreiche Einführung individueller Lernansprüche ist davon abhängig, dass bei der Entwicklung des lebenslangen Lernens grundlegende Probleme gelöst werden, z. B. verbesserte Koordination und Leitungsstrukturen, eine nachhaltige Finanzierung der Erwachsenenbildung und verbesserter Zugang zu Ausbildungsleistungen.

► Kasten 21. Innovative Mechanismen für die Finanzierung des lebenslangen Lernens

Es gibt bereits verschiedene innovative Mechanismen für die Finanzierung des lebenslangen Lernens Einzelner, insbesondere in Frankreich, Singapur, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern. So ermöglicht beispielsweise in Frankreich das System des persönlichen Lernkontos allen aktiven Erwerbstätigen (auch Selbständigen und Beamten), dass sie (bei einer Obergrenze auf Lebenszeit von 5.000 Euro) jährlich bis zu 500 Euro erhalten. Sie können diesen Betrag für einen Lehrgang ihrer Wahl einsetzen, um neue Qualifikationen zu erwerben. 2016 wurden fast 1,8 Milliarden Euro für dieses Programm bereitgestellt.¹

In Singapur ermöglicht ein ähnliches Finanzierungssystem bzw. ein „Kredit für Zukunftsqualifikationen“ allen Bürgern ab 25 Jahren, auf dem persönlichen Lernkonto eine Gutschrift in Höhe von 350 US-Dollar zu erhalten, die nicht verfällt und akkumuliert werden kann, da die Regierung periodische Zuschläge gewährt, die jedoch nur für staatlich genehmigte Kurse verwendet werden dürfen.²

Ende 2019 planten die Niederlande die Wiedereinführung ihres Programms für „individuelle Lernkonten“ zur Förderung des lebenslangen Lernens mit öffentlichen und privaten Mitteln (mit Anreizen wie Steuerbefreiungen für Unternehmen), das auf Zusammenarbeit zwischen der Regierung, den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Entwicklungsfonds und Exekutivagenturen beruht.³

¹ CEDEFOP, „Financing of Education and Training“. ² Joanna Seow, „Most Trainees Find Skills Training Useful for Work: Poll“, *The Straits Times*, 12. Februar 2019. ³ CEDEFOP, „Financing of Education and Training“.

- Die Mittel für die Qualifikationsentwicklung werden oft durch **Kofinanzierungsvereinbarungen** bereitgestellt, wobei auf Quellen wie Staatshaushalte, Studiengebühren und den privaten Sektor zurückgegriffen wird. Andere Quellen sind Arbeitnehmerbeiträge, private Spenden, einkommensschaffende Tätigkeiten und externe Hilfe.¹⁸³ Eine Entlastung der öffentlichen Finanzen ist möglich, indem ein besseres Gleichgewicht zwischen der öffentlichen und privaten Verantwortung für die Finanzierung der Ausbildung hergestellt wird.¹⁸⁴ Die Finanzierung durch den privaten Sektor ist oft sehr umfangreich: 2015 haben beispielsweise in der EU Unternehmen des privaten Sektors mit mindestens zehn Beschäftigten (etwa 50 Prozent aller Arbeitsplätze) 60,6 Milliarden Euro in die Ausbildung

¹⁸⁰ IAA, „[Making TVET and Skills Systems Inclusive of Persons with Disabilities](#)“, 2017.

¹⁸¹ IAA und UNESCO, *Taking a Whole of Government Approach*.

¹⁸² Siehe OECD, *Individual Learning Accounts*, wo nur vier Systeme mit vollen Leistungsansprüchen in OECD-Ländern genannt werden: Individual Learning Account im Vereinigten Königreich, SkillsFuture Credit in Singapur, Chèque Annuel de Formation im Kanton Genf (Schweiz) und Scottish Individual Learning Account (bis Oktober 2017).

¹⁸³ Palmer, „Financing Technical and Vocational Skills Development Reform“.

¹⁸⁴ Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit, „[New Business Models for Inclusive Growth](#)“ (IAA, 2018).

ihrer Beschäftigten investiert. Die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors (fast 25 Prozent aller Arbeitsplätze) oder Kleinunternehmen (fast 30 Prozent aller Arbeitsplätze) haben vermutlich Mittel in ähnlicher Höhe für die Ausbildung aufgewandt.¹⁸⁵ Durch ihre starke Mitwirkung an der Konzeption und den Steuerungsstrukturen der Systeme für Qualifikationsentwicklung können für den privaten Sektor Anreize gewährleistet werden, sich an der Finanzierung zu beteiligen.

- **Öffentlich-private Partnerschaften** sind eine weitere Möglichkeit zur Mobilisierung von Ressourcen und nehmen in der fachlichen Berufsbildung viele Formen an; sie funktionieren nach dem Prinzip der Kostenteilung, wobei die Ressourcen des privaten Sektors in Form von direkter Finanzierung, Sachleistungen oder direkter Bereitstellung die öffentliche Finanzierung unterschiedlicher Aspekte der Aus- und Fortbildung innerhalb der nationalen Systeme zur Qualifikationsentwicklung ergänzen. Öffentlich-private Partnerschaften haben beispielsweise die gemeinsame Erstellung neuer nationaler Qualifikations- und Lehrplanprofile, sektorspezifische Ausbildungsinitiativen in Anbetracht neuer Marktanforderungen und eine direkte Förderung individueller Institutionen durch örtliche Unternehmen ermöglicht.¹⁸⁶
- Eine anteilmäßige und angemessene Kostenteilung als Methode zur Mobilisierung von Ressourcen umfasst auch **steuerliche Anreize** (in der Regel Steuergutschriften oder Steuerfreibeträge) für Unternehmen und Einzelne,¹⁸⁷ **Aus- und Weiterbildungsurlaub**, wobei oft eine Aufteilung der Ausbildungskosten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern angeregt wird, **Rückzahlungsklauseln**, um Unternehmen Anreize zu geben, Ausbildung und Ausbildungsurlaub zu ermöglichen, **Gutscheine und andere Zuschüsse** für Einzelne oder Unternehmen, die eine bessere Zielgruppenerfassung und Reichweite ermöglichen, sowie **Darlehen an Einzelne** für eine fortgesetzte Bildung und Ausbildung. Bei der Konzeption von Anreizen sollte ein gleichberechtigter Zugang unter besonderer Berücksichtigung benachteiligter und ausgegrenzter Gemeinschaften beachtet werden, da bestimmte Anreize wie Darlehen und bestimmte Arten von steuerlichen Anreizen und Zuschüssen tendenziell diejenigen begünstigen, die bereits über den besten Zugang verfügen (Kasten 22).

► Kasten 22. Steuerliche Anreize

In vielen EU-Mitgliedstaaten werden bei der Ausbildung durch den privaten Sektor steuerliche Anreize eingesetzt. Die steuerliche Behandlung von Ausbildungsausgaben unterscheidet sich erheblich in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, von denen viele im Rahmen ihrer persönlichen Einkommenssteuersysteme Ermäßigungen der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer oder Steuergutschriften und -abzüge (für Kursgebühren) vorsehen, um private Investitionen in die Qualifizierung zu fördern (z. B. durch Lernkonten). Viele EU-Mitgliedstaaten gestatten Unternehmen auch im Rahmen ihrer Körperschaftssteuersysteme, Ausbildungsausgaben abzusetzen, während andere Ermäßigungen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung oder Körperschaftssteuervergünstigungen für Auszubildende gewähren. Es muss sichergestellt werden, dass solche Anreize keine wirtschaftlichen Verzerrungen verursachen. Steuerliche Anreize, die nicht zielgerichtet oder bedarfsorientiert sind, können große Unternehmen, Hochqualifizierte und Menschen mit dem besten Zugang zu Bildung und Ausbildung begünstigen.¹

¹ EU, *Investing in People's Competences*.

¹⁸⁵ EU, *Investing in People's Competences*.

¹⁸⁶ UNDP, *Best Practices Guidelines and Toolkit on Engaging the Private Sector in Skills Development*, 2017.

¹⁸⁷ CEDEFOP, *Using Tax Incentives to Promote Education and Training*, 2009.

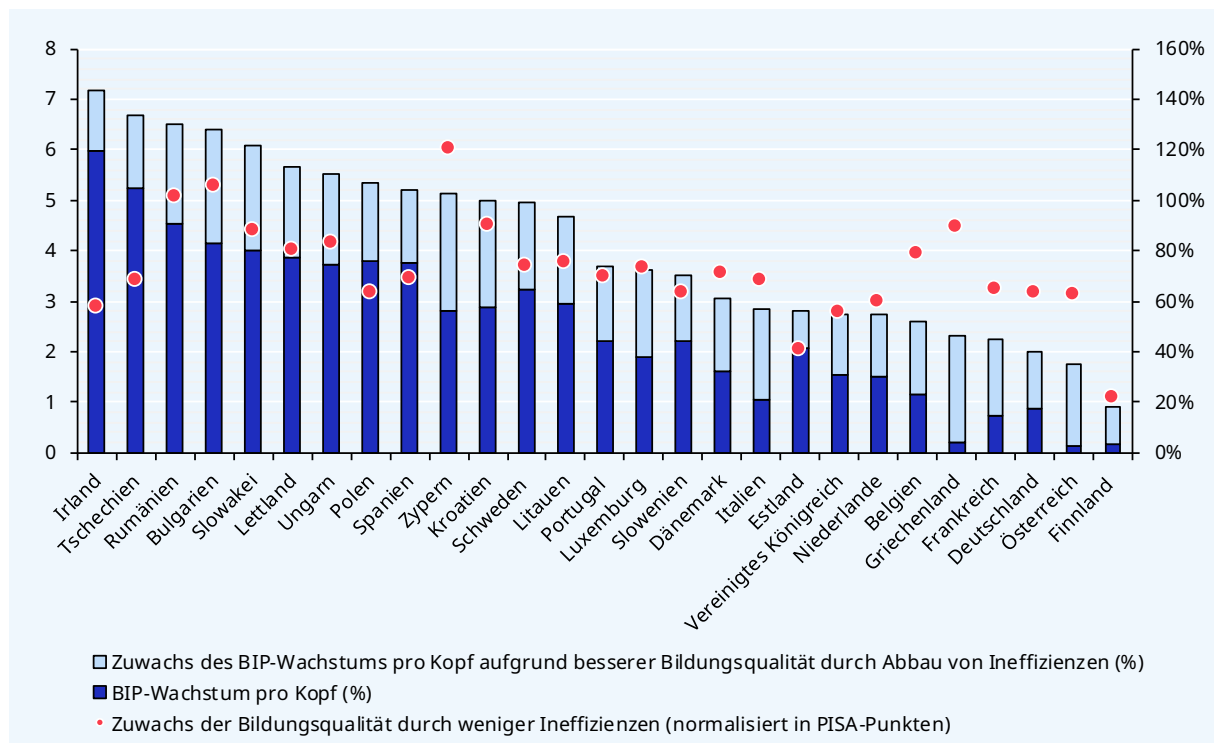
- 206.** Regierungen sollten ein förderliches grundsatz- und ordnungspolitisches sowie administratives Klima schaffen, in dem neben der öffentlichen Finanzierung auch private und andere Formen der Finanzierung gedeihen können. Unter anderem sollte das ordnungspolitische Umfeld die Einrichtung und den Betrieb öffentlicher und privater Ausbildungsanbieter erleichtern und nicht behindern. Investitionen sollten von Bereichen mit Überinvestitionen umgelenkt werden in Bereiche, in denen private oder öffentliche Unterinvestitionen zu verzeichnen sind. Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssysteme sollten in der Lage sein, vereinbarte Mindeststandards für öffentliche und private Anbieter festzulegen und zu bewerten. Die „privaten“ Partner in öffentlich-privaten Partnerschaften sind oft große, formale Unternehmen; die Regierungen sollten Vermittler oder Verbände ermutigen, auch kleinere Unternehmen in solche Partnerschaften einzubringen.

Eine wirksame und effiziente Mittelverwendung

- 207.** Aus der Perspektive des lebenslangen Lernens wird es wichtig sein, in Abkehr von den gegenwärtigen Ausgabenstrukturen der Qualifikationsentwicklung sicherzustellen, dass Mittel während des gesamten Lebenszyklus zugewiesen werden und sich nicht zum Nachteil erwachsener Arbeitnehmer auf junge Menschen konzentrieren. Schätzungen gehen davon aus, dass die EU-Mitgliedstaaten 0,1 bis 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung Erwachsener und 4 bis 6 Prozent des BIP für die allgemeine und berufliche Erstausbildung aufwenden.
- 208.** Der Zusammenhang zwischen der Finanzierung und der Verwirklichung nationaler Ziele ist bei der Reform der Qualifikationsentwicklung nicht immer klar. Reformmaßnahmen mit einem Bezug zu Effektivität (z. B. Qualität der Ausbildung und Arbeitsmarktergebnisse der Auszubildenden), zu Effizienz (z. B. Output pro Kosteneinheit) und zu Gerechtigkeit (z. B. der Grad, in dem die Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund und an unterschiedlichen Orten Zugang zu einer hochwertigen Ausbildung haben) müssen mit politischen Zielen in verschiedenen Politikbereichen verknüpft werden.¹⁸⁸ Die Ressourcenverteilung sollte den ermittelten Lücken und Bedürfnissen Rechnung tragen. Sie sollten so zugewiesen werden, dass die vereinbarten Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen Ebenen des Systems, die sonst oft durch unflexible und zentralisierte Finanzierungsmechanismen behindert werden, effektiv funktionieren können.
- 209.** Die durch eine effizientere Verwendung öffentlicher Investitionen im Bereich der Bildung und Ausbildung möglichen Gewinne können erheblich sein (Abbildung 18).

¹⁸⁸ Palmer, „Financing Technical and Vocational Skills Development Reform“.

► **Abbildung 18. Wirksame und effiziente Investitionen in Bildung und Ausbildung können das BIP pro Kopf deutlich verbessern, 2015**



Anmerkung: Empirische Analysen deuten darauf hin, dass die wissenschaftlichen PISA-Ergebnisse durch die Beseitigung sämtlicher Ineffizienzen (gegenüber einem Leistungsbesten in der EU) um den durch den roten Diamanten markierten Zuwachs verbessert werden könnten. Diese Verbesserung der PISA-Ergebnisse würde eine Zunahme des realen BIP-Wachstums pro Kopf entsprechend dem dunkelblauen Teil der Balken implizieren (entsprechend 0,4 bis 1,6 Prozent in EU-Mitgliedstaaten).

Quelle: EU, *Investing in People's Competences*.

210. In letzter Zeit hat das Interesse an bestimmten Finanzierungsmechanismen, die in einem kohärenten Rahmen angewandt werden sollten, zugenommen, so insbesondere:

- **Erfolgsbasierte Finanzierung** – Finanzierungsmechanismen, deren Finanzierungsformen finanzielle Anreize enthalten, die auf die gewünschte Wirkung abgestimmt sind. Dies kann dazu beitragen, die an der Ausbildung und an der Unterstützung nach der Ausbildung beteiligten Akteure zu motivieren, bestimmte Ziele im Zusammenhang mit der Qualifikationsentwicklung zu erreichen (verstärkte Ausrichtung auf weniger berücksichtigte und marginalisierte Gruppen, höhere Lehrgangsabschlussquoten, höhere Quoten einer Beschäftigung oder selbständigen Erwerbstätigkeit drei oder sechs Monate nach Abschluss der Ausbildung).
- **Ergebnisbasierte Finanzierung** – Finanzierungsmechanismen, bei denen bestimmte Leistungen oder Ergebnisse (Endresultate) belohnt werden, indem die Zahlung erst nach Überprüfung der Leistungserbringung erfolgt.
- **Social Impact Bonds und Human Capital Performance Bonds** – von der Regierung ausgegebene Schuldtitel, die Kapital zur Finanzierung von Projekten für Qualifikationsentwicklung zur Verwirklichung sozialer Ergebnisse bereitstellen.

Finanzielle Reaktionen auf die Pandemie

- 211.** Von Forschern wird geschätzt, dass das BIP aufgrund der zu Qualifikationseinbußen führenden Lernverluste und der Korrelation zwischen Qualifikationen und Produktivität in der Kohorte, die gegenwärtig ausgebildet wird und von Schulschließungen betroffen ist, für den Rest des Jahrhunderts um durchschnittlich 1,5 Prozent geringer ausfallen könnte.¹⁸⁹ Dies sollte bei Krisenreaktionen und den Maßnahmen zur Konjunkturbelebung nach COVID-19 berücksichtigt werden, um die wechselseitige Interdependenz von größeren Investitionen in Kompetenzen und Fähigkeiten und höherer Beschäftigung, Produktivität, sozialer Inklusion und nachhaltiger Entwicklung zu stärken und so der Verwirklichung der Agenda 2030 den dringend benötigten Schub zu verleihen.¹⁹⁰
- 212.** Seit Anfang des Jahres 2020 haben Regierungen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von COVID-19 beispiellose fiskalische und monetäre Pakete auf den Weg gebracht, die sich auf etwa 9 Billionen US-Dollar belaufen¹⁹¹ und zum Teil zur Unterstützung von qualifikationsbezogenen Maßnahmen eingesetzt wurden:
- **Investitionen für die Unterstützung der Umstellung von traditionellen auf Online-Kurse** waren hauptsächlich auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen ausgerichtet, die am meisten von unzureichender Konnektivität betroffen waren, und zielten darauf ab, Ungleichheit beim Zugang von jungen Menschen zu Bildung und Ausbildung zu verringern.
 - Zusätzliche Investitionen in **IKT und digitale Lösungen** (insbesondere IT-Plattformen für e-Learning und e-Tools und IT-geschulte Fachkräfte) wurden und werden voraussichtlich weiterhin als Priorität angesehen.
 - In einigen Fällen wird für die **Nutzung von Online-Lehrgängen** finanzielle Unterstützung gewährt (Kambodscha, Argentinien). Lehrkräften und Ausbildern werden Förderanträge für persönliche Entwicklung angeboten, um Online-Ausbildung zu entwickeln, die Verwendung digitaler Werkzeuge ergänzend zu unterstützen und vorbildliche Praktiken für den Fernunterricht zu entwickeln (Nigeria). Internet- und Telefonhotlines wurden eingerichtet, um psychologische Unterstützung zu gewähren. In vielen Ländern erhielten Lehrkräfte und Ausbilder weiterhin ein volles Gehalt sowie materielle Unterstützung für benötigte Geräte. Lehrkräfte und Lernende erhielten zusätzliche Mittel für Internetverbindungen und Computer. Richtlinien wurden ausgearbeitet, um Fernunterricht zu erteilen, und für die damit verbundenen Ausgaben wurden Kostenerstattungen und Zuschüsse bereitgestellt.
 - **Für und von Berufsbildungsorganisationen** wurden Mittel bereitgestellt, um neue Materialien auszuarbeiten, neue Technologien einzuführen und/oder die Nutzung des Online- und Offline-Fernunterrichts auszuweiten, um Fähigkeiten aufzubauen. Gemäß einer aktuellen IAO/UNESCO/Weltbank-Erhebung korrelieren die zugesagten Ressourcen offenbar positiv mit dem Einkommensniveau der Länder, so dass Länder mit niedrigerem Einkommen benachteiligt sind.¹⁹²

¹⁸⁹ Schleicher, *The Impact of COVID-19 on Education*.

¹⁹⁰ Schleicher, *The Impact of COVID-19 on Education*.

¹⁹¹ IAA, „COVID-19 und die Welt der Arbeit“, Konzeptpapier.

¹⁹² IAA, *ILO-UNESCO-WBG Joint Survey*; OECD, „VET in a Time of Crisis“.

► Kasten 23. Beispiele für die Unterstützung der Berufsbildung und Qualifikationsentwicklung

- Malaysia bot Studierenden Förderpakete an.
- Schweden nutzt ein Krisenpaket für Arbeitsplätze und Übergängen mit Plänen für eine verstärkte Finanzierung und Unterstützung der Berufsbildung, einschließlich der Anbieter von Fernunterricht in der höheren Berufsbildung.
- In den Vereinigten Staaten wird die Aufnahme von Jugendlichen (im Alter von 16-24 Jahren) mit oder ohne schulische Ausbildung in neue oder bestehende Ausbildungs- oder Ausbildungsvorbereitungsprogramme mit vor der Krise geplanten, jedoch erst im April 2020 angekündigten Zuschüssen (42,5 Millionen US-Dollar) zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft Jugendlicher unterstützt.¹
- In der Republik Korea erhalten einige Sektoren, die sich in einer Beschäftigungsnotlage befinden, Zuschüsse für Bildungsausgaben.

¹ IAA, *ILO-UNESCO-WBG Joint Survey*; OECD, „VET in a Time of Crisis“.

- **Spezielle Unterstützung für Lehrlinge und Lehrlingsausbildungsprogramme.** Australien unterstützt im Rahmen seiner Reaktion auf COVID-19 70.000 Kleinbetriebe bei der Weiterbeschäftigung ihrer bis zu 117.000 Auszubildenden und Trainees durch eine neue Lohnsubvention (50 Prozent ihrer Löhne bis zu neun Monate von Januar bis September 2020).
- Unternehmen und Arbeitnehmer in Sektoren mit einem dramatischen Rückgang der Produktion und des Umsatzes und einem Automatisierungsrisiko erhielten **Förderpakete**, etwa um den Übergang der Transport- und der Öl- und Gasindustrie in widerstandsfähigere, zukunftsorientierte und höhere Qualifikationen erfordernde Sektoren wie erneuerbare Energien, IT oder Biotechnologie zu unterstützen. So hat beispielsweise Schottland finanzielle Anreize von 5.000 Britischen Pfund für Arbeitgeber in der Öl- und Gasindustrie und 2.000 Britischen Pfund für sonstige Arbeitgeber eingeführt, die einen von einem anderen Arbeitgeber entlassenen Auszubildenden einstellen.¹⁹³

¹⁹³ IAA, *ILO-UNESCO-WBG Joint Survey*; OECD, „VET in a Time of Crisis“.

► Kapitel 5

Chancen für alle erschließen: Zugang und Übergänge

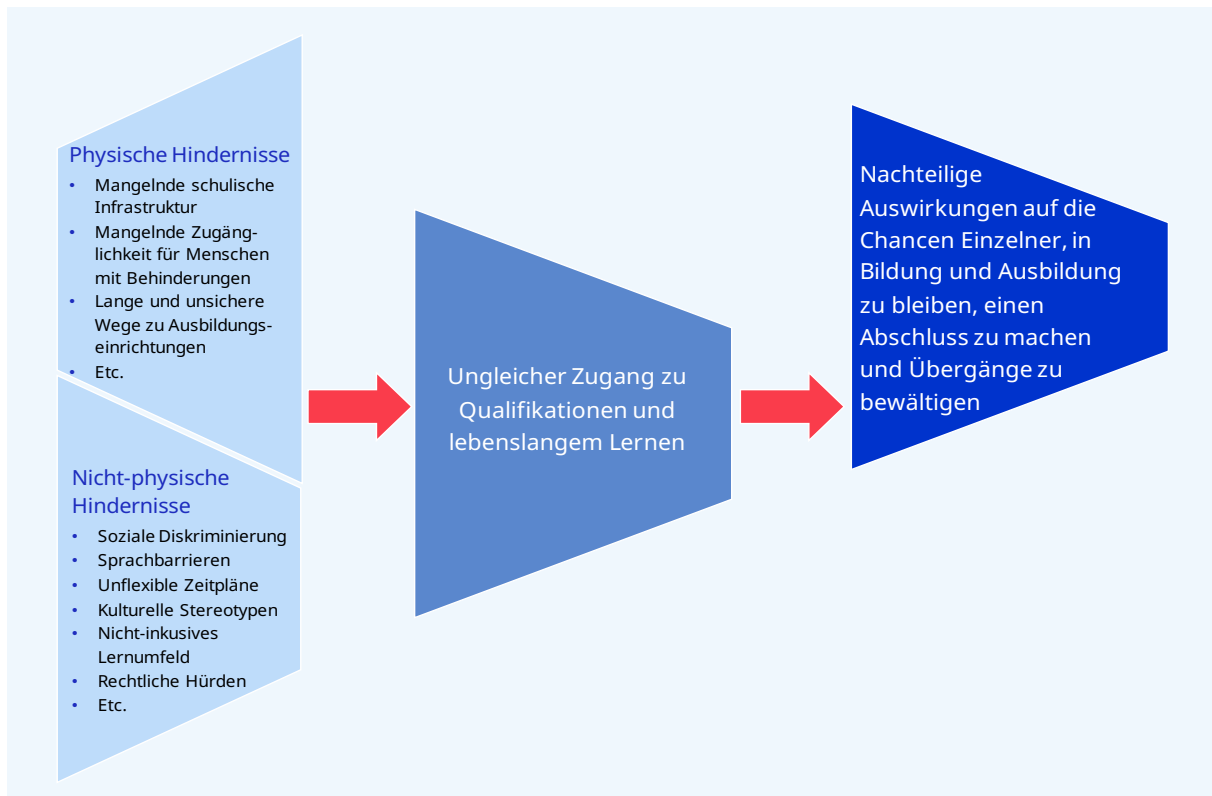
5.1. Förderung der Vermittlung von Fertigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen für alle Arbeitskräfte während ihres gesamten Arbeitslebens

- 213.** Chancengleichheit für alle beim Zugang zu Qualifikationen und lebenslangem Lernen ist ein Schlüsselfaktor für eine inklusive und nachhaltige Entwicklung. Die Nichtdiskriminierung gehört zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten der IAO bei der Arbeit¹⁹⁴ und spiegelt sich in den SDG-Zielvorgaben 4.5 und 8.5 über einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Ausbildung und menschenwürdige Arbeit für alle, im Übereinkommen Nr. 142, der Empfehlung Nr. 195 und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen wider. Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung spiegeln sich ebenfalls im Rahmen „Niemanden zurücklassen“ des Koordinierungsrates der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten wider.¹⁹⁵
- 214.** Hindernisse für einen gleichberechtigten Zugang (Abbildung 19) können durch einen Mangel an geeigneten Bildungsrahmen oder Finanzvorschriften, Stereotypen und Diskriminierung oder durch negative Kontextfaktoren (z. B. sozioökonomischer Hintergrund, Beschäftigungsstatus oder regionale Unterschiede) entstehen. Menschen, die in ländlichen und abgelegenen Gebieten und in der informellen Wirtschaft leben und arbeiten, stehen oft vor vielfältigen Hindernissen. Physische Barrieren sind beispielsweise eine unzureichende Lerninfrastruktur (z. B. große Entfernung zu Ausbildungszentren, keine geeigneten Gebäude, keine Toiletten für Frauen), ein beschränkter Zugang für Menschen mit Behinderungen oder lange und unsichere Wege zu Ausbildungseinrichtungen (insbesondere für Mädchen und Frauen). Zu den nicht-physischen Barrieren gehören soziale Diskriminierung (z. B. Religion, Geschlecht, Alter, Behinderung), Sprachbarrieren (ethnische Minderheiten), inflexible Zeitpläne (die Menschen mit Betreuungsaufgaben benachteiligen), kulturelle Stereotypen, die zu stereotypen Berufsentscheidungen in der Berufsbildung führen, eine nicht-inklusive Lernumgebung (Mangel an weiblichen Ausbildern oder Ausbildungsmaterial) oder Barrieren rechtlicher Art (z. B. Flüchtlinge, Migranten).

¹⁹⁴ Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958.

¹⁹⁵ UN-Dokument [CEB/2016/6/Add.1](#).

► **Abbildung 19. Physische und nicht-physische Hindernisse für einen gleichberechtigten Zugang**



215. Diese Faktoren tragen zu einem ungleichen Zugang zu Qualifikationen und lebenslangem Lernen bei und beeinflussen auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person in Bildung und Ausbildung verbleibt oder einen Abschluss macht und eine menschenwürdige Arbeit aufnimmt und/oder von einem Arbeitsplatz zum anderen oder auf dem Arbeitsmarkt von außen nach innen wechselt. So werden beispielsweise in Europa die Abbruchquoten in der allgemeinen und beruflichen Bildung unter anderem durch den Migrationshintergrund der Lernenden oder ihre Angehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit, den Grad der elterlichen Unterstützung und ihre gesundheitliche Situation beeinflusst.¹⁹⁶

216. Die Schließung von Schulen und Ausbildungszentren und die weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise haben einige Ungleichheiten vertieft oder neue Aspekte hinzugefügt. In vielen Ländern ist der Internetzugang insbesondere in ländlichen Gebieten teuer und der Datenzugang über Mobiltelefone begrenzt. Lücken in der Infrastruktur führen zu einer weiteren Vertiefung der Ungleichheit beim Zugang junger Menschen zu Bildung und Ausbildung innerhalb eines Landes und international. Nach groben Schätzungen haben nur etwa 60 Prozent der Weltbevölkerung einen Internetzugang.¹⁹⁷ Weltweit war etwa ein Drittel aller Schulkinder nicht in der Lage, nach Schulschließungen an Fernunterricht teilzunehmen.¹⁹⁸ Durch den Mangel an Geräten und Internetanbindung hatten benachteiligte Gruppen keinen Zugang zum Lernen und nur begrenzte Möglichkeiten, ihre

¹⁹⁶ CEDEFOP, *Leaving Education Early: Putting Vocational Education and Training Centre Stage, Volume I: Investigating Causes and Extent*, 2016.

¹⁹⁷ Joseph Johnson, „Worldwide Digital Population as of October 2020“, *Statista*, 27. Januar 2021.

¹⁹⁸ UNICEF, „COVID-19: Are Children Able to Continue Learning during School Closures?“, Fact Sheet, 2020.

Fähigkeiten auf den neuesten Stand zu bringen oder zu verbessern; Menschen mit Behinderungen, Lernende im Erwachsenenalter und andere Kategorien von Lernenden berichten über Schwierigkeiten bei der Nutzung von Technologien, digitalen Inhalten und Ressourcen, was zu Lernabbrüchen führt. Daraus resultiert die Gefahr, dass die schon vor der Pandemie bestehende digitale Kluft sich weiter vertieft. In Familien kann die durch die Pandemie verursachte wirtschaftliche Not die Abbrecherquote und die Gefahr erhöhen, dass Kinder in Kinderarbeit gedrängt werden.¹⁹⁹

- 217.** Frühzeitige Benachteiligungen beim Zugang zu Bildung und Ausbildung führen oft zu weiteren Benachteiligungen während des Arbeitslebens.²⁰⁰ Die Zukunft der Arbeit bringt mit der zunehmenden Nutzung von Technologie, Automatisierung und Digitalisierung – trotz ihres großen Potenzials für die Überwindung von Inklusionshindernissen – wegen des ungleichen Zugangs zu Bildung und Ausbildung die Gefahr größerer Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, den Regionen, den Generationen und den Einkommen mit sich. Der Ausschluss von Möglichkeiten zur Qualifizierung und zum lebenslangen Lernen führt nicht nur dazu, dass die Anpassungsfähigkeit der Menschen an sich wandelnde Arbeitsplätze und Arbeitsmärkte geringer wird, er wirkt sich auch auf die Fähigkeit der Gesellschaft insgesamt aus, einen strukturellen Wandel zu durchlaufen und Neuerungen einzuführen. In der OECD/PIAAC-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener wird ebenfalls bestätigt, dass bei Menschen mit einem geringeren Alphabetisierungsgrad die Wahrscheinlichkeit geringer ist, dass sie während des Arbeitslebens von einer Weiterbildung profitieren, als bei Menschen mit einem höheren Alphabetisierungsgrad.²⁰¹
- 218.** Während die Tatsache, dass Benachteiligungen beim Zugang zu Qualifikationen und zum Lernen im Arbeitsleben fortbestehen, auf Länderebene eindeutig festgestellt wurde, fehlt es an weltweit vergleichbaren Daten über den Grad der Ausgrenzung bestimmter Gruppen oder den Grad der Inklusivität von Systemen der Berufsbildung und des lebenslangen Lernens.
- 219.** Die IAO fördert inklusive Qualifikationen und inklusives lebenslanges Lernen auf der Grundlage von Nichtdiskriminierung als ein grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit. Ein neuer Leitfaden der IAO²⁰² enthält ein Selbstbewertungsinstrument für politische Entscheidungsträger und Praktiker der Berufsbildung, mit dem die Inklusivität des derzeitigen Berufsbildungssystems auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene überprüft werden kann. Er findet bei Lehrgängen für Kapazitätsaufbau im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO Verwendung und wird in drei Ländern als Pilotprojekt durchgeführt.

Wie man Berufsbildungssysteme und lebenslanges Lernen gestaltet, damit es für alle funktioniert

- 220.** Für eine inklusive Zukunft der Arbeit muss die Inklusion in Politiken, Strategien und Rahmen für Qualifikationen und lebenslanges Lernen als ausdrückliches politisches Ziel anerkannt werden, wobei die verschiedenen physischen und nicht-physischen Barrieren, die zu Diskriminierung und Ausgrenzung führen, zu berücksichtigen sind.²⁰³ Die Verbesserung des Zugangs und der Übergänge für alle erfordert Koordination und integrierte Maßnahmen in

¹⁹⁹ IAO/UNICEF, *COVID-19 and Child Labour*, 2020.

²⁰⁰ IAA, *Gleichheit bei der Arbeit: Die andauernde Herausforderung: Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, IAK.100/I(B) (2011).

²⁰¹ OECD, *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*, 2019.

²⁰² Ralf Lange et al., *Guide on Making TVET Inclusive for All* (IAA, 2020).

²⁰³ IAA, „Making TVET and Skills Systems Inclusive“.

sämtlichen Ministerien, Arbeitsverwaltungen, Ausbildungseinrichtungen und den Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, sozialen Schutz, finanzielle und nicht-finanzielle Unterstützungsprogramme für Einzelne oder Arbeitgeber und Maßnahmen in den Bereichen Industrie, Investitionen, Technologie und Umwelt. Da die Übergangspfade immer komplexer werden, müssen die politischen Antworten erweitert werden, damit Menschen durch eine größere Vielfalt von Optionen unterstützt werden können, z. B. inklusive Ausbildungsumgebungen und -programme, flexible Lernoptionen, die Informations- und Kommunikationstechnologie einschließen, mobiles und gemischtes Präsenzunterrichts-Online-Lernen, Berufs- und Laufbahnberatung sowie individuell angepasste Ausbildungs- und ausbildungsvor- und -nachbereitende Dienste, Lernansprüche wie oben erwähnt, aktive Arbeitsmarktpolitiken, umfassender und integrierter Sozialschutz und Dienste zur Anerkennung von Qualifikationen.

- 221.** Die Jahrhunderterklärung fordert **inklusive Ausbildungsumgebungen und -programme**, die einem universellen konzeptionellen Ansatz folgen sollten, der Flexibilität und Zugänglichkeit gewährleistet und die Frage der Stärkung der Selbstbestimmung der Auszubildenden angeht, indem ihre besonderen Bildungserfordernisse berücksichtigt werden. Auf der Grundlage einer detaillierten Analyse von Barrieren und von Konsultationen sollten in den Ausbildungszentren und/oder am Arbeitsplatz und in jeder Phase des Ausbildungszyklus (Aufnahme der Ausbildung, Verbleib, Abschluss oder Bewertung) angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Zu den wichtigsten Strategien gehören: die Änderung von Lehrplänen und Ausbildungsmethoden für die Berufsbildung; die Ausbildung und Sensibilisierung der Ausbilder von Bildungsanbietern und Unternehmen in Bezug auf Inklusion und Vielfalt; und die Überwachung der Teilnahme benachteiligter Einzelner und Gruppen während der gesamten Ausbildung.
- 222. Informations- und Kommunikationstechnologien sowie mobiles und gemischtes Präsenzunterrichts-Online-Lernen** werden zunehmend als kostengünstige Möglichkeiten genutzt, um Barrieren abzubauen, die in entlegenen Gebieten den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Ausbildung und der Weiterentwicklung von Fähigkeiten einschränken.²⁰⁴ Dies wird dadurch erreicht, dass die Ausbilder in der Berufsbildung Zugang zu einer Vielzahl relevanter Unterrichtsmaterialien erhalten und (über das Mobiltelefon) den Lernfortschritt der Lernenden überwachen können, sofern eine geringe Konnektivität keine zusätzlichen Barrieren schafft.
- 223.** In vielen Ländern stellt es eine große Herausforderung dar, benachteiligte Einzelne und Gruppen **rechtzeitig über die Vielfalt der Ausbildungskurse und ihre Vorteile zu informieren**. Länder mit starken Berufsbildungssystemen haben Informationszentren und Plattformen oder Messeveranstaltungen eingeführt, um Lernende über das Ausbildungsangebot zu informieren. In Ländern mit schwachen Qualifizierungssystemen haben Eltern, Arbeitnehmerorganisationen oder Jugendliche und andere Gruppen mit nichtstaatlichen Organisationen zusammengearbeitet, um z. B. Menschen in ländlichen Gemeinschaften zu erreichen.²⁰⁵
- 224.** Die **Berufs- und Laufbahnberatung** ist ein Unterstützungsprozess, der Menschen dabei hilft, Ausbildungs- und Laufbahnoptionen zu entdecken und Entscheidungen zu treffen, um

²⁰⁴ IAA und OECD, *Global Skills Trends*.

²⁰⁵ IAA, *Rural Skills Training: A Generic Manual on Training for Rural Economic Empowerment (TREE)*, 2009; OECD, *A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries*, 2016.

ihre Entwicklung in unterschiedlichen Übergangszeiten des Lebens zu unterstützen.²⁰⁶ In einigen Ländern sind Berufsberatungsangebote Teil der Lehrpläne der unteren Sekundarstufe und berücksichtigen die Interessen und Fähigkeiten junger Menschen, um einen reibungslosen Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu gewährleisten. Arbeitsvermittlungsdienste spielen auch eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Berufsberatung und -orientierung während des gesamten Arbeitslebens. Einige Regierungen bieten im Übrigen zielgruppenspezifische Dienste durch spezialisierte private und nichtstaatliche Organisationen an.²⁰⁷

- 225.** Die **berufsvorbereitende Ausbildung**, die Menschen angeboten wird, die Mindestanforderungen nicht erfüllen, enthält oft starke arbeitsbasierte Lern- und Berufsberatungselemente, wodurch die Lernenden befähigt und auf die Teilnahme an Berufsbildungskursen oder einer Lehrlingsausbildung vorbereitet werden.
- 226.** Für Lernende in prekären Situationen ist die **Unterstützung nach der Ausbildung** besonders wichtig, um erfolgreiche Übergänge zu erleichtern, z. B. durch Ausbildung in Fähigkeiten für die Arbeitssuche, das Schreiben von Lebensläufen und Führen von Bewerbungsgesprächen, Stellensuche und -vermittlung unabhängig davon, ob dies von der Arbeitsvermittlung oder von oder in Zusammenarbeit mit den Berufsberatungszentren der Bildungs- und Ausbildungsanbieter bereitgestellt wird. Durch lokale Verbindungen mit Unternehmen und Jobmessen werden potentielle Arbeitgeber und Unternehmen mit Arbeitssuchenden zusammengeführt. Die IAO unterstützt beispielsweise in Nordafrika, wo Hochschulabsolventen unter hoher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung leiden, Berufsberatungszentren an den Universitäten in Algerien und Ägypten.^{208, 209}
- 227.** **Gezielte, maßgeschneiderte Bildungs- und Ausbildungsangebote** werden oft in enger Zusammenarbeit mit spezialisierten Partnern (z. B. nichtstaatlichen Organisationen) durchgeführt, die die erforderlichen Lehrpläne und Ausbildungsmaterialien sowie die Lehrkräfteausbildung bereitstellen und angemessene Vorkehrungen²¹⁰ für die besonderen Bedürfnisse der Lernenden treffen. Ein wichtiger Bestandteil gezielter und individualisierter Ausbildungsangebote ist die Bewertung und Anerkennung von Qualifikationen, die durch früheres Lernen erworben wurden. Das stärkt die Motivation der Lernenden und spart Zeit und finanzielle Ressourcen, indem auf bestehende Fähigkeiten aufgebaut wird und anschließend Qualifikationsprofile vervollständigt werden. **Aktive Arbeitsmarktprogramme** sind auf Menschen ausgerichtet, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, und spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung jedes Einzelnen, Übergänge durch Beratung und gezieltes Arbeitsmarkttraining, Unternehmertum, Unterstützungsmaßnahmen staatlicher Arbeitsvermittlungsdienste, Subventionen usw. zu bewältigen.²¹¹ Dem **Schutz bei Arbeitslosigkeit** kommt bei der Unterstützung in Übergangsphasen des Berufs- und Privatlebens

²⁰⁶ NEO, *Guide for Providing Comprehensive Career Guidance Services to Disadvantaged Youth* (IDB, 2014).

²⁰⁷ OECD, *Bildungs- und Berufsberatung: Bessere Verzahnung mit der öffentlichen Politik*, 2004.

²⁰⁸ IAA, *Youth and Employment in North Africa: A Regional Overview*, 2017.

²⁰⁹ Für Projektbeispiele siehe IAA, „University Centers for Career Development“; „Tawdif: De l'université au monde du travail“.

²¹⁰ Angemessene Vorkehrungen sind eine einmalige Anpassung oder Unterstützung, die von einem Arbeitgeber, einer Ausbildungsinstitution oder einem anderen Anbieter bereitgestellt und von einer Person mit einer Behinderung benötigt wird, damit sie sich an Ausbildungs- und Arbeitsprozessen beteiligen kann, z. B. physische Anpassungen, Änderungen bei Bewerbungsverfahren, Änderung von Arbeitsplänen oder Bereitstellung oder Modifizierung von Ausrüstung. Siehe IAA, *Promoting Diversity and Inclusion through Workplace Adjustments: A Practical Guide*, 2016.

²¹¹ IAA, *What Works: Promoting Pathways to Decent Work*, 2019.

eine entscheidende Rolle zu. Ein gerechter Übergang zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft für alle erfordert einen wirksamen Schutz bei Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Arbeitsvermittlungsdiensten, Qualifikationsentwicklung und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, um es Arbeitnehmern zu ermöglichen, gegebenenfalls umzuschulen und die Stelle zu wechseln.²¹²

- 228. Die Anerkennung von Fähigkeiten, die durch eine Lehrlingsausbildung in der informellen Wirtschaft und andere Formen des früheren Lernens erworben wurden**, ist ein weiterer wichtiger Weg, um die Inklusion der in der informellen Wirtschaft lernenden und arbeitenden Menschen zu fördern und Übergänge in die Formalität zu erleichtern. Die IAO hat bereits die Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildung in zehn Ländern unterstützt²¹³ und fördert die Einrichtung oder Stärkung von Systemen zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen in sieben Ländern und der SADC-Region.²¹⁴

5.2. Bestimmte Zielgruppen

- 229.** Schutzbedürftigkeit hängt von verschiedenen persönlichen und sozioökonomischen Faktoren ab, die oft viele Facetten haben und unter anderem zu Diskriminierung von Frauen in ländlichen Gebieten, indigenen Menschen mit Behinderungen und älteren Wanderarbeitnehmern führen.²¹⁵
- 230.** Bei **Arbeitnehmern in ländlichen Gemeinschaften** zählt die Qualifikationsentwicklung oft zu den wichtigsten Maßnahmen zur Steigerung von Produktivität und Einkommen, sowohl für die Landwirtschaft als auch für nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten zur Unterstützung der Bereiche Fertigprodukte, Mechanisierung, spezielle landwirtschaftliche Erzeugnisse und Dienstleistungen. Oft sind die unzureichenden Grundfertigkeiten von Jungen und Mädchen ein Hindernis für das weitere Lernen. Die Vermittlung von Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten zusätzlich zur qualifizierenden Ausbildung ist eine gezielte Maßnahme, die zu Ergebnissen führt. Durch die **Ausbildung auf der Gemeinschaftsebene**, z. B. die bewährte Methodologie der Ausbildung für ländliche wirtschaftliche Eigenständigkeit (Training for Rural Economic Empowerment – TREE) der IAO, die weltweit in etwa 20 Ländern angewandt wurde, können lokale Ausbildungsanbieter relevante Ausbildung und anschließende Unterstützung anbieten. Der Aufbau lokaler Multi-Akteur-Plattformen für die Förderung der Berufsbildung und Beschäftigung und die Stärkung lokaler Verwaltungssysteme sind von entscheidender Bedeutung, um die Dezentralisierung von Berufsbildungssystemen und die Vermittlung von Qualifikationen in ländlichen Gemeinschaften zu unterstützen.²¹⁶ Gemeinschaftsbasierte Ausbildungsdienste sind partizipatorisch und haben daher ein großes Potenzial, bedarfsorientiert, flexibel und inklusiv zu sein. Gemäß einer Wirkungsanalyse des TREE-Programms in Simbabwe konnten die Begünstigten ihr Einkommen im Vergleich zu

²¹² IAA, *Guidelines for A Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015; *World Employment and Social Outlook 2018*.

²¹³ Einschließlich Ägypten, Bangladesch, Benin, Jordanien, Kenia, Niger, Simbabwe, Sudan, Tunesien und die Vereinigte Republik Tansania; siehe Michael Axmann und Christine Hofmann, „Overcoming the Work-Inexperience Gap through Quality Apprenticeships – the ILO’s Contribution“ (IAA, 2013).

²¹⁴ IAA, *Recognition of Prior Learning (RPL): Learning Package*, 2018.

²¹⁵ Amanda Lenhardt und Emma Samman, *In Quest of Inclusive Progress: Exploring Intersecting Inequalities in Human Development* (ODI, 2015).

²¹⁶ IAA, „Training for Rural Economic Empowerment (TREE)“, Kurmitteilung, 2017.

den Nichtbegünstigten in der dreijährigen Programmlaufzeit um 787 US-Dollar erhöhen.²¹⁷ Die Ausgaben für Kinder und Gesundheit stiegen im gleichen Zeitraum ebenfalls an.

- 231. Indigene und in Stämmen lebende Völker**, die für die COVID-19-Pandemie besonders anfällig waren,²¹⁸ können auch mit diskriminierenden Einstellungen in Schule und Ausbildung, Sprachbarrieren und einer unzureichenden Anpassung von Lernmaterialien an ihre Bedürfnisse konfrontiert sein, was zu einem vorzeitigen Abbruch der Ausbildung führen kann. Gleichzeitig werden ihre traditionellen Kenntnisse und die zugehörigen Fähigkeiten oft nicht anerkannt. Gemäß den Vereinten Nationen haben in Lateinamerika und der Karibik von den 85 Prozent der indigenen Kinder, die ursprünglich eingeschult wurden, nur 40 Prozent die Sekundarbildung abgeschlossen.²¹⁹ Das IAO-Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, sieht vor, dass Maßnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, dass den Angehörigen der betreffenden Völker mindestens die gleichen Bildungsmöglichkeiten aller Stufen zur Verfügung stehen wie der übrigen Bevölkerung des Landes.
- 232. Menschen in fragilen Situationen**, die durch Konflikte, Naturkatastrophen oder Zwangsumsiedlungen gefährdet sind, leiden unter einem Mangel an Möglichkeiten für Ausbildung und Existenzsicherung, was zu Unsicherheit und geringen Investitionen in Qualifizierung führt. Als Teil des Programms Beschäftigung für Frieden und Resilienz entwickelt die IAO einen neuen Leitfaden für die Berufsbildung in fragilen Situationen, der konzipiert wurde, um die Fähigkeit von Ausbildern zu verbessern, mit gemischten Gruppen umzugehen und aktiv zum sozialen Zusammenhalt und zur Friedenskonsolidierung in ihren Gemeinschaften beizutragen. Die „mobile“ oder „aufsuchende“ Ausbildung – eine bisher selten genutzte Modalität – bringt die Ausbildung zu marginalisierten Gemeinschaften, z. B. im Rahmen der PROSPECTS-Partnerschaft zu Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften im Sudan,²²⁰ die sonst keinen oder nur sehr eingeschränkten Zugang haben, beispielsweise Frauen in ländlichen Gebieten oder von einer Krise betroffene Gemeinschaften.
- 233. Für Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft**, die am Arbeitsplatz ausgebildet werden, sind die Zertifizierung ihrer Qualifikationen und Weiterbildungsmöglichkeiten für den Zugang zu formellen Arbeitsmärkten unerlässlich. In Anerkennung dessen, dass auf informellem Weg erworbene Fähigkeiten eine wichtige Komponente ihrer Humanressourcen darstellen, hat eine wachsende Zahl von Ländern die Lehrlingsausbildung in der informellen Wirtschaft verbessert und damit begonnen, Systeme für die Anerkennung früherer Lernerfahrungen einzuführen, die kontinuierliche Pfade zwischen der berufsvorbereitenden Ausbildung, der Berufsbildung und Programmen für kontinuierliche Weiterbildung schaffen.²²¹ In der Pandemie eröffnen digitale Lern- und Ausbildungslösungen die Möglichkeit, die Kontakte zu dieser Zielgruppe zu verbessern.
- 234. Arbeitnehmer mit unterschiedlichen vertraglichen Vereinbarungen**, darunter Arbeitskräfte in der Plattformwirtschaft, haben Probleme beim Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten, da sie von arbeitgeberfinanzierten Programmen oft nicht erfasst werden. Selbständig

²¹⁷ Michée Lachaud et al., „The Impact of Agri-Business Skills Training in Zimbabwe: An Evaluation of the Training for Rural Economic Empowerment (TREE) Programme“, *Journal of Development Effectiveness* 10, Nr. 3 (2018): 373-391.

²¹⁸ IAA, „COVID-19 and the World of Work: A Focus on Indigenous and Tribal Peoples“, 2020.

²¹⁹ UN, „Indigenous Peoples' Right to Education“, 2016.

²²⁰ IAA, „Partnership for improving Prospects for Host Communities and Forcibly Displaced Persons“.

²²¹ Robert Palmer, *Lifelong Learning in the Informal Economy: A Literature Review* (IAA, 2020); und Simon Field und Ava Guez, *Pathways of Progression: Linking Technical and Vocational Education and Training with Post-Secondary Education* (UNESCO, 2018).

Erwerbstätige sind bei der Ausbildung oft mit hohen Opportunitätskosten konfrontiert und benötigen möglicherweise vielfältige Kompetenzen, die oft nicht angeboten werden. Es mangelt ihnen auch an Informationen über Möglichkeiten zur Qualifizierung, Umschulung und Weiterbildung.²²² Bildungsansprüche sind ein wichtiger Mechanismus, um den Zugang zu Qualifikationen und lebenslangem Lernen sicherzustellen.²²³

- 235. Junge Menschen, die weder eine Schule besuchen noch in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen**, sind eine besonders gefährdete Gruppe, der in den letzten Jahren auch unter der SDG-Zielvorgabe 8.6 verstärkt politische Aufmerksamkeit zuteil wurde. Aktive Arbeitsmarktprogramme, berufsvorbereitende Lehrgänge und Maßnahmen der „zweiten Chance“ waren hier erfolgreich. Die Verbindung von Ausbildungsmaßnahmen mit Beratung, Stellenvermittlung und anderen für die Beschäftigung relevanten Diensten hat sich als besonders erfolgreich erwiesen, um jungen Menschen, die weder eine Schule besuchen noch in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, einen Zugang zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen zu verschaffen.²²⁴ Die Bereitstellung von Arbeitsmarktdiensten, die Kombination von Ausbildung und Sozialleistungen und das koordinierte Handeln von Ministerien für Bildung, Arbeit und Jugend haben die Ausweitung der ansonsten fragmentierten Ansätze unterstützt. Es hat sich gezeigt, dass sich wirksam zielgerichtete Maßnahmen positiv auf das Einkommen junger Menschen auswirken können, jedoch nicht immer vorhanden sind, insbesondere außerhalb von Ländern mit hohem Einkommen.²²⁵ Die „Jugendgarantie“ ist eine Zusage der Mitgliedstaaten der EU, die gewährleistet, dass alle jungen Menschen unter 25 Jahren ein hochwertiges Angebot für eine Beschäftigung, eine Weiterbildungsmaßnahme, eine Lehrstelle oder ein Praktikum erhalten. Die COVID-19-Pandemie hat unverhältnismäßig starke Auswirkungen auf Jugendliche gehabt, und bei ihrem Lernen und ihrer beruflichen Weiterentwicklung wird mit „Vernarbungseffekten“ gerechnet.²²⁶
- 236.** Der Qualifizierungs-, Umschulungs- und Weiterbildungsbedarf **älterer Arbeitnehmer** ist von Land zu Land und von Region zu Region unterschiedlich. Die OECD/PIAAC-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener zeigt jedoch klar, dass die 55- bis 65-Jährigen in IT-Umgebungen durchweg ein geringeres Niveau an Lese-, Schreib-, Rechen- und Problemlösungskompetenz aufweisen als die 25- bis 30-Jährigen in ihren Ländern. Ältere Arbeitnehmer stehen neben der Diskriminierung aufgrund ihres Alters vor größeren Herausforderungen, was Grundfertigkeiten und das Lernen sowie folglich auch die Anpassung an ein sich veränderndes Arbeitsumfeld betrifft. Der Zugang von erwachsenen Arbeitnehmern zu einer Ausbildung auf hohem Niveau zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit ist nach wie vor ein stark vernachlässigter Bereich.²²⁷ Daher ist es wichtig, dass die Regierungen die Budgets für mehr und qualitativ bessere Aus- und Fortbildung sowie für lebenslanges Lernen und eine kontinuierliche betriebliche Weiterbildung für Arbeitnehmer und erwachsene Arbeitsuchende ausweiten. Online- und gemischte Präsenz-Online-Lehrgänge für Lese-,

²²² Palmer, „Financing Technical and Vocational Skills Development Reform“.

²²³ IAA und UNESCO, *A Review of Entitlement Schemes for LLL*, 2019.

²²⁴ Jochen Kluge et al., *Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review*, (Campbell Collaboration, 2017).

²²⁵ IAA, *Non-Standard Employment around the World*.

²²⁶ IAA, *Youth & COVID-19: Impacts on Jobs, Education, Rights and Mental Well-Being*, 2020.

²²⁷ OECD, *OECD Employment Outlook 2019*.

Schreib- und Rechenkompetenzen, zunehmend auch für berufliche Fächer, gewinnen an Dynamik, um diese Zugangslücke zu schließen (Kasten 24).²²⁸

► **Kasten 24. Weiterbildungspfade: Die EU**

„Weiterbildungspfade“ ist ein Programm, das sich an geringqualifizierte Erwachsene, insbesondere ohne Abschluss der oberen Sekundarstufe, richtet und drei grundlegende Schritte umfasst: eine **Bewertung der Qualifikationen** zur Feststellung der Kompetenzen und des Verbesserungsbedarfs, oft in Form eines „Kompetenz-Audits“; ein **Lernangebot**, das die Lese-, Schreib-, Rechen- oder digitalen Kompetenzen verbessert und Fortschritte zu höheren Qualifikationen ermöglicht, die den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechen; und die **Validierung und Anerkennung** neu erworbener Qualifikationen.

- 237. Für junge und erwachsene Erwerbstätige**, die ihre Stelle verloren haben, können in der Pandemiezeit Kurse zur Qualifikationsentwicklung angeboten werden (Umschulung erwachsener Arbeitnehmer, z. B. von Hotellerie und Tourismus zu Gesundheit).
- 238.** Der Rehabilitation **junger Straftäter in Haftanstalten** wird zunehmend eine vorrangige Bedeutung für friedliche und resiliente Gemeinschaften zuerkannt. Junge Menschen, meist aus einkommensschwachen Vierteln, sind in einem Teufelskreis aus Armut und Kriminalität gefangen. Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit und geringe Entlohnung Haupthindernisse für ihre Wiedereingliederung darstellen; zu den Herausforderungen gehören aber auch das Strafregister und der Mangel an marktgerechten Fertigkeiten.²²⁹ Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung²³⁰ hat aufgezeigt, welche Vorteile sich aus einer qualifizierenden Ausbildung für Häftlinge ergeben, insbesondere eine geringere Rückfallquote und ein höherer Grad der Beschäftigung nach der Entlassung. Das Interamerikanische Zentrum für Wissensentwicklung in der Berufsbildung (CINTERFOR) hat in Uruguay das Programa Justicia e Inclusión unterstützt, das sich auf die Verbesserung der Rehabilitation und sozialen Wiedereingliederung von Häftlingen und ehemaligen Häftlingen durch Bildungs- und Berufsbildungsprogramme konzentriert und darüber hinaus ein Netzwerk von Experten zu diesem Thema unterhält.²³¹
- 239.** Eine weitere hochgradig gefährdete Gruppe sind **Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit und gefährdete Bevölkerungsgruppen**, denen durch Maßnahmen zur Förderung von Qualifikationen und lebenslangem Lernen geholfen werden kann. In den Präventionsbestimmungen des IAO-Protokolls von 2014 zum Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, werden Aufklärungstätigkeiten am häufigsten genannt. Die generelle Berücksichtigung der Formen, Risiken und Auswirkungen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, auch durch Menschenhandel, in Lehrplänen der Aus- und Fortbildung, insbesondere in gezielten, nicht-formalen Qualifizierungsprogrammen gemeinschaftsbasierter Organisationen oder im Rahmen des Orientierungstrainings vor der Ausreise von Wanderarbeitnehmern würde diesbezüglich hilfreich sein. Die Wiedereingliederung von Opfern sollte einen Zugang zu Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten erlauben, indem bestehende öffentliche Dienste und Programme in Hochrisikogebieten genutzt werden. Dabei kann es sich um öffentliche

²²⁸ IAA und OECD, *Global Skills Trends*.

²²⁹ PRI, *Global Prison Trends 2018*, 2018.

²³⁰ UNODC, *Line Up Live Up Trainer Manual: Life Skills Training Through Sport to Prevent Crime, Violence and Drug Use*, 2017.

²³¹ CINTERFOR, „Formación Profesional y Privación de Libertad: Apuntes para una Agenda“, 2019.

Beschäftigungsprogramme sowie um spezielle Rehabilitationspakete wie Zuschüsse, Qualifikationsentwicklung, psychosoziale Unterstützung, Mikrokredite und die Entwicklung von Kleinstunternehmen handeln. Die IAO hat Beispiele guter Praxis gesammelt und zwei Globale Leitlinien über die Verhütung von Zwangsarbeit durch Qualifizierung und lebenslanges Lernen und die Wiedereingliederung von Opfern erstellt und in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Handelszentrum den Kapazitätsaufbau weiterentwickelt.²³²

- 240.** Die wichtigsten Herausforderungen, denen **Wanderarbeitnehmer**²³³ beim Zugang zu qualitativ hochwertiger Ausbildung und menschenwürdigen Arbeitsplätzen gegenüberstehen, sind eine unzureichende Nutzung von Qualifikationen, ein Mangel an Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, unzureichende Informationen und das Risiko der Ausbeutung geringqualifizierter Arbeitnehmer. Die COVID-19-Pandemie hat dazu geführt, dass Wanderarbeitnehmer entweder in ihrem Bestimmungsland festsäßen oder gezwungen waren, in ihr Heimatland zurückzukehren.²³⁴ Auch **Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Zwangsvertriebene** können beim Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung auf rechtliche Hindernisse stoßen.²³⁵ Wo die Arbeitsmigration eine Reaktion in Bezug auf festgestellte Qualifikationsdefizite in Zielländern und Qualifikationsüberschüsse in den Herkunftsländern darstellt, ist sie von gegenseitigem Nutzen für Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den Herkunfts- und Zielländern und entlang der Migrationskorridore. Die Entwicklung und Anerkennung von Fähigkeiten der Wanderarbeitnehmer vor, während und nach der Migration fördert ihre Integration in den Arbeitsmarkt und die Nutzung von Qualifikationen. Ausbildungsmaßnahmen können ein Orientierungstraining vor der Ausreise, einschließlich einer interkulturellen und sprachlichen Schulung und Kernkompetenzen umfassen. Die Anhebung der Ausbildung auf das in Zielländern geforderte Niveau kann auch den nationalen Qualifikationssystemen zugutekommen, vorausgesetzt, diese Fähigkeiten sind auch für die lokalen Arbeitsmärkte relevant. Die in der Regel höheren Kosten dieser Programme sollten zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Migranten geteilt werden und nicht zu einer „Hintertür“ für die Erhebung von Rekrutierungsgebühren werden. Die Arbeitsvermittlungsdienste spielen bei der Berufsberatung und -orientierung in den Herkunfts- und Zielländern eine wichtige Rolle. Systeme für eine bilaterale oder multilaterale Anerkennung ausländischer Qualifikationen erweisen sich bei einer wirksamen Integration in den Arbeitsmarkt oft noch immer als schwerfällig und langsam. Die IAO unterstützt Länder bei der Stärkung von Systemen für Wanderarbeitnehmer für die Anerkennung früherer Lernerfahrungen, auch nach der Rückkehr.²³⁶ In Zusammenarbeit mit der UNESCO, der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) und dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) hat die IAO eine globale Qualifikationspartnerschaft im Bereich der Migration geschmiedet und die Entwicklung von Qualifikationspartnerschaften zwischen Ländern und Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in West- und Zentralafrika unterstützt.

²³² IAA, *Global Guidelines on the Prevention of Forced Labour through Lifelong Learning and Skills Development Approaches*, 2020; *Global Guidelines on the Economic Reintegration of Victims of Forced Labour through Lifelong Learning and Skills Development Approaches*, 2020.

²³³ Nach globalen Schätzungen der IAO gab es 2017 174 Millionen Wanderarbeitnehmer.

²³⁴ IAA, „Protecting Migrant Workers during the COVID-19 Pandemic: Recommendations for Policy-Makers and Constituents“, 2020.

²³⁵ IAA, „Protecting the Rights at Work of Refugees and Other Forcibly Displaced Persons during the COVID-19 Pandemic: Recommendations for Policy-makers and Constituents“, 2020.

²³⁶ IAA, *How to Facilitate the Recognition of Skills of Migrant Workers: Guide for Employment Services Providers*, 2017.

- 241.** Im Rahmen des Übereinkommens über die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** setzen sich Menschen mit Behinderungen für inklusive Bildungs- und Ausbildungssysteme ein, die den Zugang zur allgemeinen Qualifikationsentwicklung erleichtern, wenn immer möglich in Abkehr von speziellen Ausbildungseinrichtungen, die oft eine Zertifizierung auf niedrigerem Niveau bei verstärkter Segregation bieten. Viele Bildungseinrichtungen sind jedoch nicht bereit, Menschen mit Behinderungen zu integrieren, universelle Konzepte einzuführen, um die Zugänglichkeit von Informationen und Lernmaterial und die physische Zugänglichkeit zu gewährleisten, und angemessene Vorkehrungen zu treffen. Zulassungsvorschriften stellen zusätzliche Hindernisse für die Inklusion dar. Die IAO unterstützt die Sensibilisierung des Personals von Berufsbildungszentren, den Aufbau von Kapazität für den Umgang mit Behinderungen, die Einführung angemessener Vorkehrungen durch die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und bei Bedarf die Unterstützung durch spezialisierte Dienste, die von entscheidender Bedeutung sind, wenn es darum geht, unter Verwendung grundsatzpolitischer Beratung und praktischer Werkzeuge die Kultur des Bildungs- und Ausbildungssystems in Richtung einer Abkehr von spezialisierten beruflichen Rehabilitationsansätzen (wie geschützte Werkstätten) zu verändern.²³⁷
- 242.** In Ländern mit einer starken Online-Präsenz gibt es zunehmend die Tendenz zu kostenloser oder kostengünstiger Fortbildung, und **bedürftige Familien** haben Beihilfen für den Erwerb von Computern, mobilen Datenpaketen und Telekommunikationsdiensten erhalten.
- 243.** Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen kommt eine wichtige Aufgabe zu, was die Vermittlung von Normen und Werten betrifft, einschließlich derer, die sich auf Sexualität und Geschlecht beziehen. **Menschen mit unterschiedlicher sexueller Orientierung, geschlechtlicher Identität, geschlechtsspezifischem Ausdruck und Geschlechtsmerkmalen** – lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle (LGBTI-)Personen – sind oft Mobbing und Stigmatisierung ausgesetzt, was sie zwingt, Ausbildungsprogramme abzubrechen.²³⁸
- 244.** Während der Pandemie werden die am stärksten gefährdeten Gruppen weiterhin ganzheitliche Unterstützung benötigen, die über die Qualifizierung hinausgeht – psychologische Beratung, gesundheitliche Unterstützung und Beratung und Unterstützung bei administrativen und rechtlichen Fragen. Viele dieser Dienste können aus der Ferne mit Hilfe digitaler Werkzeuge umgesetzt werden; die Kosten und die Zeit, die für ihre Entwicklung erforderlich sind, können jedoch für viele Unterstützungsdienste möglicherweise nicht tragbar sein.²³⁹
- 245.** In der COVID-19-Krisensituation sind inklusive Möglichkeiten für Qualifikationsentwicklung und lebenslanges Lernen besonders wichtig, um zu verhindern, dass Menschen zurückgelassen werden, und um ihre Beschäftigungsfähigkeit aufrechtzuerhalten und eine rasche Erholung von Wirtschaft und Unternehmen zu gewährleisten. Sollen solche Maßnahmen wirksam und nachhaltig sein, müssen sie während der Monate der Pandemie durchgeführt werden, sollten sich aber auch über die Erholung und die Zeit danach erstrecken.
- 246.** Die **Gewährleistung von Zugang und qualitativ guten Lösungen** für das Fern- und Online-Lernen ist von größter Bedeutung, um alle einzubeziehen, insbesondere die Schutzbedürftigsten. Ohne abnehmende Kosten und eine zunehmende Qualität des Zugangs ist

²³⁷ IAA, „Making TVET and Skills Systems Inclusive“; *Inclusion of People with Disabilities in Vocational Training: A Practical Guide*, 2013.

²³⁸ UNESCO, *Out in the Open: Education Sector Responses to Violence Based on Sexual Orientation and Gender Identity/Expression*, 2016.

²³⁹ UNESCO, *Out in the Open*.

davon auszugehen, dass sich in allen Ländern die Ungleichheit der Bildungsergebnisse zwischen denen, die über einen Zugang verfügen, und denen, die keinen haben, vergrößert. In diesem Zusammenhang hat die IAO darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, in digitale Infrastruktur zu investieren und für benachteiligte Gruppen Fern- und Kurssoptionen durch inklusive digitale und analoge Technologien auszubauen.²⁴⁰

- 247.** Überall auf der Welt wurden funktionierende Lösungen entwickelt, von **aktualisierten Lehrplänen und Ausbildungsprogrammen**, um der wachsenden Qualifikationsnachfrage in Sektoren Rechnung zu tragen (z. B. Chemie, Gesundheit), der **Online-Schulung für ausscheidende Arbeitnehmer** zur Erhaltung der Arbeitsplatzqualifikation oder der **passgenauen Stellenbesetzung und Weiterbildung** für rückkehrenden Migranten oder Lehrstellen für Migranten, die ihre Arbeitsstelle verloren haben, bis hin zu **Online-Plattformen zur Erleichterung der Anerkennung früherer Lernerfahrungen**. So kann beispielsweise die Anerkennung von Qualifikationen von Wanderarbeitnehmern für die Nutzung von Beschäftigungschancen in der Gesundheitsversorgung und anderen Sektoren dazu beitragen, den Arbeitsmarktbedarf zu decken und die Wiedereingliederung von Arbeitskräften in Stellen in ihren Heimatländern zu unterstützen. Peru und Argentinien haben zumindest für die Dauer der Reaktion auf die COVID-19-Pandemie beschleunigte Verfahren für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen venezolanischer Migranten im Bestimmungsland entwickelt. Gewerkschaften arbeiten bei verschiedenen Hilfsmaßnahmen für Wanderarbeitnehmer ebenfalls grenzüberschreitend zusammen, z. B. zwischen Malaysia und Bangladesch bei der Verteilung von Lebensmitteln. Indien hat zur Unterstützung von Kuwait, das etwa eine Million indischer Wanderarbeitnehmer beherbergt, ein ärztliches Team entsandt.²⁴¹
- 248.** In den meisten Fällen müssen **Strategien zur Erreichung der Menschen („Outreach-Strategien“)** an die neue Realität angepasst und digitale Werkzeuge eingesetzt werden, um die Kontinuität der Maßnahmen für unterschiedliche Zielgruppen zu gewährleisten. Menschen mit Behinderungen sollten Unterstützung durch Informationen und Kommunikationsmittel erhalten, die für sie zugänglich sind, z. B. Gebärdensprache, Untertitelung, Blindenschrift und zugängliche digitale Dateiformate. Diese Vorgehensweise ist erforderlich, um sicherzustellen, dass bestehende Ungleichheiten durch den Übergang zum Online- und Fernlernen nicht verstärkt werden.
- 249.** **Örtliche Arbeitsvermittlungsdienste** bieten **KMU** bei der Umschulung und Weiterbildung ihrer Beschäftigten während der Pandemie sowie einer Reihe von Menschen Unterstützung, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und bei denen die Gefahr besteht, dass die Arbeitslosigkeit länger andauert und ihre Qualifikationen nicht mehr gefragt sind. Neben verstärkter Beratung werden Kernkompetenzen und Kompetenzen für die Beschäftigungsfähigkeit vermittelt, um die Beschäftigungsfähigkeit durch Online-Aus- und Weiterbildung aufrechtzuerhalten.

5.3. Gleichstellung der Geschlechter im Bereich von Qualifikationsentwicklung und lebenslangem Lernen

- 250.** Trotz der Fortschritte, die in den letzten Jahren in vielen Ländern bei der Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter erzielt worden sind, ist der Zugang von Frauen und LGBTI-Personen zu Qualifikationen, lebenslangem Lernen und dem Arbeitsmarkt durch eine Reihe

²⁴⁰ IAA, „Distance and Online Learning during the Time of COVID-19“.

²⁴¹ IAA, „Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic“.

weitverbreiteter soziokultureller Normen und sozioökonomischer und struktureller Zugangsbarrieren noch immer eingeschränkt.²⁴²

- 251.** Hindernisse für Bildung und Ausbildung sind besonders in ländlichen, informellen und traditionellen Wirtschaftssystemen offensichtlich, wo Haus- und Pflegearbeiten nach wie vor in erster Linie in der Verantwortung der Frauen liegen.²⁴³ Sicherheitsbedenken im Zusammenhang mit Reisen über größere Distanzen und schlechte Infrastruktur, etwa das Fehlen separater Waschräume, können Mädchen daran hindern, auch nur ein grundlegendes Niveau an Lese-, Schreib- und Rechenkompetenz zu erreichen. Sexuelle Belästigung und geschlechtsspezifische Gewalt in Bildungseinrichtungen haben weltweit noch immer Auswirkungen auf Lernende und das Lehrpersonal und können sich sehr negativ auf den Schulbesuch und das Lernniveau auswirken.²⁴⁴ Die Situation hat sich im Verlauf der gegenwärtigen Pandemie verschlimmert, wodurch auch die bestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern größer geworden sind. Frauen gehören zu den Gruppen, die von der Krise besonders hart betroffen sind. Der Rückgang der Beschäftigung fiel unter Frauen in der Regel größer aus als unter Männern,²⁴⁵ während die Nachfrage nach unbezahlter Betreuungsarbeit von Frauen und Fälle häuslicher Gewalt zugenommen haben. Bei ihrer Reaktion auf COVID-19 hat die IAO der Gleichstellung der Geschlechter besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zur Unterstützung der Regierungen und Sozialpartner bei der Umsetzung gleichstellungsorientierter Grundsatzmaßnahmen während der COVID-19-Krise und in der Erholungsphase haben die IAO und UN-Women ein gemeinsames Programm zum Thema „Förderung menschenwürdiger Beschäftigung für Frauen durch inklusive Wachstumspolitik und Investitionen in die Pflegewirtschaft“ auf den Weg gebracht. Politische Instrumente werden entwickelt, die auf nationaler Ebene eingesetzt werden können, um die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von COVID-19 auf die Beschäftigung anzugehen, gleichstellungsorientierte Förderpakete zu konzipieren und Investitionen im Pflegebereich zu unterstützen. Sie können auf umfassende Weise in gleichstellungsorientierte beschäftigungspolitische Maßnahmen integriert werden, die sich auf verschiedene Bereiche erstrecken, insbesondere die Geld- und Steuerpolitik, die Qualifikationsentwicklung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Konkrete Maßnahmen beinhalten Weiterbeschäftigungsbeihilfen, damit weibliche Beschäftigte ihre Arbeitsplätze und ihre Qualifikationen aufrechterhalten und sich an erwartete Nachfrageveränderungen anpassen können und so eine rasche Erholung unterstützen. Die aktive Einbeziehung von Arbeitgebern und anderen relevanten Partnern wie privaten Arbeitsvermittlern bei der Unterstützung von Frauen (und Männern) in betroffenen Sektoren und Branchen können verhindern, dass Fähigkeiten verloren gehen und die Arbeitssuche aufgegeben wird.²⁴⁶ Die IAO hat zusätzliche unternehmerische Dienste entwickelt, so etwa verstärkte Bemühungen zur Förderung des Unternehmertums von Frauen und verantwortungsbewusster Geschäftspraktiken. Im August 2020 unterstützte das von der IAO geförderte Migrations-Ressourcen-Center über 185.000 Wanderarbeitskräfte, darunter 39 Prozent Frauen.²⁴⁷

²⁴² UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2019*.

²⁴³ IAA, „*The Gender Divide in Skills Development: Progress, Challenges and Policy Options for Empowering Women*“, 2020.

²⁴⁴ UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2019*; Nelly P. Stromquist et al., *Women Teachers in Africa: Challenges and Possibilities* (Routledge, 2017).

²⁴⁵ IAA, „ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work: Seventh Edition“.

²⁴⁶ IAA, „*Gender-Responsive Employment Recovery: Building Back Fairer*“, 2020.

²⁴⁷ GB.340/INS/18/6.

- 252.** Es sollten Schritte unternommen werden, um den Ausschluss junger Frauen von Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten zu überwinden. Eine nachfrageorientierte Ausbildung sollte angeboten werden, um Frauen dabei zu helfen, in Arbeitsplätzen im MINKT-Bereich hochwertige Beschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten zu erhalten. Weitere bewährte Maßnahmen sind die Erhöhung der Zahl der weiblichen Lehrkräfte in „männlichen“ Berufen und der männlichen Lehrkräfte in „weiblichen“ Berufen, die Beseitigung von Geschlechterstereotypen in Unterrichtsmaterialien, die Organisation von „Mädchentagen“ in Schulen und Ausbildungseinrichtungen und die geschlechtsneutrale Berufsorientierung sowie die Förderung positiver Rollenmodelle.²⁴⁸ In einigen Fällen kann die Schaffung frauenspezifischer Lernumgebungen, die für Frauen eine angenehmere Atmosphäre schaffen, und die Professionalisierung von traditionell als weiblich angesehenen Tätigkeiten dazu beitragen, Frauen in den Arbeitsmarkt zu bringen und ihnen Laufbahnpfade in andere Berufe zu öffnen. Wiedereinstellungsoptionen sind für Frauen auf der Grundlage ihrer vorhandenen Fähigkeiten, erwarteten beruflichen Veränderungen und einer Umschulung jedoch wesentlich begrenzter als die der Männer.²⁴⁹
- 253.** Frauen und Männer beteiligen sich zwar allgemein in ähnlichem Umfang am lebenslangen Lernen, es gibt aber erhebliche Unterschiede bei der Art ihres Lernens und den Vorteilen, die sie daraus ziehen. Die Eurostat-Erhebung über Erwachsenenbildung stellt fest, dass mehr Männer am arbeitsbezogenen Lernen teilnehmen als Frauen.²⁵⁰ Wenn das lebenslange Lernen die Gleichstellung der Geschlechter fördern oder Ungleichheiten beseitigen soll, sollten Ausbildungsprogramme den Lebenszyklen der Menschen Rechnung tragen und ihre Zeitpläne, Kosten und Inhalte an die spezifischen Bedürfnisse der Lernenden anpassen, um Zugangsbarrieren zu überwinden (Kasten 25).²⁵¹

► **Kasten 25. Überwindung traditioneller Geschlechterstereotypen**

Weibliche Ingenieure in den besetzten arabischen Gebieten: Bis vor Kurzem gab es im Gazastreifen praktisch keine weiblichen Bauingenieure im Baugewerbe in leitenden Aufsichtsfunktionen. Um diesem Ungleichgewicht entgegenzuwirken, wurde 2011 in Zusammenarbeit mit der IAO das Qualifizierungsprogramm für graduierte weibliche Bauingenieure ins Leben gerufen. Für sie wurde eine spezielle Ausbildung organisiert, die umfangreiche praktische Arbeiten, einschließlich einer mehrmonatigen Arbeit an Bauplänen, beinhaltete. Das Projekt trug dazu bei, das stereotype Bild von Frauen im Baugewerbe zu verändern. Die meisten weiblichen Ingenieure wurden nach Ende des Projekts von den Unternehmen weiterbeschäftigt.

Durchgängige Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung in Costa Rica: Das nationale Ausbildungsinstitut in Costa Rica war das erste von mehreren nationalen Berufsbildungseinrichtungen in Zentralamerika, das eine umfassende Strategie zur durchgängigen Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung auf den Weg brachte, um die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen zu verbessern. Eine detaillierte Gleichstellungsanalyse wurde durchgeführt, an die sich eine Gleichstellungspolitik mit einem fünfjährigen Aktionsplan für 2013–17 anschloss. In Anlehnung an diesen Erfolg wurde dieser Ansatz in anderen Ländern in Zentralamerika repliziert.¹

¹ IAA, „The Gender Divide in Skills Development“, 2020.

²⁴⁸ Siehe IAA, *Breaking Gender Barriers in the World of Work*, 2018.

²⁴⁹ WEF, *Towards a Reskilling Revolution*.

²⁵⁰ Ellen Boeren, „Gender Differences in Formal, Non-Formal and Informal Adult Learning“, *Studies in Continuing Education* 33, Nr. 3 (2011): 333-346.

²⁵¹ Patricia Gouthro, „A Critical Feminist Analysis of the Homeplace as Learning Site: Expanding the Discourse of Lifelong Learning to Consider Adult Women Learners“, *International Journal of Lifelong Education* 24, Nr. 1 (2005): 5-19.

► Kapitel 6

Die Führungsrolle der IAO im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen

6.1. Die Arbeit der IAO im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen: Eine Momentaufnahme erzielter Ergebnisse

- 254.** Durch Tätigkeiten wie analytische Berichte und Studien, die Ausarbeitung von Handbüchern, Kapazitätsaufbau und -entwicklung, fachliche Beratung und Unterstützung, Lobbyarbeit, Arbeitskreise für Sensibilisierung und Wissens- und Informationsaustausch sowie die Konzeption und Einführung neuer Programme kommt der IAO bei der Entwicklung effektiver nationaler Ausbildungssysteme, -institutionen und -programme eine führende oder koordinierende Rolle zu.
- 255.** In den Zweijahresperioden 2018–19 und 2020–21 wurden bedeutende Fortschritte erzielt. Zum einen wurden Qualifikations- und Berufsbildungsstrategien entwickelt, um die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes besser zu antizipieren und die Ausbildung entsprechend anzupassen, zum anderen wurden neue Ausbildungsprogramme entwickelt und durchgeführt, die den Schwerpunkt auf strategische Sektoren, Frauen, Jugendliche und andere besonders schutzbedürftige Gruppen und die ländliche Wirtschaft legen. Methodiken wie TREE und STED wurden in den Ländern wirksam eingesetzt, um den Qualifikationsbedarf zu antizipieren und die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft zu unterstützen. Die IAO erstellte den zwei Bände umfassenden ILO Toolkit for Quality Apprenticeships und Länder haben in diesem Bereich bedeutende Fortschritte erzielt. Für Ausbilder und Leiter von Berufsbildungsinstitutionen einer Reihe von Ländern wurden Maßnahmen für Kapazitätsaufbau durchgeführt. Die IAO unterstützte die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika bei der Erstellung von Leitlinien zur Anerkennung früherer Lernerfahrungen und half Ländern bei ihrer Umsetzung. Der sektorale Ansatz erweist sich weiterhin als eine Stärke der IAO: verschiedene sektorspezifische Studien wurden durchgeführt, um von Mitgliedstaaten durchgeführte Analysen von Qualifikationsprofilen und Kompetenzlücken in strategischen Sektoren zu unterstützen, und die Einrichtung von sektoralen Qualifikationsgremien wird in über 12 Ländern unterstützt.
- 256.** Im Einklang mit der Jahrhunderterklärung und dem Strategischen Plan der IAO für 2022–25, dem Programm und Haushalt der IAO für 2020–21 und den Programm- und Haushaltsvorschlägen für 2022–23 wird der Arbeitsschwerpunkt der IAO in Bezug auf Qualifikationen und lebenslanges Lernen unter der Ergebnisvorgabe 5 beschrieben, welche verwirklicht wird, indem die Fähigkeit der Mitgliedsgruppen der IAO gestärkt wird, (a) gegenwärtige Qualifikationsungleichgewichte zu ermitteln und den künftigen Qualifikationsbedarf frühzeitig zu erkennen, (b) Maßnahmen für Qualifizierung und lebenslanges Lernen sowie entsprechende Steuerungsmodelle und Finanzierungssysteme zu stärken, und (c) innovative, flexible und inklusive Lernangebote, die auch das arbeitsbasierte Lernen und eine hochwer-

tige Lehrlingsausbildung umfassen, zu konzipieren und bereitzustellen. Sieben in 2020 veröffentlichte grundlegende Publikationen²⁵² haben zu dieser Arbeit beigetragen. Die gegenwärtige COVID-19-Pandemie hat die Welt der Arbeit und den Bereich des Lernens und der Entwicklung in wenigen Wochen verändert. Sie hat Einzelne, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Ausbildungsinstitutionen gezwungen, sich in allen Lebensbereichen auf Fern- und Onlinemodalitäten einzustellen. In dieser kritischen Zeit besteht die Aufgabe der IAO darin, ihre Fähigkeiten zu mobilisieren und die Bemühungen ihrer Mitgliedsgruppen zusammenzuführen, um den enormen Bedürfnissen dieses Moments und den Verpflichtungen, die in der Jahrhundertklärung der IAO und der Agenda 2030 eingegangen wurden, Rechnung zu tragen.

- 257.** Tief verwurzelt in den internationalen Arbeitsnormen und der Jahrhundertklärung hat die IAO einen am Menschen orientierten, breit angelegten Rahmen für soziale und wirtschaftliche Erholungsmaßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft, der Unternehmer, der Arbeitnehmer und des sozialen Dialogs entworfen.²⁵³
- Im Juli 2020 hat das Amt die bisher größte Online-Versammlung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen für den **Globalen Gipfel der IAO zu COVID-19 und die Welt der Arbeit** organisiert; 51 Staats- und Regierungschefs und hochrangige Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aus 98 Ländern beteiligten sich an regionalen oder globalen Sitzungen.²⁵⁴ Der Gipfel erörterte umfassende Maßnahmen zur Ankurbelung von Wirtschaft und Arbeitsplätzen, zur Unterstützung von Unternehmen, Beschäftigung und Einkommen, zum Schutz der Beschäftigten und zur Stärkung des sozialen Dialogs für die Sicherung der Qualifikationen von Arbeitnehmern und zur Unterstützung der Wirtschaft und der Unternehmen für eine rasche Erholung.
 - Das Amt entwickelte eine **Informationsplattform** zur Auflistung der politischen Maßnahmen der Regierungen und Sozialpartner in jedem der 187 Mitgliedstaaten der IAO. Die Plattform wird regelmäßig aktualisiert und dient dem Wissensaustausch unter den Mitgliedsgruppen. Seit ihrer Inbetriebnahme im April 2020 zählte sie über 162.211 Besucher.
 - Das Amt veröffentlichte sieben Ausgaben des *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work* mit Informationen über die Auswirkungen der Krise auf Arbeitsmärkte und Schätzungen der verlorenen Arbeitsstunden global und nach Region. Der ILO Monitor befasste sich mit so wichtigen Fragen wie: (i) Auswirkungen auf Arbeitseinkommen und Erwerbstätigenarbeitsmarkt; (ii) am stärksten gefährdete Sektoren, Unternehmen und Arbeitnehmer; und (iii) die Auswirkungen auf Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft, junge Menschen und Frauen. Die Veröffentlichung des *ILO Monitor* führte zu einer nachhaltigen Berichterstattung über die IAO in hoch angesehenen internationalen Medien und stärkte die Position der IAO als einer führenden Kraft in Arbeitsmarktfragen innerhalb des multilateralen Systems.
 - In den letzten Monaten wurden auf der **Skills for Employment Knowledge Sharing Platform**²⁵⁵ e-Diskussionen geführt und wichtigere Referenzen und Werkzeuge über die Schnelleinschätzung des Umschulungs- und Weiterbildungsbedarfs, das Fern- und Online-

²⁵² IAA, „Effective Governance and Coordination in Skills Systems: Towards a Lifelong Learning Ecosystem“, 2020; „The Role of Employers in Skills Development Systems“, 2020; *Skills Development and Lifelong Learning: Resource Guide for Workers' Organizations*, 2020; IAA und UNESCO, *A Review of Entitlement Systems for LLL*, 2020; Lange et al.; IAA, *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships*, Bd. 2, 2020; *Digitization of TVET and Skills Systems*, 2020.

²⁵³ GB.340/INS/18/6.

²⁵⁴ GB.340/INS/18/6.

²⁵⁵ IAA, „Skills for employment“.

Lernen, Berufsberatung und das arbeitsbasierte Lernen während der Pandemie der Sammlung hinzugefügt, die für Mitgliedsgruppen überall auf der Welt als wichtige Informationsquelle dient.

- Mit Hilfe der **Leitlinien der IAO für eine Schnelldiagnose** ²⁵⁶ wurden die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen dabei unterstützt, sofortige Echtzeitinformationen über die beschäftigungsrelevanten Auswirkungen der Pandemie zu erstellen. In Zusammenarbeit mit der Weltbank, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und regionalen Finanzinstitutionen wie der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Interamerikanischen Entwicklungsbank werden sie in über 47 Ländern umgesetzt.
- In Partnerschaft mit der **Globalen Initiative für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche** hat die IAO eine globale Erhebung über Jugendliche und COVID-19 durchgeführt, die sich mit Fragen wie Beschäftigung, Qualifikationen, Rechte und mentale Gesundheit befasst und zur der 12.000 Antworten aus 112 Ländern eingingen.
- Zur Verhütung und Bekämpfung von COVID-19 bei der Arbeit wurde eine **Aktions-Checkliste** erstellt und in 20 Sprachen veröffentlicht. Darüber hinaus wurden **sektorspezifische Leitlinien und Werkzeuge** zur Beurteilung und Minderung von Infektionsrisiken, eine Kurzdarstellung und **praktische Leitlinien** für die sichere Rückkehr an den Arbeitsplatz, ein **Handbuch zum Umgang mit arbeitsbezogenen psychosozialen Risiken** und ein **Praktischer Leitfaden zur Telearbeit während und nach der COVID-19-Pandemie** erstellt.
- Das Amt hat Kurzdarstellungen ²⁵⁷ und Werkzeuge über die informelle Beschäftigung, auch von Hausangestellten, politische Leitlinien für den Schutz von Arbeitsmigranten und zu den Rechten bei der Arbeit von Flüchtlingen und Zwangsvertriebenen während der COVID-19-Pandemie erstellt, mit besonderer Fokussierung auf der Gleichstellung der Geschlechter bei der Reaktion auf COVID-19.
- Seit März 2020 hat das Amt seine **Maßnahmen** zur Unterstützung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei ihren Krisenreaktionen **gestärkt**, ²⁵⁸ auch durch Kurzdossiers über die Notwendigkeit des sozialen Dialogs. ²⁵⁹ Die Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer (ACT/EMP und ACTRAV) haben einschlägige Politik- und Wissensunterlagen mit Informationen über die Auswirkungen der Pandemie auf Unternehmen und Arbeitnehmer ausgearbeitet. Zusätzlich zu den im Rahmen der COVID-19-Informationenplattform erhobenen Daten hat ACT/EMP eine globale Erhebung über die Auswirkungen der Pandemie auf Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und ihre Tätigkeiten durchgeführt. ACTRAV hat weltweit mit Arbeitnehmerverbänden zusammengearbeitet, um Informationen über Maßnahmen nationaler Gewerkschaften zu sammeln und weiter zu verbreiten, unter anderem über Verfahren des sozialen Dialogs, staatliche Maßnahmen und die Verletzung von Arbeitnehmerrechten mit einer Fokussierung auf am stärksten gefährdete Personen (wie etwa Wanderarbeitnehmer, Gesundheitspersonal an vorders-

²⁵⁶ Siehe IAA, „Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market“, 2020.

²⁵⁷ Siehe IAA, „ILO Standards and COVID-19 (Coronavirus): Key Provisions of International Labour Standards Relevant to the Evolving Covid19 Outbreak“, 2020.

²⁵⁸ Siehe GB.335/INS/3(Rev.).

²⁵⁹ Siehe beispielsweise IAA, „Employers and Workers Negotiating Measures to Prevent the Spread Of Covid-19, Protect Livelihoods and Support Recovery: A Review of Practice“, 2020.

ter Front und Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft), und für auf globaler, regionaler und nationaler Ebene tätige Gewerkschaften über 40 Webinars veranstaltet.

- 258.** Die Bemühungen der IAO zur Unterstützung ihrer Mitgliedsgruppen bei der Stärkung ihrer Berufsbildungs- und Qualifizierungssysteme im Rahmen der breiteren Agenda für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit wurden in dieser schwierigen Zeit auf der Grundlage bereits vorhandene Initiativen intensiviert: ²⁶⁰
- Die IAO hat eine Offene Online-Lehrveranstaltung (Massive Open Online Course – MOOC) zu hochwertigen Lehrlingsausbildungsangeboten (29. Juni–7. August 2020) durchgeführt mit Teilnehmern aus über 125 Ländern. Das Hauptziel dieser Lehrveranstaltung bestand darin, Teilnehmer bei der Konzeption und Durchführung hochwertiger Lehrlingsausbildungsangebote in der sich rasch verändernden Welt der Arbeit zu unterstützen und die sich durch COVID-19 stellenden Herausforderungen anzugehen. Im ersten Teil für Politikverantwortliche wurden effektive Strategien und innovative Lösungen zur Konzeption von Lehrlingsausbildungssysteme und -politiken entwickelt; im zweiten Teil für Praktiker ging es um relevante Fragen auf operativer Ebene, einschließlich Planung, Konzeption, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung von Lehrlingsausbildungsprogrammen.
 - Die Ausbildungseinrichtung der IAO und ihr Netzwerk für Wissensmanagement erleichtern die Zusammenarbeit im Bereich von Qualifikationsfragen. Die IAO unterstützt Mitgliedstaaten bei der Ausweitung von Fern- und Online-Unterrichtsprogrammen als Reaktion auf die Krise und erleichtert die Umstellung auf das gemischte Präsenzunterrichts-Online-Lernen. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO organisiert virtuelle Kurse über Themen wie die Förderung der Jugendbeschäftigung im Kontext von COVID-19 und Arbeitsvermittlungsdienste für effektive Beschäftigungsübergänge, e-Coaching für die Qualifikationsentwicklung von hochrangigen Verantwortlichen zur Bewältigung von COVID-19-Herausforderungen und Online-Lehrgänge für Kapazitätsaufbau von Berufsbildungsinstitutionen und Ausbildern mit dem Ziel, Online-Berufsbildung zu ermöglichen.
 - IAO/CINTERFOR wird als Informationsleuchtturm neu positioniert und wird Mitgliedsgruppen bei der Entwicklung der für die wirtschaftliche Umwandlung und die Zukunft der Arbeit erforderlichen Qualifikationen unterstützen. CINTERFOR unterstützt die gemeinsamen Bemühungen durch eine Beobachtungsstelle für Fernunterrichtsberufsbildungsmaßnahmen in Lateinamerika, Spanien und Portugal, eine Umfrage unter berufsbildenden Mitgliedsinstitutionen zu ihrem Umgang mit der COVID-19-Krise, ein Kurzdossier über die Maßnahmen von Berufsbildungsinstitutionen und eine Datenbank mit Online-Lehrgängen und digitalen Ressourcen, die Mitgliedsinstitutionen nutzen können. ²⁶¹
- 259.** Auf der **Länderebene** unterstützt die IAO nationale Berufsbildungssysteme und -agenturen bei der Migration von Programmen in den Fern- und Online-Unterrichtsmodus, erteilt Beratung zu verfügbaren Instrumenten und Plattformen und nennt Beispiele, wie Länder mit der Herausforderung umgehen. Maßnahmen auf nationaler Ebene beinhalten die Unterstützung nationaler Statistikämter, die Überarbeitung und Aktualisierung nationaler Beschäftigungsstrategien sowie Grundsatzberatung und fachliche Unterstützung. In Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern unterstützt und fördert das Amt den sozialen Dialog als grundlegendes Werkzeug für die Entwicklung von Programmen und die Zuweisung

²⁶⁰ GB.340/INS/18/6.

²⁶¹ Siehe [CINTERFOR-Webseite](#).

von Ressourcen für den berufsbildenden Fern- und Online-Unterricht und die Qualifikationsentwicklung. In vielen Fällen unterstützen die Maßnahmen den Betrieb von Bildungs- und Ausbildungssystemen und sie umfassen auch Programme für den Erhalt der Beschäftigung, Förderpakete und erweiterte Maßnahmen des sozialen Schutzes.

- 260.** Das Amt hat außerdem in Zusammenarbeit mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO), der UNESCO und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine Reihe von 17 **Sektor-Kurz-dossiers** sowie neue sektorspezifische Leitlinien und Checklisten erstellt, um COVID-19 in den Sektoren Landwirtschaft, Bildung, Gesundheitsdienste, Bergbau, Schifffahrt, Textilien, Bekleidung, Leder- und Schuhwaren zu verhüten und einzudämmen.

6.2. Qualifikationspartnerschaften und Entwicklungszusammenarbeit

- 261.** Ihre fachliche Expertise, ihre langjährige Felderfahrung und ihre Legitimität, ein großes Spektrum von Akteuren einzuberufen, macht die IAO zu einem wahrhaft einzigartigen Partner der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen. Sie hat ihre Partnerschaften mit globalen, regionalen und nationalen Partnern strategisch ausgebaut und ihre Mitgliedsgruppen als Einberufer, Berater und Wissenspartner bei ihren Bemühungen um die Schaffung wirksamer und inklusiver Systeme für Qualifikationen und lebenslanges Lernen unterstützt. Im Jahr 2010 entwickelte die IAO auf Ersuchen der G20-Führer die G20-Ausbildungsstrategie,²⁶² und seither hat sie eine Reihe von Ländern bei der Umsetzung der Strategie unterstützt.
- 262.** Während die Hauptverantwortung für die Bildung und berufsvorbereitende Ausbildung von Arbeitslosen bei den Regierungen liegt,²⁶³ bieten neue Partnerschaften und Kooperationsmodalitäten den Mitgliedsgruppen und der IAO die Möglichkeit, die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Agenda 2030 durch globale Fürsprache, Bündnisse und Zusammenarbeit nutzbringend einzusetzen.²⁶⁴ Solche Partnerschaften umfassen die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, Entwicklungsagenturen von Mitgliedstaaten, internationalen Finanzinstitutionen, regionalen Verbänden von Mitgliedstaaten und privaten Stellen, wie in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und der Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit vorgesehen.
- 263.** Von der IAO unterzeichnete und mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen geschlossene Rahmenvereinbarungen erleichtern strategische Partnerschaften auf globaler, regionaler und nationaler Ebene. Als aktives Mitglied einer Reihe interinstitutioneller Netzwerke für Qualifikationsentwicklung und arbeitsbasiertes und lebenslanges Lernen unterhält die IAO strategische Beziehungen zu anderen internationalen und regionalen Institutionen wie dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP), der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (EFT), der FAO, der IOM, der Internationalen Fernmeldeunion, der OECD, der UNESCO, dem UNDP, dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung und dem Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen. Zu den strategischen Bereichen, die im Rahmen

²⁶² IAA, *A Skilled Workforce*.

²⁶³ IAO-Empfehlung Nr. 195, Abs. 5 d).

²⁶⁴ IAA, *Der Weg bis 2030: Effektive Entwicklungszusammenarbeit zur Unterstützung der Ziele für nachhaltige Entwicklung*, IAK.107/IV (2018).

solcher Partnerschaften verfolgt werden, gehören regionale und nationale Qualifikationsrahmen, digitale Kompetenzen, Handelskompetenzen, Antizipation des Qualifikationsbedarfs, Qualifikationen für grüne Arbeitsplätze, Qualifikationen für Migration und Qualifikationen für Menschen mit Behinderungen.

- 264.** Zu den wichtigsten multi- und bilateralen Partnern der IAO im Bereich Qualifikationen und lebenslanges Lernen gehören die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), Belgien (Regierung von Flandern), China, Deutschland, die EU, die FAO, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Kolumbien, die Niederlande, Norwegen, Österreich, die Republik Korea, die Russische Föderation, Schweden, die Schweiz, UNDP, UNICEF, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Gegenwärtig werden von der IAO in 57 Ländern Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Qualifikationen und lebenslanges Lernen durchgeführt.
- 265.** In den letzten Jahren hat die IAO ihre Partnerschaften mit Finanzinstitutionen, insbesondere regionalen Finanzinstitutionen, im Bereich der Qualifizierung verstärkt. Zwei Projekte wurden mit der AfDB durchgeführt, und ein bilaterales Treffen fand statt, um Bereiche für eine weitergehende Zusammenarbeit zu erörtern. Außerdem wurde mit der ADB ein bilaterales Treffen veranstaltet, um mögliche Bereiche für eine Zusammenarbeit zu sondieren.
- 266.** Darüber hinaus sind Multi-Akteur-Partnerschaften, die oft den Privatsektor einschließen, eine neue Form der Zusammenarbeit, an der sich die IAO beteiligt. Diese Zusammenarbeit umfasst das Global Apprenticeship Network (eine von IOE/IAO/OECD geführte Initiative, abgeleitet vom B20-Dialogprozess) und PROSPECTS (unter Leitung der niederländischen Regierung beteiligen sich die Internationale Finanz-Corporation, UNHCR, UNICEF, die Weltbankgruppe und die IAO). Sie umfasst auch die Globale Initiative für menschenwürdige Arbeitsplätze für Jugendliche, die erste umfassende systemweite Initiative der Vereinten Nationen zur Förderung der Jugendbeschäftigung weltweit. Sie bringt die umfangreichen globalen Ressourcen und die Sammlungskraft der Vereinten Nationen und anderer wichtiger globaler Partner zusammen, um so die Wirksamkeit von Investitionen für Jugendbeschäftigung zu maximieren und die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Agenda 2030 umzusetzen. Ein wichtiger Schwerpunkt dieser Partnerschaft sind Qualifikationen. Die Globale Initiative für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche und Generation Unlimited wurden auf der Grundlage des Anhangs der im Oktober 2020 unterzeichneten Absichtserklärung („Memorandum of Understanding“) zwischen IAO und UNICEF angegliedert.
- 267.** Die Partnerschaften der IAO machen deutlich, wie wichtig Multilateralismus als Antwort auf globale Herausforderungen ist, insbesondere während der gegenwärtigen Coronavirus-Pandemie. Mit gemeinsamen Bemühungen wurde Folgendes erreicht:
- Die IAO veranstaltete 12 hochrangige Foren und drei Webinare über die Auswirkungen von COVID-19 auf das arbeitsbasierte Lernen, um zu untersuchen, wie sich COVID-19 auf die Entwicklung und Ausbildung der Beschäftigten, Auszubildenden und Praktikanten in Betrieben und anderen Organisationen auswirkt, und wurde dabei von den folgenden Entwicklungspartnern unterstützt: CEDEFOP, Europäische Stiftung für Berufsbildung (ITF), OECD, Europäische Kommission, Global Apprenticeship Network (GAN), Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, Geberausschuss für duale Berufsbildung, IAO/CINTERFOR.
 - In einer gemeinsamen IAO/UNESCO/Weltbank-Erhebung von Berufsbildungsanbietern wurde eine Bilanz der Auswirkungen der Pandemie auf die Ausbildung und das Lernen

gezogen, Herausforderungen wurden analysiert und durch die Erhebung und den darauffolgenden Bericht wurden Beispiele für gute Praxis geteilt.²⁶⁵

- Im Rahmen der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe für arbeitsbasiertes Lernen und in Partnerschaft mit GAN, UNESCO, der Europäischen Kommission, ETF, CEDEFOP, OECD, AfDB, ADB und der Weltbankgruppe wurde eine gemeinsame globale Erhebung über die Personalentwicklung und -ausbildung im Kontext der COVID-19-Pandemie auf den Weg gebracht, die sich an öffentliche und private Unternehmen und andere Organisationen richtet. In der Erhebung wird untersucht, wie sich die Lage der qualifizierenden Ausbildung in Unternehmen vor COVID-19 darstellte und wie und in welchem Umfang die Krise sich auf die betriebliche Qualifikationsentwicklung ausgewirkt hat, auch durch das arbeitsbasierte Lernen und die Praxis der Lehrlingsausbildung.
- Darüber hinaus wurden Ad-hoc-Erhebungen, etwa über Unternehmen, die Lehrlingsausbildung anbieten, Berufsberatungssysteme und die Entwicklung der Qualifizierungspolitik durchgeführt, z. B. eine gemeinsame internationale Erhebung in Zusammenarbeit mit CEDEFOP, der Europäischen Kommission, ETF, dem Internationalen Zentrum für berufliche Entwicklung und öffentliche Politik, der OECD und der UNESCO.²⁶⁶

268. Bei der Reaktion auf die enormen gesellschaftlichen Bedürfnisse, den Auswirkungen der Krise entgegenzutreten und den globalen Neustart und die Erholung der Welt der Arbeit durch die Anwendung einer am Menschen orientierten Vorgehensweise gemeinsam zu gestalten, kann die IAO im Bereich der Qualifikationen und des lebenslangen Lernens eine internationale Führungsrolle übernehmen (Kasten 26).

► **Kasten 26. Auf dem Weg zu einer globalen Führungsrolle der IAO im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen**

Wie in diesem Bericht dargelegt, ist die IAO ein wichtiger Akteur im Bereich von Qualifikationen und lebenslangem Lernen. Durch ihren normativen Rahmen und ihre dreigliedrige Struktur ist die IAO optimal in der Lage, ihre führende Rolle auf der Grundlage der bereits geleisteten fachlichen Arbeit weiter zu stärken, insbesondere um im Bereich der Qualifikationsentwicklung mit einem Konzept für lebenslanges Lernen mit verschiedenen Übergängen, etwa von der Schule ins Erwerbsleben und von Arbeitsplatz zu Arbeitsplatz, eine Führungsrolle zu übernehmen. Damit dies in dieser Zweijahresperiode 2021–22 und darüber hinaus geschieht, muss die IAO:

- zu einem globalen Exzellenzzentrum für Wissen, Informationen und Forschung im Zusammenhang mit Qualifikationen und lebenslangem Lernen werden, gestützt auf intensive und innovative Forschungsarbeiten;
- durch die Entwicklung und Anwendung innovativer, erprobter Ansätze und Instrumente faktenbasierte Politikberatung erteilen;
- das Bewusstsein für einschlägige Normen der IAO schärfen und ihre Umsetzung fördern;
- Partnerschaften auf globaler, nationaler und lokaler Ebene aufbauen und stärken;
- ihre komparativen Vorteile, darunter ihre dreigliedrige Vorgehensweise und ihre normative Agenda, weiter fördern und ihre Bedeutung für den Aufbau zukunftsorientierter Qualifikations-Ökosysteme unter Beweis stellen;

²⁶⁵ IAO/UNESCO/Weltbank.

²⁶⁶ IAA et al., *Career Guidance Policy and Practice in the Pandemic: Results of a Joint International Survey*, 2020.

- die Kapazität aller beteiligten Akteure, insbesondere der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, stärken, damit sie bei der Konzeption, Umsetzung und Überwachung sowie Evaluierung aller Maßnahmen im Zusammenhang mit Qualifikationen und lebenslangem Lernen eine aktive Rolle übernehmen können;
- den Mitgliedsgruppen fachliche Hilfe gewähren und Beratung erteilen;
- mit gutem Beispiel vorangehen und Mitgliedsgruppen an der Konzeption und Umsetzung aller Maßnahmen beteiligen und alle Ansätze und Interventionen strikt evaluieren;
- die Unterstützung der Mitgliedstaaten verstärken, um erfolgreiche Interventionen und neue Ansätze zur Schaffung von Qualifikationen einer neuen Generation und Ökosystemen für lebenslanges Lernen zur replizieren und umzusetzen.

► Kapitel 7

Auf dem Weg zu einer Strategie 2030 der IAO für Qualifikationen und lebenslanges Lernen: Alle Beschäftigten für eine bessere Zukunft qualifizieren

- 269.** Die Diskussionen über die Zukunft der Arbeit und die Jahrhunderterklärung haben eine starke Dynamik für Qualifikationen und lebenslanges Lernen erzeugt. In der Erklärung heißt es, dass die IAO in Anbetracht der tiefgreifenden Umwälzungen in der Arbeitswelt und ihres am Menschen orientierten Ansatzes für die Zukunft der Arbeit ihre Bemühungen darauf ausrichten muss, den Erwerb von Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während ihres gesamten Arbeitslebens als gemeinsame Verantwortung von Regierungen und Sozialpartnern zu fördern.²⁶⁷ Im Strategischen Plan der IAO für 2022–25 wird gefordert, besondere Aufmerksamkeit und Anstrengungen darauf zu richten, „lebenslange Lernpfade und Arbeitsmarktübergänge zu ermöglichen“.²⁶⁸ Im Programm und Haushalt für 2020–21 und den Programm- und Haushaltsvorschlägen für 2022–23 wurde die Vision für Qualifikationen und lebenslanges Lernen in der Ergebnisvorgabe 5, „Qualifikationen und lebenslanges Lernen zur Förderung von Arbeitsmarktzugang und -übergängen“, in konkrete Aktionspläne übersetzt.²⁶⁹ In ähnlicher Weise ergänzen diese Antworten die Agenda 2030,²⁷⁰ wo gefordert wird, inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung zu gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle zu gewährleisten (Ziel 4) sowie dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu fördern (Ziel 8). Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der unerwarteten COVID-19-Krise haben einer am Menschen orientierten globalen Zusammenarbeit zur Stärkung der Resilienz von Systemen für Qualifikationen und lebenslanges Lernen für die kommenden Jahre neue Dynamik verliehen. All dies bietet eine hervorragende Gelegenheit, eine langfristige Vision für den strategischen Ansatz der IAO für Qualifikationen und lebenslanges Lernen zu diskutieren und ihre globale Führungsrolle und die Koordination in diesem Bereich im Rahmen der politischen Agenda der Vereinten Nationen strategisch zu überdenken und zu stärken.
- 270.** Bei den Beratungen über die Unabhängige Evaluierung der Strategie und Maßnahmen der IAO zur Förderung von Qualifizierung für Beschäftigung und Wachstum, 2010–2015, empfahl der Verwaltungsrat, die IAO sollte ihre Qualifikationsstrategie in einem einzigen Dokument konsolidieren.²⁷¹ Neben den bereits vorhandenen politischen und programmatischen Elementen muss eine solche kohärente Strategie den Leitlinien in der Jahrhunderterklärung und der Betonung von Qualifikationen im Strategischen Plan der IAO für 2022–25 umfassend Rechnung tragen. Diese erneuerte, integrierte und innovative Strategie sollte

²⁶⁷ IAA, Jahrhunderterklärung, Teil II A iii).

²⁶⁸ GB.340/PFA/1(Rev.1), Abs. 32

²⁶⁹ IAA, *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2020–21*, 33.

²⁷⁰ UN-Generalversammlungsresolution 70/1, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/70/1, 2015.

²⁷¹ IAA, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions to Promote Skills Development for Jobs and Growth, 2010–2015*, 2016.

eine langfristige Perspektive bis 2030 haben („Strategie 2030 der IAO für Qualifikationen und lebenslanges Lernen“), um ein gemeinsames Verständnis der Ziele und Prioritäten sicherzustellen, das Handeln der IAO zu gestalten und zu lenken sowie die Bemühungen und Ressourcen zu bündeln, um so die Fähigkeit des Amtes zu stärken, gemeinsam mit ihren Mitgliedsgruppen globale Defizite im Bereich der Qualifizierungspolitik anzugehen. Im Einklang mit diesem Bericht könnte eine solche Strategie einige oder alle der folgenden Elemente umfassen.

- 271. Die Anerkennung von Qualifikationen und lebenslangem Lernen als treibende Kräfte für die Zukunft, die wir wollen.** Die Ermittlung und Bereitstellung zukünftiger Qualifikationen ist von entscheidender Bedeutung, soll eine am Menschen orientierte Zukunft der Arbeit Wirklichkeit werden. Bestehende und neu aufkommende Qualifikationserfordernisse anzugehen und die Kapazität von Systemen zu stärken, ihnen Rechnung zu tragen, wird für Bildungs- und Ausbildungssysteme von entscheidender Bedeutung sein, wenn es darum geht, mit globalen Herausforderungen Schritt zu halten und sie in Chancen umzuwandeln. Die IAO kann dazu beitragen, Hindernisse zu ermitteln, globale Daten- und Wissensgrundlagen zu verbessern und effektive Antizipationsmechanismen zu entwickeln, um sachkundige grundsatzpolitische Entscheidungen zu unterstützen und bedarfsgesteuerte Systeme für Qualifikationen und lebenslanges Lernen zu gestalten.
- 272. Unterstützung von Systemen für Innovationen und Leistungserbringung.** Qualifikationssysteme müssen für die Zukunft gerüstet sein. Dies impliziert, dass die Systeme neu durchdacht und gestaltet werden müssen, damit sie effektiver an Herausforderungen angepasst und Gelegenheiten ergriffen werden können. Neue Lösungen sind nötig, um die Qualität und Reaktionsfähigkeit zu verbessern und adäquate Lernmöglichkeiten während des gesamten Lebens der Menschen zu gewährleisten. Durch die Förderung des dreigliedrigen Dialogs, die Bereitstellung von Wissen und grundsatzpolitische Beratung und den Aufbau institutioneller Kapazität kann das Amt:
- die Konzeption und den verstärkten Einsatz neuer Lösungen für Qualifizierung und die berufliche Entwicklung unterstützen (einschließlich einer Innovationsfähigkeit für Qualifikationen);
 - die ausgewogene Einführung digitaler Technologien unterstützen, um Fernunterricht und das gemischte Präsenzunterrichts-Online-Lernen zu stärken;
 - innovative Modalitäten für den Unterricht, das Lernen, Beurteilungen und Zertifizierungen in Ökosystemen für Qualifikationen und lebenslanges Lernen unterstützen;
 - Partnerschaften zwischen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und Unternehmen schaffen, insbesondere durch Lehrlingsausbildung;
 - die Entwicklung und Verbesserung von Normen und Werkzeugen unterstützen (z. B. im Bereich der hochwertigen Lehrlingsausbildung);
 - durch die Entwicklung geeigneter Mechanismen für Überwachung, Evaluierung und Qualitätssicherung eine Kultur ständiger Verbesserungen fördern.
- 273. Chancen für alle schaffen.** Effektive Modelle für einen gerechten Zugang zu lebenslangem Lernen sowie die Anerkennung und Nutzung von Fähigkeiten müssen aktiver gefördert werden. Die Beurteilung und das Verständnis der Bestrebungen und des Potenzials Einzelner und der Bedürfnisse benachteiligter Gruppen, die Förderung von Berufsberatung und Kontaktarbeit sind wertvolle Instrumente, um das Bewusstsein für Lernlösungen zu schärfen und Einzelne in die Lage zu versetzen, sie zu nutzen, und Ausbildungsangebote und

-anreize besser auf Zielgruppen auszurichten. Die durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter in Systemen für Qualifikationen und lebenslanges Lernen und die Umsetzung von Programmen zur Förderung von Partnerschaften in diesem Bereich bieten der IAO eine weitere einzigartige Gelegenheit, mit ihrem Fachwissen in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen einen Beitrag zu leisten.

- 274. Förderung von sozialem Dialog und gemeinsamer Verantwortung für gute Lenkungsmechanismen und nachhaltige Finanzierung.** Die Tätigkeit des Amtes kann die Förderung eines wirksamen sozialen Dialogs über Qualifikationen und lebenslanges Lernen und die Beteiligung an diesem Dialog unterstützen und gemeinsame Verantwortlichkeiten, verbesserte Koordination, nachhaltige Finanzierung und effektive institutionelle Regelungen in einem gesamtstaatlichen Ansatz fördern. Finanzierungsmechanismen und Anreizstrukturen sollten in einem integrierten Ansatz gefördert werden, der das lebenslange Lernen mit Sozialschutz und makroökonomischen und Entwicklungspolitiken verbindet, um nachhaltigere Finanzierungsmodelle zu schaffen. Nicht-finanzielle Anreize sowie fachliche und administrative Unterstützung sollten zur Verfügung stehen, damit Unternehmen vorhandene Finanzierungsmöglichkeiten und finanzielle Anreize erfolgreich und strategisch nutzen können.
- 275.** Zusammengenommen können diese Elemente einen kohärenteren Ansatz für die Qualifikationsentwicklung durch die IAO untermauern, gestützt auf eine klare Strategie für den Umgang mit den Schlüsselfragen, die zur Verwirklichung der am Menschen orientierten Zukunft der Arbeit führen wird, die wir alle anstreben.

► Anhang I

Ausgewählte Instrumente

Instrument	Datenanforderungen	Technische Expertise	Vorteile	Nachteile
Fokusgruppen, Diskussionsrunden, Sachverständigen-Arbeitskreise, Sachverständigen-Befragungen und Delphi-Methoden	<ul style="list-style-type: none"> Keine speziellen Datenanforderungen 	<p>Fachliche Expertise in qualitativen Methoden erforderlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fachwissen in der Durchführung (strukturierter) Befragungen, Fokusgruppen, Delphi-Methoden usw. Zusammenfassung qualitativer Ergebnisse oft schwierig in neuen Kontexten 	<ul style="list-style-type: none"> Ganzheitlich Direkte Nutzerbeteiligung Kann Probleme ausführlicher behandeln Nützliche Mechanismen für Meinungsaustausch 	<ul style="list-style-type: none"> Kann unsystematisch sein Kann inkonsistent sein Kann subjektiv sein Kann nicht-repräsentativ sein und nur eine Teilansicht wiedergeben Kann anekdotisch sein, ohne Bezug zur Realität
Sektorstudien	<ul style="list-style-type: none"> Einige Datenanforderungen (abhängig von den im Sektor verwandten Methoden) Sektorbasierte Daten von statistischen Erhebungen, Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Erhebungen usw. 	<p>Fachliche Expertise erforderlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Verständnis sektorbasierter Arbeitsmärkte, Berufe und Qualifikationsanforderungen Analyse von Primär- und Sekundärdaten Wenn Primärdaten gesammelt werden müssen: Kenntnisse von Erhebungsmethoden 	<ul style="list-style-type: none"> Ganzheitlich (für den Sektor) Stark bei sektoralen Merkmalen, einschließlich detaillierter Informationen über Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen 	<ul style="list-style-type: none"> Partiell (über den Sektor hinaus) Verzerrung möglich Kann Inkonsistenz zwischen Sektoren einführen
Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Qualifikationserhebungen, Unternehmens-/ Betriebs-Qualifikationserhebungen	<ul style="list-style-type: none"> Ein Firmenregister zur Erstellung der Stichprobengrundlage Für die Primär-Datenerhebung keine weiteren Daten erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> Erhebungsdesign und -durchführung (Repräsentativität, Gewichtung, Fragebogendesign, Interviewerschulung) Analyse von Erhebungsergebnissen Methoden zur Gewährleistung der Repräsentativität 	<ul style="list-style-type: none"> Direkte Nutzerbeteiligung Bei faktischer Erhebung Schwerpunkt auf Verhalten und nicht auf Wahrnehmung Bei Meinungsumfragen direkte Qualifikationsmessung möglich 	<ul style="list-style-type: none"> Antwortquoten oft zu niedrig Große Stichproben erforderlich, um robuste Daten zu erhalten; kann kostspielig sein Kann subjektiv und inkonsistent sein
Quantitative Prognose-Modelle	<ul style="list-style-type: none"> Verlässliche und konsistente Zeitserien über Arbeitsmärkte (Sektor, Beruf, Qualifikation) und Bevölkerung (Alter, Geschlecht, Arbeitsmarktbeteiligung) sind erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> Fachkenntnisse in Modellierung Erfahrung in Statistik und Programmierung Mehrjährige Erfahrung (mit einem neuen Modell) erforderlich, um fundierte Analysen zu erstellen 	<ul style="list-style-type: none"> Umfassend Konsistent Transparent und ausführlich Messbar 	<ul style="list-style-type: none"> Datenintensiv Aufwendig Nicht alles ist quantifizierbar Kann fälschlich den Eindruck von Genauigkeit erwecken
Vorausschau und Entwicklung von Szenarien	<ul style="list-style-type: none"> Kann eine Reihe von Eingabedaten und -sätzen nutzen, z. B. quantitative Prognosen, Arbeitsmarktinformationen, Sektorstudien; ist jedoch nicht unbedingt erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> Vorausschau-Sitzungen erfordern fachkundige Moderatoren Fachwissen in der Zusammenfassung unterschiedlicher qualitativer Informationen in einem Bericht Fachwissen in der Einbeziehung aller Interessengruppen 	<ul style="list-style-type: none"> Ganzheitlich Direkte Nutzerbeteiligung Kann Probleme ausführlicher behandeln Nützliche Mechanismen zum Austausch von Ansichten Unsicherheiten für die Zukunft werden berücksichtigt 	<ul style="list-style-type: none"> Kann nicht-systematisch sein Kann inkonsistent sein Kann subjektiv sein

Instrument	Datenanforderungen	Technische Expertise	Vorteile	Nachteile
Absolventenbefragungen/ Tracer-Studien	<ul style="list-style-type: none"> • Primärdatenerhebung • Tracer-Studien erfordern die Kontaktdaten der Absolventen aus letzter Zeit • Zusätzliche Verwaltungsdaten der Bildungsinstitutionen können genutzt werden, um Daten anzureichern 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebungsdesign und -durchführung (Repräsentativität, Gewichtung, Fragebogendesign, Interviewerschulung) • Analyse von Umfrageergebnissen • Methoden zur Gewährleistung der Repräsentativität 	<ul style="list-style-type: none"> • Kann nützliche Informationen zur Verbesserung der Qualität von Ausbildungsprogrammen bereitstellen • Relativ niedrige Kosten, leichte Durchführung 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwierig, detaillierte Informationen und Kontakte zur Erstellung einer Stichprobe/Erhebungsmasse zusammenzutragen • Beschränkt auf frühe Markterfahrungen; Ergebnisse können verzerrt und subjektiv sein
Stellenerhebungen	<ul style="list-style-type: none"> • Primärdatenerhebung • Stellenerhebungen können vorhandene Verwaltungsdaten oder -verfahren der staatlichen Arbeitsvermittlung nutzen oder als Arbeitgeberbefragung durchgeführt werden. Die Verwendung von Verwaltungsdaten erfordert angemessene Verfahren, um Konsistenz und Repräsentativität der Daten zu gewährleisten 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebungsdesign und -durchführung (Repräsentativität, Gewichtung, Fragebogendesign, Interviewerschulung) • Analyse von Verwaltungsdaten und Umfrageergebnissen • Methoden zur Gewährleistung der Repräsentativität 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte Nutzerbeteiligung • Auf tatsächlich freie Stellen ausgerichtet – Nachfrageproxy • Objektiv 	<ul style="list-style-type: none"> • Partielle Erfassung, nicht-repräsentativ für die Gesamtnachfrage • Nur kurzfristige Nachfrage • Datenverarbeitung braucht Zeit, einige der berücksichtigten freien Stellen sind möglicherweise wieder besetzt

Quelle: IAA und OECD, 2018.

► Anhang II

Der normative Rahmen der IAO für Qualifikationen und lebenslanges Lernen

Das Mandat der IAO für Qualifikationen, Ausbildung und lebenslanges Lernen stützt sich auf die folgenden internationalen Arbeitsnormen und sonstigen Instrumente:

Instrument	Relevante Punkte
Übereinkommen (Nr. 140) über den bezahlten Bildungsurlaub, 1974	Bezeichnet den Begriff „bezahlter Bildungsurlaub“ als einen Urlaub, der einem Arbeitnehmer zu Bildungszwecken (Berufsbildung auf allen Stufen, allgemeine und politische Bildung, gewerkschaftliche Bildung) für eine bestimmte Dauer während der Arbeitszeit und bei Zahlung angemessener finanzieller Leistungen gewährt wird.
Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials, 1975	Anerkennt, dass Bildung und Ausbildung und lebenslanges Lernen einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der Interessen von einzelnen Menschen, Unternehmen, der Wirtschaft und der Gesellschaft als Ganzes leisten, in dem Bemühen, Vollbeschäftigung, Beseitigung von Armut, soziale Einbindung und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erzielen. In zwölf Artikeln wird detailliert aufgeführt, wie Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu lebenslangem Lernen beitragen können.
Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004	Enthält detaillierte Angaben, wie Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu lebenslangem Lernen beitragen können, insbesondere in den Bereichen Entwicklung und Durchführung von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen, Bildung und berufsvorbereitende Ausbildung, Entwicklung von Kompetenzen, Ausbildung für menschenwürdige Arbeit und soziale Einbindung, Entwicklung von Rahmen für die Anerkennung und Zertifizierung von Qualifikationen, Reform der Ausbildungsanbieter, Berufsberatung und Ausbildungsunterstützungsdienste, Forschung im Bereich der Humanressourcenentwicklung, der Bildung, der Ausbildung und des lebenslangen Lernens und internationale Zusammenarbeit.
Entschließung und Schlussfolgerungen zu Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz (2008)	Definiert einen ganzheitlichen Ansatz für die Qualifikationsentwicklung mit den Schwerpunkten Ausbildungspfade während des gesamten Lebens, Entwicklung von zentralen und hochrangigen Kompetenzen und von Wegen zur Gewährleistung ihrer Portabilität sowie die Verpflichtung, beschäftigungsrelevante Qualifikationen zu verbessern.
Entschließung und Schlussfolgerungen mit dem Titel „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“, ¹ angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz (2012)	Ergänzung der 2005 zur Jugendbeschäftigung angenommenen Schlussfolgerungen und Bekräftigung eines mehrseitigen und ausgewogenen Ansatzes unter Berücksichtigung der Vielfalt der Ländersituationen als Antwort auf die Notwendigkeit, menschenwürdige Arbeitsplätze für Jugendliche zu schaffen. Das Amt wird ersucht, seine Kapazität in fünf Politikbereichen zu stärken, darunter auch die Beschäftigungsfähigkeit (Bildung, Ausbildung und Qualifikationen sowie der Übergang von der Schule ins

Instrument	Relevante Punkte
	Erwerbsleben). Für März 2020 war vorgesehen, dass der Verwaltungsrat eine Verlängerung des Aufrufs zum Handeln erörtert, einschließlich von Möglichkeiten für weitere Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Qualifikationen für junge Menschen und lebenslanges Lernen.
Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung	Formulierung der Vision der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen in einer Zeit zunehmender Globalisierung, wobei betont wird, dass die Beschäftigung und Qualifikationsentwicklung ins Zentrum der Handels- und Finanzmarktpolitik gerückt werden muss.
Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015	Nennt eine Reihe von Maßnahmen, um den Übergang zur formellen Wirtschaft zu erleichtern, darunter Maßnahmen zur Stärkung des Zugangs zu Bildung, lebenslangem Lernen und Qualifikationsentwicklung als einem integralen Teil eines umfassenden politischen Vorgehens. Solche Maßnahmen sollten unter anderem früher erworbene Kenntnisse, beispielsweise durch informelle Lehrlingsausbildungssysteme, anerkennen und so die Möglichkeiten für eine formelle Beschäftigung erweitern.
Empfehlung (Nr. 205) betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz, 2017	Bietet einen normativen Rahmen, der sich auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Welt der Arbeit konzentriert, um Auswirkungen von Krisen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft zu verhüten und auf sie zu reagieren. Sie anerkennt insbesondere die grundlegende Rolle der Qualifikationsentwicklung für die örtliche Bevölkerung und Flüchtlinge. Sie ersucht die Mitgliedsgruppen, den öffentlichen Sektor zu unterstützen und sozial, wirtschaftlich und ökologisch verantwortliche öffentlich-private Partnerschaften und andere Mechanismen für die Qualifikations- und Kapazitätsentwicklung und Beschäftigungsschaffung zu fördern. Sie betont außerdem die Bedeutung von Qualifikationen bei Erholungs- und Wiederaufbauprozessen und die Bedeutung der Ermittlung, der Anerkennung und des Erwerbs von Qualifikationen für Flüchtlinge und Rückkehrer.
Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik	Die ursprünglich 1977 angenommene und zuletzt im Jahr 2017 überarbeitete Erklärung betont, wie wichtig die Ausbildung von in Gastländern beschäftigten Arbeitnehmern auf allen Ebenen ist, damit sie allgemein verwendbare Fertigkeiten entwickeln und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten sowie lebenslanges Lernen gefördert werden. In Entwicklungsländern sollten sich multinationale Unternehmen auch an Programmen beteiligen, um „die Entwicklung von Fertigkeiten zu fördern“. Multinationale Unternehmen sollten außerdem als Beitrag zur nationalen Entwicklung geschultes Personal zur Unterstützung der von den Regierungen organisierten Ausbildungsprogramme zur Verfügung stellen.
Richtlinien für einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle	Betont die Bedeutung der qualifizierenden Aus- und Weiterbildung sowie effektive Maßnahmen für Qualifikationsentwicklung im Kontext solcher Übergänge.
Empfehlung der IAO/UNESCO betreffend die Stellung der Lehrer (1966)	Anerkennt die grundlegende Rolle der Lehrkräfte, auch in der Berufsbildung, bei der Bildungsförderung und die Bedeutung ihres Beitrags zur Entwicklung von Menschen und der Gesellschaft.

¹ Siehe IAA, „Youth Employment“.

► Anhang III

Modell eines Ökosystems für Qualifikationen und lebenslanges Lernen

Grundprinzipien

- Integration von Qualifikationen und lebenslangem Lernen in die sozial- und wirtschaftspolitische Agenda
- Stärkung von Partnerschaften zwischen der Welt des Lernens und der Welt der Arbeit
- Zwischen Arbeit und Lernen gibt es Pfade in beide Richtungen
- Lebenslanges Lernen ist eine grundlegende Organisationskultur „lernender Organisationen“ und eine Notwendigkeit für Lernende
- Qualifizierung dient allen
- Jeder ist für Qualifikationen verantwortlich

Zwei Interventionsebenen

1. Nationale Strategien, Maßnahmen und Interventionen
2. Globales Handeln, geleitet von der IAO

Herausforderungen für Qualifikationen und lebenslanges Lernen

„Probleme“ bei der Qualifizierung:

- Unzureichende Informationen und Daten auf der Angebots- und Nachfrageseite
- Qualifikationslücken und -defizite
- Unzureichende Nutzung von Qualifikationen
- Schlechtes gesellschaftliches Image der Lehrlings- und Berufsbildung
- Einbeziehung gefährdeter Menschen

Die Verzögerung von Innovationen

- Begrenzte Lernpfade und fragmentierte Interventionen
- Defizite bei Fähigkeiten, tatsächliche Kompetenzen zu messen und zu bewerten
- Langsame Reaktion auf den Arbeitsmarktbedarf
- Lehrplanüberlastung und zeitliche Verzögerung
- Angebotsgesteuerte Programme
- Begrenzte Partnerschaft mit Unternehmen
- Langsame Durchdringung von neuen Technologien und Innovationen, auch bei der Vorbereitung von Lehrkräften und Ausbildern; Widerstand gegen Veränderungen

Die „vergessenen Lernenden“

- Defizite bei Gerechtigkeit und Gleichheit; geringe Teilnahmequoten wichtiger Gruppen
- Hindernisse beim Zugang, Lernen und Beschäftigung
- Begrenzte Unterstützung für beruflichen Wechsel

Qualifikationen entstehen nicht von selbst und sind nicht kostenlos

- Fragmentierte Verwaltungsstrukturen
- Unzureichende Förderrahmen
- Unterinvestitionen in Erwachsenenbildung
- Unzureichende Investitionen und Finanzierung von Institutionen und Programmen
- Begrenzte Anreize für Einzelne und Unternehmen
- Ad-hoc-Partnerschaften und begrenzter sozialer Dialog über Qualifikationen

Politikoptionen und -lösungen für Qualifikationen und lebenslanges Lernen

Ermittlung und Deckung des Qualifikationsbedarfs

- Stärkung der Qualifikations- und Arbeitsmarktinformationssysteme unter Nutzung systematischer Ansätze (u.a. innovative Methoden) zur Antizipation des zukünftigen Qualifikationsbedarfs
- Deckung eines höheren Qualifikationsbedarfs
- Bessere Beratung und Orientierung
- Stärkere Teilnahme an Berufsbildung, insbesondere der Lehrlingsausbildung
- Berücksichtigung in Normen, Lehrplänen und Programmen
- Berücksichtigung bei Maßnahmen und Unternehmenspraktiken zu Produktivität und menschenwürdiger Arbeit

Qualifikationssysteme umgestalten und erneuern (Entwicklung, Vermittlung, Anerkennung und Nutzung von Qualifikationen)

- Bildung „öffnen“; Vorkehrungen für lebenslanges Lernen treffen und integrieren
- Qualifikationen und Lehrpläne: flexible und agile qualifikationsbasierte Reaktionsmechanismen für dynamischen Qualifikationsbedarf entwickeln, Portabilität von Rechten und Qualifikationen gewährleisten, Ausbildungsprogramme und -angebote aktualisieren
- In Richtung kompetenzbasierter, nachfragegesteuerter Normen
- Anwendung innovativer Modelle für Lehrlingsausbildung und Praktika
- Schaffung lokaler und sektoraler Ökosysteme und Exzellenzzentren
- Beschleunigung der digitalen Transformation
- Vorbereitung von Lehrkräften und Ausbildern für das neue Unterrichten und Lernen
- Anerkennung und Nutzung von Kompetenzen; Gestaltung der lebenslangen Lernkultur, Personal strategisch verschieben und Qualifikationen an Arbeitsanforderungen anpassen
- Firmen ermutigen, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen

Stärkung der Kapazität jedes Einzelnen

- Sicherstellung der Teilnahme am Lernen durch gezielte Umschulung und Weiterbildung für alle Arbeitnehmer während des Arbeitslebens und für beruflichen Wechsel; Potential freisetzen
- Ungleichheit bekämpfen durch die Beseitigung von Hindernissen, Berücksichtigung des Bedarfs und Förderung des Zugangs zur Qualifikationsentwicklung für alle; durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung von Fertigkeiten für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, für Migranten und Flüchtlinge, für Menschen, die nicht in Arbeit, Schul- oder Berufsausbildung sind, für ältere Arbeitnehmer und alle anderen Kategorien unterrepräsentierter Lernender
- Kombination der Qualifikationsentwicklung mit Berufsberatung und -orientierung, sozialem Schutz, Unterstützung nach der Ausbildung und einer Aktivierung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Neue Steuerungs- und Finanzierungsvorkehrungen: Wirksame, effiziente, gemeinsame und nachhaltige Steuerung und Finanzierung

- Mittel aufstocken
- Stärkung des sozialen Dialogs und der dreigliedrigen sektorübergreifenden Steuerung
- Stärkung der Kapazität und des aktiven Engagements der Sozialpartner
- Nutzung von Lehrlingsausbildung und Praktika
- Definition und Vereinbarung der Rollen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure; Ausbau der Institutionen
- Stärkung der Kapazität für Forschung und Politikgestaltung
- Förderung eines sektoralen Vorgehens
- Mobilisierung, Bündelung und gemeinsame Nutzung von Ressourcen, Gewährleistung öffentlich-privater Partnerschaften
- Wirksame und effiziente Nutzung von Finanzmitteln