



► **2.2.342 - Steuerungswirkung von
supranationalen Klassifikationssystemen: Eine
vergleichende Analyse zur Bedeutung des
europäischen Klassifikationssystems ESCO für
curriculare Fragen und Gestaltungsprinzipien
[EUKLASS]**

Forschungsprojekt: Abschlussbericht

Dr. Hannelore Mottweiler (Projektsprecherin)
Gunda Görmar, Katrin Gutschow, Gabriele Jordanski,
Isabelle Le Mouillour, Tristan Schaal, Verena Schneider,
Gunther Spillner, Tanja Weigel

Laufzeit 01/20 bis 12/23

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Telefon: 0228/107-1849
E-Mail: mottweiler@bibb.de

Mehr Informationen unter:
www.bibb.de

Zitiervorschlag:
Mottweiler, Dr. Hannelore: Steuerungswirkung von supranationalen Klassifikationssystemen: Eine vergleichende Analyse zur Bedeutung des europäischen Klassifikationssystems ESCO für curriculare Fragen und Gestaltungsprinzipien [EUKLASS]. Bonn, 2023.

© Bundesinstitut für Berufsbildung, 2023

Dieses Dokument gehört zu der VET Repository-Sammlung „BIBB Projektberichte“.

Herausgeber:

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn
Internet: www.vet-repository.info/
E-Mail: repository@bibb.de



CC Lizenz

Der Inhalt dieses Werkes steht unter Creative-Commons-Lizenz (Lizentyp: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 4.0 International).

Weitere Informationen finden Sie im Internet auf unserer Creative-Commons-Infoseite

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Diese Netzpublikation wurde bei der Deutschen Nationalbibliothek angemeldet und archiviert.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	4
1 Problemdarstellung	7
2 Projektziele und Forschungsfragen	8
2.1 Projektziele	8
2.2 Forschungsfragen	9
2.2.1 Aufbau und Funktionsweise von ESCO	9
2.2.2 Implementation, Wirkung und Steuerung	9
3 Theoretische Grundlagen: Governancetheoretischer Analyserahmen	10
3.1 Handlungskoordination im Mehrebenensystem	11
3.2 Koordinationsmechanismen	12
3.3 Governance europäischer Bildungspolitik	14
4 Methodische Vorgehensweise	15
5 Ergebnisse	19
5.1 ESCO Aufbau und Funktion	19
5.1.1 Säulenstruktur und Verknüpfung	19
5.1.2 Verknüpfung von nationalen Qualifikationen und ESCO-Skills: Linking Pilotprojekte	22
5.1.3 Technische Funktionsweise und Einsatz von künstlicher Intelligenz	26
5.2 ESCO Governance und Entwicklung	28
5.2.1 ESCO-Entwicklung im Zusammenspiel von „hard law“ und „soft law“	28
5.2.2 ESCO Entwicklungsphasen: Akteuren/Akteurinnen, Aufgaben und Steuerungsfunktionen	30
5.2.2.1 Vorentwicklungs- und Beratungsphase (bis 2011)	30
5.2.2.2 Entwicklungsphase von 2011 bis 2015/2016	31
5.2.2.3 Weiterentwicklung von ESCO seit 2015/2016	34
5.2.3 Koordination, Einfluss und inhaltliche Kontrolle	36
5.2.3.1 Koordination	36
5.2.3.2 Komplexität und Informationsasymmetrie	38
5.2.3.3 Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme	39
5.3 Vergleichende Länderstudien: Länderspezifische Perspektiven	42
5.3.1 Deutschland	43
5.3.1.1 ESCO-Entwicklung und ESCO-Implementation: Beteiligung deutscher Akteure/Akteurinnen	43
5.3.1.2 ESCO-Implementation: Berufe- und Skill-Mapping	43
5.3.1.3 Passung, Repräsentation nationaler Berufe	44

5.3.1.4	ESCO in der nationalen Wahrnehmung und Debatte	47
5.3.1.5	Beruflichkeit, Berufsprinzip.....	49
5.3.1.6	Relevanz und Bewertung von ESCO	49
5.3.2	Irland	51
5.3.2.1	Governance und Entwicklung	51
5.3.2.1.1	Relevante Akteure/Akteurinnen in Irland.....	51
5.3.2.1.2	Governance auf europäischer Ebene: Beteiligung irischer Akteure/Akteurinnen an der Entwicklung und Aktualisierung von ESCO.....	53
5.3.2.2	Implementation und Nutzung von ESCO in Irland	54
5.3.2.2.1	Die irische Arbeitsagentur als „early adopter“ der Berufesäule	54
5.3.2.2.2	Übernahme oder Zuordnung der Skillssäule	56
5.3.2.2.3	Nutzung von ESCO für Arbeitsmarktanalysen und Bedarfsprojektionen	56
5.3.2.3	Passung von ESCO, Berufsprinzip und Repräsentation nationaler Berufe	57
5.3.2.4	Nationale Wahrnehmung, Erwartungen und Potentiale bezüglich ESCO .	58
5.3.2.4.1	Wenig Kenntnis über ESCO, aber positive Erwartungen.....	58
5.3.2.4.2	Potenzielle Schnittstellen von ESCO und irischen Instrumenten	59
5.3.2.4.3	ESCO als Instrument zur Schaffung von Standards in Irland.....	59
5.3.2.4.4	Anerkennung und Vergleichbarkeit von Qualifikationen	60
5.3.2.5	Verwendung von künstlicher Intelligenz und eine verbesserte Arbeitsvermittlung	61
5.3.3	Polen	62
5.3.3.1	ESCO-Entwicklung und ESCO-Implementation: Beteiligung polnischer Akteure und Institutionen.....	62
5.3.3.2	ESCO Implementation: Berufe-Mapping	63
5.3.3.3	ESCO in der nationalen Wahrnehmung	64
5.3.3.4	Relevanz und Bewertung von ESCO	65
5.3.4	Zwischenfazit der vergleichenden Länderstudien.....	66
5.4	ESCO-Nutzung	68
5.4.1	Umfang und Art der Anwendung.....	70
5.4.1.1	Jobmatching.....	73
5.4.1.2	EUROPASS	74
5.4.1.3	ESCO zur Identifikation von Kompetenzanforderungen?	75
5.4.1.4	ESCO zur Entwicklung von Qualifikations- und Trainingsangeboten	76
5.4.2	Nutzungsgründe, Nutzungserfahrung und -Bewertung von ESCO	78
5.4.2.1	Nutzungserfahrung und Bewertung	78
5.5	ESCO Potentiale und Risiken	80

5.5.1	Potentiale	80
5.5.2	Risiken und Schwächen	81
5.6	Zukünftige Entwicklung und Wünsche zur zukünftigen Entwicklung	83
5.6.1	Zukünftige Entwicklung	83
5.6.2	Wünsche zur zukünftigen Entwicklung von ESCO	84
6	Diskussion: Governance, Wirkung und Folgenabschätzung	85
6.1	ESCO Governance – Vertrauen als (fehlender) Koordinationsmechanismus.....	85
6.1.1	Vertrauen als Koordinationsmodus	86
6.2	ESCO Wirkung und Folgenabschätzung	86
6.2.1	ESCO als Standard?	86
6.2.2	ESCO als Brücke zwischen der Arbeitswelt und der Welt der Bildung?	88
6.2.3	Dilemmata von ESCO: Anwendung und Aktualisierung.....	89
6.2.3.1	„Anwendungsdilemma“	89
6.2.3.2	„Aktualisierungsdilemma“	90
6.2.4	Wirkung auf die nationale Berufsbildung.....	91
7	Zielerreichung	93
8	Transfer, Vorträge und Veröffentlichungen	93
8.1	Vorträge	94
8.2	Veröffentlichungen.....	94
9	Literaturverzeichnis	96

Das Wichtigste in Kürze

Zur Förderung europäischer Arbeitsmobilität wurde von der Europäischen Kommission seit 2010 mit ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations) ein neues Instrument zur Klassifizierung und Verknüpfung von europäischen Berufen, Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen entwickelt. Damit soll ein entscheidender Beitrag für eine europaweite Vergleichbarkeit von Berufen, Kompetenzen und Qualifikationen geleistet werden. Eingebunden in die Strategie "Europa 2020" liefert ESCO eine Klassifikationsgrundlage für Instrumente des europäischen Arbeitsmarktes, insbesondere für EURES und EUROPASS. Darüber hinaus soll es die Identifizierung von relevanten Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen auf dem europäischen Arbeitsmarkt unterstützen (EUROPEAN COMMISSION 2017c) und kann für die Entwicklung von Bildungsangeboten und Curricula genutzt werden (EUROPEAN COMMISSION 2013).

Mit Blick auf die Berufsbildungssysteme in den Mitgliedsstaaten stellt sich deshalb die Frage, ob die Wirkung von ESCO auf die Förderung von Arbeitsmobilität beschränkt bleibt, oder ob die Identifizierung von Qualifikations- und Kompetenzbedarfen sowie die Definition beruflicher Profile Auswirkungen auf nationale Bildungskontexte haben könnte. Diesbezüglich von Interesse ist, wie ESCO technisch funktioniert und in seiner praktischen Umsetzung wirkt. Im Detail wirft die Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO verschiedene Fragen auf, z.B. ob und wie eine vollständige Verknüpfung von Berufen, Fähigkeiten und Kompetenzen gelingen kann, welche Konsequenzen dies für die nationale Berufsbildung haben könnte und wie die Nutzung von künstlicher Intelligenz (KI) im ESCO-Kontext funktioniert und zu bewerten ist. Ziel des BIBB Forschungsprojekts EUKLASS (2.2.342) war, ein besseres Verständnis darüber zu erlangen, wie ESCO funktioniert, wofür es genutzt wird, wie die Governance-Prozesse hinsichtlich der Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO gestaltet sind und welche Bedeutung und welche Wirkung ESCO für nationale (Berufs-) Bildungssysteme hat oder haben könnte.

Ergebnisse

ESCO Bewertung und Relevanz

Die aktuelle Bewertung von ESCO variiert nach Akteuren/Akteurinnen und (potentiellen) Einsatzmöglichkeiten. Grundsätzlich positiv bewertet wird eine Verbesserung des Matchingprozesses auf dem europäischen Arbeitsmarkt. So können diese Prozesse spezifischer gestaltet werden, als dies auf Basis der ISCO-Klassifikation möglich war. Ein Mehrwert von ESCO wird auch in einer besseren Übertragbarkeit von Stellenanzeigen und CVs gesehen, die durch ein vollständiges Mapping nationaler Berufsklassifikationen mit ESCO ermöglicht werden. Als Chance wird der umfangreiche (Kompetenz-) Katalog mit einer transparenten Taxonomiestruktur gesehen, der mit Suchbegriffen hinterlegt ist, die in verschiedenen Sprachen anschlussfähig sind. Hervorgehoben wird diesbezüglich die Transparenz und Funktionalität für eine weitere App-Entwicklung. Als wertvoll wird auch das Open Source Prinzip bewertet.

Insbesondere unter Akteuren/Akteurinnen der (Berufs-) Bildung besteht jedoch vielfach die Einschätzung, dass die Arbeiten an ESCO noch nicht abgeschlossen seien, die Klassifikation aktuell einen unfertigen Eindruck hinterlasse und noch nicht das halten könne, was ursprünglich versprochen worden sei. Mit Blick auf die Integration von Qualifikationen fehle nach wie vor ein „griffiges Gesamtkonzept“. Paradoxiertweise wird ESCO einerseits als gemeinsamer Nenner der unterschiedlichen Bildungssysteme aus den Mitgliedsstaaten betrachtet, der einen gewissen

„Standard“ im Beschäftigungs- und Bildungsbereich setzen könnte. Andererseits wird ESCO eher als ein „Nischenprodukt“ wahrgenommen, dass nur in eng abgesteckten Bereichen relevant sei. Jenseits von Experten/Expertinnen und Spezialisten/Spezialistinnen, die zumeist in die Entwicklung oder in die Implementation von ESCO eingebunden waren, besitzt die Klassifikation einen eher geringen Bekanntheitsgrad. Es konnten keine Hinweise gefunden werden, dass ESCO in den betrachteten Ländern aktuell in nennenswertem Ausmaß eine Bedeutung für die Gestaltung nationaler beruflicher Aus- und Fortbildung hat. Eine Ausnahme liefern diesbezüglich Fortbildungsangebote, die im Rahmen EU-finanzierter „blueprint“-Projekte entwickelt werden. Unklar ist diesbezüglich jedoch, welche Akzeptanz und Reichweite die in diesen Projekten entwickelten Qualifizierungsangebote in den jeweiligen Mitgliedsstaaten haben werden. Dementsprechend wird die Relevanz von ESCO auch stärker im Bereich des Arbeitsmarkts, der Arbeitsmarktforschung und der Arbeitsvermittlung gesehen. Hier soll ESCO, so die Kommission, perspektivisch die neue Leitklassifikation für den europäischen Arbeitsmarkt werden. Die aktuell geringere Bedeutung von ESCO für den Bildungsbereich ist möglicherweise auch darauf zurückzuführen, dass der Mehrwert für bildungsbezogene Anwendungen gegenwärtig begrenzt ist. Eine Verbindung zwischen Berufen und Qualifikationen, sowohl formalen, als auch nicht-formalen Qualifikationen wird von mehreren Akteuren/Akteurinnen aber durchaus als nützlich gesehen. ESCO wäre dementsprechend hilfreich, wenn es diesen Transfer leisten könnte.

Länderspezifische Unterschiede

Die Rezeption und Bewertung von ESCO sowie das Vertrauen in komplexe Entwicklungsprozesse der Kommission variieren im Ländervergleich. Irland zeigt dabei mit der Übernahme von ESCO ins nationale System der Arbeitsvermittlung und einer eventuellen Einbindung der ESCO Skill Klassifikation den höchsten Rezeptionsgrad unter den hier betrachteten Ländern. Irland verfügte vorab noch nicht über eine nationale Berufeklassifikation, was die Entscheidung für eine Integration der ESCO-Klassifikation in die eigenen Systeme erleichterte. Sowohl Deutschland als auch Polen bewerten ihre jeweilige nationale Berufeklassifikation als etabliert, passgenau und geeignet für die arbeitsmarktbezogenen Bedarfe. Eine Übernahme der ESCO-Berufeklassifikation wurde deshalb nicht in Erwägung gezogen, stattdessen wurde ein Mapping mit den nationalen Klassifikationen durchgeführt. Im deutschen Kontext wurde in diesem Zusammenhang problematisiert, dass insbesondere Fortbildungsberufe wie Meister und Fachwirte als Spezifikum des deutschen Berufsbildungssystems in der ESCO-Klassifikation keine Entsprechung finden.

Länderspezifische Unterschiede gibt es sowohl in der *Bewertung* von ESCO als auch hinsichtlich des *Vertrauens in komplexe Entwicklungsprozesse der Kommission*. In Irland dominiert eine positive und optimistische Erwartungshaltung, auch geprägt vom Vertrauen in Europäische Instrumente. Bei den irischen Interviewten lässt sich zudem eine große Offenheit für technische Neuerungen und den Einsatz von KI feststellen. Der Fokus liegt hier wesentlich stärker auf den Potentialen und weniger auf Risiken dieser neuen Entwicklungen. In Deutschland existiert hingegen insbesondere unter Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildung eine kritische Diskussion, Reflexion und Begleitung der ESCO-Entwicklung. Dabei werden mögliche Risiken für das nationale Berufsbildungssystem diskutiert. Dies lässt sich in Teilen damit erklären, dass in Irland, anders als in Deutschland, so die Interviewten, kein sehr starkes System von beruflichen Profilen existiert. Unter deutschen Berufsbildungsakteuren und -akteurinnen ist die Frage nach möglichen Auswirkungen von ESCO auf das Leitbild der Beruflichkeit mit einem ganzheitlichen Konzept beruflicher Handlungsfähigkeit hingegen von zentraler Bedeutung. Die Nutzung von ESCO zur europäischen Arbeitsvermittlung wird dabei nicht in

Frage gestellt. Problematisiert werden vielmehr unerwünschte Effekte auf das für Deutschland grundlegende Prinzip der Beruflichkeit. Die unterschiedliche Logik einer auf Skills basierenden Klassifikation wie bei ESCO im Vergleich zu nationalen Berufskonzepten wurde auch von polnischen Akteuren/Akteurinnen thematisiert. Auch hier sind z.B. für das Handwerk ganzheitliche Konzepte prägend. Das ESCO Skill Konzept sei deshalb möglicherweise schwierig mit nationalen Konzepten und Leitbildern abgleich- und vereinbar. ESCO könne dementsprechend nur ein Ausgangs- oder Referenzpunkt sein, wenn es um die Entwicklung von Kompetenz- und Qualifikationsprofilen gehe.

Governance und Steuerung

Im Koordinierungsprozess werden unterschiedliche Logiken sowie Diskrepanzen im Verständnis oder in der Interpretation der Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure/Akteurinnen deutlich: einerseits die Projektlogik aus Sicht der Kommission und andererseits die Logik bzw. Erwartung einer partizipativen, verhandlungsbasierten Koordination. Eine Diskrepanz besteht dabei zwischen bildungspolitischen Akteuren/Akteurinnen, die es gewohnt sind, im Rahmen von "Soft Law" zu handeln, und den arbeitsmarktpolitischen Akteuren/Akteurinnen der Kommission, die im EURES-Kontext angesiedelt sind. Dies scheint teilweise zu widersprüchlichen Erwartungen zu führen.

Die Projektergebnisse geben keine Hinweise darauf, dass ESCO aktuell in nennenswertem Umfang zur Entwicklung von Curricula herangezogen wird. Aufgrund von begrenzter Relevanz und Reichweite im Bildungsbereich scheint eine direkte oder indirekte Steuerungswirkung von ESCO auf nationale Systeme der Berufsbildung bis dato unwahrscheinlich. Dies betrifft auch die jeweilige „Curricula Governance“ die nach wie vor von nationalen Akteuren/Akteurinnen geprägt ist. Für das deutsche Berufsbildungssystem weisen die Ergebnisse auf eine Persistenz der vorhandenen Modellarchitektur und Governance-Struktur des deutschen Berufsbildungssystems. Durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) für die Entwicklung, Weiterentwicklung und Anwendung des europäischen Transparenzinstruments ESCO werden für die Akteure/Akteurinnen im Bildungssystem jedoch auch Herausforderungen durch eine steigende Komplexität und zunehmende interdisziplinäre Verflechtungen in einigen bildungspolitischen Beratungs- und Entscheidungsfeldern sichtbar.

1 Problemdarstellung

Als neues Transparenzinstrument zur Förderung der Mobilität von europäischen Arbeitnehmenden wurde im Jahr 2010 mit der Entwicklung einer europäischen Taxonomie für Berufe, Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen begonnen. Ausgehend vom Grundprinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit in einem gemeinsamen europäischen Binnen- und Arbeitsmarkt und als Teil der Europa 2020 Strategie liefern die EURES Verordnung (EU) 2016/589 (EUROPÄISCHE UNION 2016) sowie die Durchführungsbeschlüsse 2018/1020 (EUROPÄISCHE UNION 2018a) und 2018/1021 (EUROPÄISCHE UNION 2018b) die rechtliche Grundlage zur Konstruktion und Implementation der multilingualen Klassifikation europäischer „Skills“, „Competences“, „Qualifications“ und „Occupations“, kurz: ESCO.

ESCO kann dabei als ein Baustein einer übergeordneten europäischen Strategie zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung¹ sowie zur Stärkung von Humankapitel und Beschäftigungsfähigkeit² verstanden werden. Konkret soll ESCO in Ergänzung und Fortführung bereits etablierter europäischer Transparenzinstrumente und Klassifikationen wie ISCO und EQF zur Optimierung der Vergleichbarkeit, Darstellung und Datenerfassung von Kompetenzen und Qualifikationen beitragen. Dabei hat es in erster Linie die grenzüberschreitende und passgenaue Vermittlung von Arbeitnehmenden auf einem europäischen Arbeitsmarkt zum Ziel. Das ESCO-Klassifikationskonzept beinhaltet in seiner ursprünglich beabsichtigten Form drei miteinander verknüpfte Säulen:

- Säule 1: Berufe,
- Säule 2: Fähigkeiten/Kompetenzen (Säule 2) und
- Säule 3: (ursprünglich vorgesehen) Qualifikationen.

Mit Blick auf die Verknüpfung von Qualifikationen mit Kompetenzen und Berufen ist der Entwicklungsprozess von ESCO zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. In anderen Punkten, z.B. der Integration neuer Kompetenzen und Berufe, wird ESCO fortlaufend weiterentwickelt. Die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung von ESCO wirft verschiedene Fragen auf, z.B. ob und wie eine Verknüpfung von Berufen, Fähigkeiten und Kompetenzen gelingen kann, welche Konsequenzen dies für die nationale Berufsbildung haben könnte und wie die Nutzung von künstlicher Intelligenz im ESCO-Kontext funktioniert und zu bewerten ist. Darüber hinaus stellen sich Fragen nach Möglichkeiten und Ressourcen der Partizipation von nationalen Experten und Expertinnen im ESCO-Weiterentwicklungsprozess.

Ein Anspruch von ESCO ist, über die Hauptnutzung im Rahmen des EURES Portals hinaus vielfältige Anwendungs- und Nutzungsmöglichkeiten zu liefern, z.B. für Arbeitsmarktanalysen, zur Identifikation von Kompetenzbedarfen und zur Bildungs- und Berufsberatung. Zugleich birgt die Skill-basierte Logik von ESCO Risiken einer Fragmentierung von ganzheitlichen Qualifikationsprofilen. Außerdem könnten die begrenzte Anzahl an ESCO-Berufen sowie aktuell noch fehlende Kompetenzlevels die Nutzungsmöglichkeiten limitieren.

Der ESCO-Konstruktions- und -Implementationsprozess adressiert in vielfacher Hinsicht Steuerungsfragen im Beziehungsgeflecht nationaler und supranationaler (Berufs-)

1 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_de

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0381&from=EN>

Bildungssteuerung. Neben der Frage nach praktischen Implikationen dieses neuen Transparenzinstruments stellen sich in theoretischer Hinsicht Fragen nach relevanten Steuerungsebenen und veränderten Koordinationsmechanismen. Mit Blick auf die nationale Berufsbildung ist in diesem Zusammenhang von Interesse, inwiefern ESCO als Steuerungsinstrument internationaler Arbeitsmarktmobilität fungiert und inwieweit darüber hinaus indirekte steuerungswirksame Effekte auf nationale Berufsbildungssysteme zu erwarten sind. Eine weitere, wenngleich seltener explizit formulierte Zielstellung von ESCO ist, Grundlage zur Identifikation von Kompetenzen und Qualifikationen und auch von Curriculum-Entwicklung zu sein.

In Bezug auf die Konstruktionsgrundlagen, das konkrete Funktionsverständnis, die Anwendung sowie die Wirkung in der nationalen und europäischen Berufsbildung ist von Interesse, welche nationalen Inhalte nach welchen Kriterien aus diversen Quellen und Datenbanken zusammengeführt werden - und umgekehrt, wie diese in ESCO aggregierten Inhalte in nationale Kontexte zurückwirken. Mit Blick auf diese übergeordnete Fragestellung und zur Bedeutung von ESCO für Curriculum-Entwicklungen soll in einem ländervergleichenden Forschungsdesign untersucht werden, inwiefern ESCO mit seinen konzeptionellen Grundlagen mit unterschiedlichen nationalen Leitbildern und Zieldimensionen der Curriculum-Entwicklung kompatibel ist. Für den deutschen Kontext stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob, wie und in welchem Ausmaß die länderübergreifende Definition und Standardisierung von Qualifikationsprofilen Einfluss auf nationale Bildungsstandards in den Ordnungsmitteln der dualen Berufsausbildung hat. In diesem Zusammenhang soll untersucht werden, ob sich die Fokussierung auf Detailqualifikationen in ESCO auf eine ganzheitlich verstandene Kompetenzorientierung und auf das Leitbild der Beruflichkeit auswirken könnte (BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG 2011) und ob Gestaltungsprinzipien beruflicher Aus- und Fortbildung berührt werden.

2 Projektziele und Forschungsfragen

2.1 Projektziele

Grundlegende Ziele des Projekts sind ein besseres Verständnis von ESCO, seiner Verbindung mit EURES und dem EUROPASS-Portal sowie seiner Wirkzusammenhänge für nationale Bildungs- und Berufsbildungssysteme. Dies beinhaltet die Analyse von potentiellen Wirkungen, Chancen und Risiken des Transparenzinstruments. Mit speziellem Fokus auf die Bedeutung von ESCO im deutschen Berufsbildungskontext sollen die Effekte möglicher Wirkungen auf nationale Berufsbildungssysteme mit ihren jeweils relevanten Steuerungsinstrumenten der beruflichen Bildung untersucht werden. Im Rahmen von Ländervergleichsstudien soll der Rezeptionsgrad von ESCO in ausgewählten europäischen Ländern analysiert werden. Diesbezüglich soll hier die Bedeutung von ESCO sowohl für die Identifikation von Kompetenzen und Qualifikationsanforderungen als auch für die Curriculumentwicklung in Aus- und Fortbildung betrachtet werden.

Im Detail beinhaltet die Analyse folgende Themenschwerpunkte:

- Funktion, Relevanz, Rezeption und mögliche Steuerungs-Wirkungen für unterschiedliche EU-Mitgliedstaaten durch ESCO mit Schwerpunkt auf Deutschland
- (nicht) intendierte Folgen von ESCO für nationale Steuerungsinstrumente bzw. Standards der Berufsbildung

- mögliche Effekte auf curriculare Gestaltungsprinzipien und Gestaltungsprozesse (im deutschen Kontext: Ordnungsmittel).

2.2 Forschungsfragen

Aus den dargestellten Themenschwerpunkten ergeben sich unterschiedliche Forschungsfragen, die ihrerseits unterschiedliche Dimensionen berühren. Zum einen geht es um sehr konkrete Fragen der Gestaltung und (technischen) Funktionsweise, deren Beantwortung Voraussetzung für ein besseres Verständnis und eine Einschätzung der Wirkzusammenhänge ist. Diese Fragen werden nachfolgend unter dem Gliederungspunkt 2.2.1 „Aufbau und Funktionsweise von ESCO“ subsumiert. Daran anknüpfend stellen sich Fragen der Steuerung (Governance), Wirkung und Folgeneinschätzung, die nachfolgend im Gliederungspunkt 2.2.2 „Implementation, Wirkung und Steuerung“ zusammengefasst werden.

2.2.1 Aufbau und Funktionsweise von ESCO

- Nach welchen Kriterien werden in ESCO Fähigkeiten, Fertigkeiten und Qualifikationen aufgenommen und systematisiert?
- Wie erfolgt die Verknüpfung der unterschiedlichen Säulen, insbesondere die Verbindung von Kompetenzen, Fertigkeiten und Qualifikationen?
- Werden Kompetenzen und Qualifikationen nach unterschiedlichen Niveaustufen beschrieben?
- Welche Qualitätsstandards, Prüfmechanismen und Aktualisierungsintervalle gibt für ESCO?
- Wie repräsentiert ESCO die für die jeweiligen Arbeitsmärkte benötigten Kompetenzanforderungen?
- In welchem Verhältnis stehen der bildungsbereichsübergreifende Ansatz des EQR / NQR zu den auf Arbeitsmarktrelevanz fokussierten Zielsetzungen von ESCO?

Technische Funktionsweise und Einsatz von künstlicher Intelligenz

- Wie funktioniert im technischen Sinne die Verknüpfung unterschiedlichster Daten, Klassifikationen und Konzepte?
- Wie und für welche Funktionsbereiche wird künstliche Intelligenz eingesetzt?
- Welche Konsequenzen haben semantisches Web und open-source Konzept für die Verbreitung von ESCO und die Sicherstellung von Qualitätsstandards?

2.2.2 Implementation, Wirkung und Steuerung

Implementation und Nutzung

- Welche Nutzungskontexte und betriebliche Einsatzzwecke lassen sich für ESCO identifizieren - und können daraus Rückschlüsse für den Stellenwert verschiedener Arten von Zertifikaten im Bildungssystem abgeleitet werden?
- Wie stellt sich die Rezeption und Implementation von ESCO im europäischen Ländervergleich dar? Welche Unterschiede existieren und wie lassen sich diese erklären?

- In welchem Umfang wird ESCO zur Identifizierung relevanter Kompetenzanforderungen und als Bezugsrahmen für Curriculum-Entwicklung genutzt?
- Wird die Rezeption der ESCO-Klassifikation durch die datenbankbasierte Umsetzung von ESCO (z. B. durch die Integration in große Jobbörsen privater Arbeitsvermittlungsplattformen) beeinflusst?

Governance

- Welche Koordinationsmechanismen und welche Steuerungsformen sind im ESCO-Kontext bedeutsam?
- Welche Akteure/Akteurinnen und Akteurskonstellationen sind bzw. waren auf nationaler und supranationaler Ebene in welchen Funktionsbereichen am ESCO-Konstruktionsprozess beteiligt?
- Welche Bedeutung haben ESCO-Nutzer/-innen („Early Adopter“) für Gestaltungsprinzipien und Akteurskonstellationen der Curriculum-Entwicklung?

Wirkung und Folgen

Welche Bedeutung hat das internationale Klassifikationssystem ESCO für die nationale Berufsbildung? Welche Unterschiede existieren hier im internationalen Vergleich und wie lassen sich diese Unterschiede erklären?

- Wie wirkt sich ESCO auf unterschiedliche nationale Berufsbildungskonzepte aus? Wirkt sich die internationale Standardisierung auf nationale berufliche Kompetenzprofile aus?
- Wie fließen (nationale) Inhalte in ESCO ein und wie wirken umgekehrt in ESCO enthaltene Inhalte zu Erwerbsberufen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Qualifikationen auf nationale Klassifikationen, Konzepte und Curricula zurück?
- Auf welchem Vergleichsmaßstab beruht ESCO als Klassifikationsschema und welche Leitbilder sind damit verbunden? Inwieweit stehen die Konzepte der Klassifikation in Einklang mit oder in Widerspruch zu nationalen Vorstellungen von Bildung und Berufsbildung?

3 Theoretische Grundlegungen: Governancetheoretischer Analyserahmen

Der ESCO-Konstruktions- und -Implementationsprozess adressiert in vielfacher Hinsicht Steuerungsfragen im Beziehungsgeflecht nationaler und supranationaler Berufsbildungssteuerung. Neben praktischen Fragen zu konkreten bildungspolitischen und die Bildungspraxis betreffenden Auswirkungen, stellen sich auch in theoretischer Hinsicht Fragen nach relevanten Steuerungsebenen und veränderten Koordinationsmechanismen. Angelehnt an klassische Educational Governance-Ansätze erfolgt hierzu eine theoretische Einordnung und Diskussion der unterschiedlichen Modi der Handlungskoordination sowie der Steuerungsebenen im Rahmen der ESCO-Klassifikation. Diesbezüglich werden insbesondere die institutionellen Regulierungsstrukturen sowie die Akteurskonstellationen auf europäischer und auf nationaler Ebene analysiert. Im Kern steht hierbei die Frage, welche Koordinationsformen im Kontext von ESCO in welcher Form bedeutsam sind.

Im Kontext der ESCO-Konstruktion stellt sich diesbezüglich nicht nur die Frage nach der Ausgestaltung und Wirkmacht weicher Gesetzgebung („Soft law“), z.B. in Form von Wettbewerbs- und Verhandlungssystemen (vgl. hierzu auch Kapitel 3.3.). Darüber hinaus ist von Interesse, inwiefern eine hierarchische Steuerung durch verbindliche europäische Rechtsakte im Bildungsbereich überhaupt möglich ist oder wirksam werden kann. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf das Subsidiaritätsprinzip und Harmonisierungsverbot für die (Berufs-) Bildung, welche auf nationalstaatlicher Ebene reguliert wird. Allerdings wird auch im ESCO-Kontext die Verknüpfung von arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Maßnahmen mit möglicherweise direkten oder indirekten Steuerungseffekten auf nationale Bildungskontexte thematisiert. Die nachfolgenden Analysen knüpfen damit an Debatten zu vorangegangenen arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Transparenzmaßnahmen an, die eine Erhöhung der europäischen Arbeitnehmermobilität zum Ziel haben.

Zur Analyse von Steuerungsfragen in Bildungssystemen mit komplexen Koordinationsbeziehungen verschiedener Akteure/Akteurinnen und Institutionen auf unterschiedlichen nationalen und supranationalen Regulierungsebenen bieten sich governancetheoretische Ansätze als Ausgangs- und Anknüpfungspunkt an. Zentrale Fragen der Educational Governance nach ALTRICHTER et al. (2007) sind die Rezeption, Verarbeitung, Umsetzung und Wirkung von neuen Steuerungselementen in Bildungssystemen (ALTRICHTER/BRÜSEMEISTER/WISSINGER 2007, S. 9). Zugleich gilt es, die Frage nach der Bedeutung von supranationalen Steuerungswirkungen im Beziehungsgeflecht von institutionellen Akteuren/Akteurinnen und Netzwerken auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene zu adressieren.

3.1 Handlungskoordination im Mehrebenensystem

Educational Governance Ansätze untersuchen „die Steuerungsprozesse im Bildungswesen mit besonderer Berücksichtigung der Handlungskoordination verschiedener Akteurskonstellationen in komplexen Mehrebenensystemen“ (STREBEL/ENGELAGE/BAUMELER 2019, S. 201). Dabei werden auch vielfältige institutionelle Regelungsstrukturen sowie die Art und Weise, wie diese handlungswirksam werden und sich auf das jeweilige System auswirken, analysiert (KUHLEE 2017, S. 45).

Der Vorteil dieses Konzepts ist gleichermaßen die Einbeziehung von Institutionen und Akteuren/Akteurinnen auf verschiedenen Ebenen sowie die wechselseitigen Beziehungen der Akteure/Akteurinnen und Institutionen zwischen den jeweiligen Ebenen.

Governanceanalytisch ist das Konzept des Mehrebenensystems „als begriffliche Zuspitzung und zusammenfassender analytischer Bezugspunkt institutionalisierter Interdependenzbeziehungen zwischen Akteuren zu verstehen.“ (KUSSAU/BRÜSEMEISTER 2007, S. 31). In der Governance-Literatur werden unterschiedliche Dimensionen bzw. Ebenen von Mehrebenensystemen unterschieden und zum Beispiel nach formalen Ebenen (Makro-, Meso-, Mikroebene) untergliedert (ebd.,32).

Der Begriff des Mehrebenensystems wurde insbesondere durch die politikwissenschaftliche Literatur geprägt. Mit Blick auf die Europäische Union wird der „Mehrebenencharakter des europäischen Gemeinwesens“ (SCHARPF 2009, S. 244) hervorgehoben. Politische Entscheidungen erfolgen hier im Zusammenspiel von Mitgliedsstaaten auf der nationalen Ebene und der Europäischen Union auf der supranationalen Ebene. Das europäische Mehrebenensystem ist dabei gekennzeichnet durch begrenzte institutionalisierte Verflechtungsstrukturen; die Koordination erfolgt durch vertikale und

horizontale Verhandlungssysteme zwischen Regierungen, öffentlichen und privaten Akteuren/Akteurinnen (BENZ 1998).

GRANDE (1998) unterscheidet im europapolitischen Kontext vier verschiedene Verhandlungsebenen:

1. *Intragemeinschaftliche Verhandlungsebene*: „Verhandlungen zwischen den verschiedenen europäischen Akteuren und Institutionen wie der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament“
2. *Internationale Verhandlungsebene*: „Aktivitäten nationaler Akteure (wie z. B. die Fachminister und Ministerialbeamten) auf europäischer Ebene in den verschiedenen Räten und Ausschüssen“
3. *Nationale Politikarena*: „Aktivitäten nationaler Akteure (Politiker, Ministerialbeamte, Verbandsfunktionäre) in der nationalen Politikarena, um den jeweiligen nationalen Standpunkt zu europäischen Politiken zu ermitteln“
4. „Möglichkeit, dass supranationale Akteure in der nationalen Politikarena aktiv werden.“ (GRANDE 1998, 2f).

Im hier betrachteten Kontext scheinen insbesondere die ersten drei Ebenen bedeutsam. Anschlussfähig für die nachfolgenden Analysen im ESCO-Konstruktions- und -Implementationsprozess ist auch das Konzept der „Grenzüberschreitenden Koordination“, das sowohl die Aufteilung von Zuständigkeiten nach verschiedenen Ebenen und zugleich die Notwendigkeit der Handlungskoordination im Mehrebenensystem adressiert (BENZ 2004b, S. 127, zitiert nach KUSSAU/BRÜSEMEISTER 2007, S. 32).

3.2 Koordinationsmechanismen

Ein wesentliches Augenmerk der Governanceanalyse gilt der Handlungskoordination zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren/Akteurinnen, mit einer wechselseitigen Beeinflussung von „Erwartungen, Handlungskapazitäten und -optionen“ (KUSSAU/BRÜSEMEISTER 2007, S. 26). Von zentralem Interesse ist dabei nicht nur, welche Akteure/Akteurinnen miteinander interagieren, sondern auch die Art und Weise, wie die jeweiligen Handlungen koordiniert werden. Governance-Ansätze unterscheiden diesbezüglich unterschiedliche Koordinationsmodi. Als Modi der Handlungskoordination gelten „Interaktionsformen, die auf die Ermöglichung, Einschränkung und Ausrichtung von Handlungsoptionen abzielen, wobei sich hierarchische und nicht hierarchische Koordinationsformen in ihrer Form unterscheiden.“³

Grundlegende Mechanismen der Handlungskoordination basieren auf sozialwissenschaftlichen Konzepten, die sich mit dem „Zustandekommen“ der „Aufrechterhaltung“ und der „Transformation sozialer Ordnung“ beschäftigen (MAAG MERKI/ALTRICHTER 2015, S. 396). Das Problem sozialer Ordnung stellt sich insbesondere für Handlungen unter Ungewissheit, die zu Koordinationsproblemen führen können (BECKERT 2007). Unterschieden wird diesbezüglich zwischen den zentralen Koordinationsmechanismen „*Hierarchie*“, „*Markt*“ und „*Netzwerk*“; in weiteren Literaturquellen werden diese Koordinationsformen ergänzt durch die Kategorie der „*Gemeinschaft*“ (ALTRICHTER/HEINRICH 2007, S. 72). Tabelle 1 liefert eine zusammenfassende Übersicht der

³ <https://www.sfb-governance.de/programm/glossar/modi.html>

wesentlichen Unterschiede zwischen den Koordinationsformen Markt, Netzwerk und Hierarchie. Während hierarchische Beziehungen durch formale Regeln, Weisungsrechte und Verfügungen gekennzeichnet sind, funktionieren Netzwerkbeziehungen durch reziproke Verhandlungsbeziehungen, für deren Funktionieren Vertrauen, Verlässlichkeit und Reputation unabdingbar sind. Die Marktkoordination erfolgt in erster Linie über Preise und Wettbewerb (vgl. Tabelle 1). Das Konzept der basalen Governancemechanismen liefert eine Konkretisierung der Interaktionsbeziehungen von Akteuren/Akteurinnen im Governance-Prozess. Unterschieden wird diesbezüglich zwischen *Verhandlungskonstellationen*, *Beobachtungs-* und *Beeinflussungskonstellationen* (KUSSAU/BRÜSEMEISTER 2007).

Tabelle 1: Unterscheidung der Koordinationsmechanismen Markt, Netzwerk und Hierarchie

Unterscheidungsmerkmale	Markt	Netzwerk	Hierarchie
Koordinationsmittel	Preise	Beziehungen	formale Regeln; Positionen (Stellung in der Hierarchie)
Koordinationsform	spontan, spezifisch	diskursiv	geregelt, unspezifisch
Regelung der Zusammenarbeit	Vertrag, Verfügungsrechte	Vertrauen, Verlässlichkeit	Weisungsrechte
Konfliktbewältigung	Recht; Aushandeln bzw. Schlichtung durch Externe (insb. Staat)	Verhandlung; Wahrung von Vertrauen und Reputation	Macht; Überwachung und Verfügung
Beziehung der Akteure	unabhängig	interdependent bzw. wechselseitig abhängig	(einseitig) abhängig

Quelle: Entnommen aus ANNEN (2012), Abb. 22 mit eigenen Kürzungen, in Anlehnung an POWELL (1990), S. 300, WILLKE (1995), S. 137, WEYER (2000), S. 7 und PAYER (2002), S. 30.

Vertrauen als Koordinations- und Steuerungsmedium

Vertrauen ist für alle Formen der Handlungskoordination eine wichtige Voraussetzung (ANNEN 2012). Dies gilt in besonderem Maße für die Handlungskoordination durch Netzwerke, wo Vertrauen grundlegend für die Regelung der Zusammenarbeit und die Konfliktbewältigung ist (vgl. Tabelle 1). Darüber hinausgehend werden Vertrauen und Wissen in der politikwissenschaftlichen Literatur als „weiche Steuerungsmedien“ identifiziert, welche eigenständig wichtige Koordinierungs- und Steuerungsfunktionen übernehmen, die vorherrschende Steuerungsmedien „nicht oder nicht allein erfüllen können“ (KÖHLING 2012, S. 15). In hochkomplexen Prozessen übernehmen Vertrauen und Wissen wichtige Funktionen zur Reduktion von Komplexität und Unsicherheit und auch zur Erhöhung von Akzeptanz unter den beteiligten Akteuren/Akteurinnen (ebd.).

Die Bedeutung von Vertrauen findet sich auch in der Literatur zu Akteursbeziehungen in der Berufsbildung wider. Vertrauen bezieht sich diesbezüglich sowohl auf interpersonale Beziehungen, als auch auf Vertrauen in Systeme (CLEMENT 2015). Bezogen auf den Prozess der Europäisierung ist das Vertrauen in überstaatliche Institutionen und rechtliche Regelungen eine Grundvoraussetzung, entwickelt sich aber mit Blick auf Bildungs- und Berufsvorstellungen nur langsam, insbesondere vor dem Hintergrund unterschiedlicher Systeme, Konzepte und Leitbilder. „So hat alleine der deutsche Bildungsbegriff (ebenso wie Erziehung) in anderen europäischen Sprachen keine eindeutige Entsprechung“ (BOHLINGER/FISCHER 2015, S. 15). Vertrauen ermöglicht Handlungen gerade dann, wenn vertragliche Regelungen fehlen, ein Rest an Kontingenz verbleibt und keine vollständige Kontrolle möglich ist. Hier tritt Vertrauen als Mechanismus der Reduktion von Komplexität und Ungewissheit ein (CLEMENT 2015, S. 43ff.). Vertrauen als Steuerungsinstrument einzusetzen, bedeutet in allererster

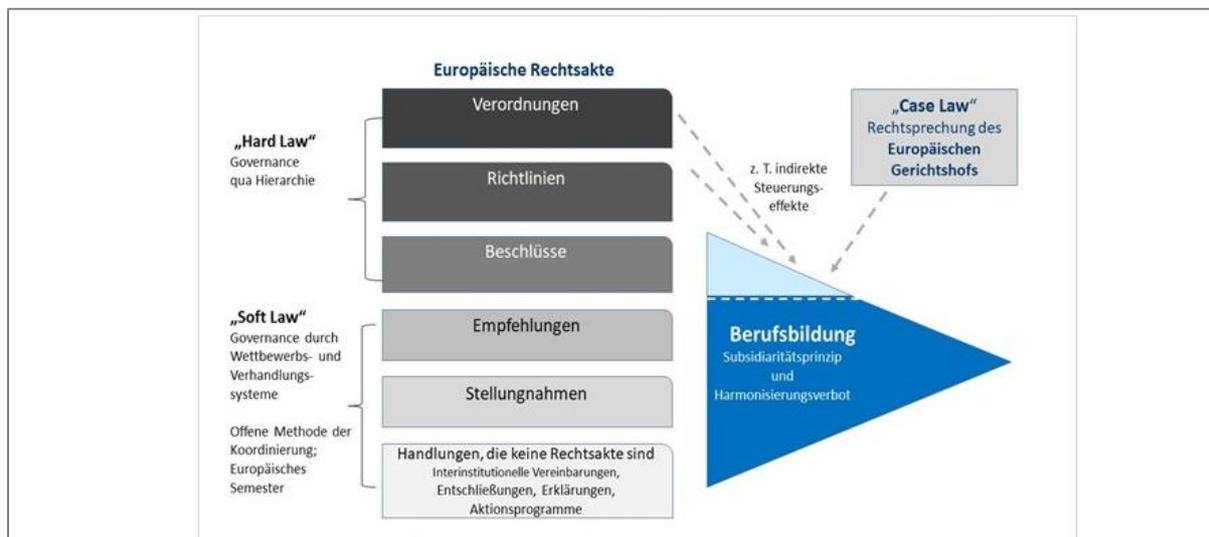
Linie Vertrauen aufzubauen bzw. den Aufbau von Vertrauen zu begünstigen, z.B. durch Erwartungssicherheit und Verlässlichkeit. Ausschlaggebend ist darüber hinaus der Faktor Zeit (ebd. 46).

3.3 Governance europäischer Bildungspolitik⁴

Berufsbildungspolitik im Allgemeinen ist ein „auf Ordnungs- und Gestaltungsprobleme der Berufsbildung fachlich spezialisierter Politikbereich“ (KUTSCHA 2008, S. 26). Im Gegensatz zu anderen Bereichen europäischer Politik und Einflussnahme markiert die europäische Berufsbildungspolitik kein klar abgrenzbares Politikfeld im eigentlichen Sinne. Dies begründet sich einerseits durch ihre Schnittstellenposition zu anderen Politikbereichen wie Bildungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie andererseits durch die nationalstaatliche Zuständigkeit für die Berufsbildung und deren Regulierung. Hier unterliegt die europäische Zuständigkeit dem Subsidiaritätsprinzip und Harmonisierungsverbot. Eine direkte politische Steuerung im Rahmen der europäischen Gesetzgebungsverfahren, z. B. durch Verordnungen oder Richtlinien, ist deshalb nicht vorgesehen (BOHLINGER 2014, S. 2).

Die Schlussfolgerung hieraus ist jedoch nicht, dass keine steuerungswirksamen Mechanismen und Instrumente europäischer Berufsbildungspolitik existieren. Vielmehr kennzeichnen die europäische Berufsbildung eine indirekte Form der Steuerung, die sehr wohl „... die berufliche Bildung in ihrem Kern berührt und ganz entscheidende Auswirkungen auf die nationale Gestaltung von Berufsbildung hat“ (BOHLINGER 2014, S. 2). Ein weiteres Charakteristikum der europäischen Steuerung ist es, Netzwerke zu nutzen, welche sowohl aus privaten als auch öffentlichen Akteuren/Akteurinnen bestehen (EISING/LENSCHOW 2007, S. 326; WESSELS 2022).

Abbildung 1: Governance europäischer Berufsbildungspolitik



Quelle: Eigene Darstellung, entnommen aus MOTTWEILER (2020)

Kennzeichnend für den Bereich der „weichen Gesetzgebung“ („soft law“) sind Steuerungsinstrumente wie Empfehlungen, Stellungnahmen, EntschlieÙungen und

⁴ Abschnitt überwiegend entnommen aus bereits veröffentlichten Projektpublikationen, siehe: MOTTWEILER (2020), ANNEN/MOTTWEILER/LE MOUILLLOUR (2020), MOTTWEILER/LE MOUILLLOUR/ANNEN (2022).

Aktionsprogramme. Die Umsetzung durch die jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten erfolgt auf freiwilliger Basis. Hier greifen andere Koordinierungsmechanismen insbesondere die offene Methode der Koordinierung (OMK) und das Europäische Semester⁵. Kennzeichnend für die OMK ist eine Steuerung anhand von Leitzielen mit einem Realisierungsplan und festgelegten Indikatoren in Verbindung mit Ländervergleichen und Monitoringprozessen zur Umsetzung der formulierten Ziele. Die Steuerung erfolgt über Wettbewerbs- und insbesondere über Verhandlungssysteme, z. B. in Form von Best Practice und Benchmarks (BOHLINGER 2019) (vgl. Abbildung 1).

Mit Blick auf den ESCO-Konstruktionsprozess stellt sich die Frage, welche Bedeutung die unterschiedlichen Steuerungsformen auf supranationaler Ebene und darüber hinaus die jeweiligen Netzwerke von Experten/Expertinnen und Institutionen auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene haben.

4 Methodische Vorgehensweise

Zur Beantwortung der in Kapitel 2.2 aufgeworfenen Forschungsfragen beinhaltet das Projekt unterschiedliche, aufeinander aufbauende methodische Bausteine, die in insgesamt fünf Arbeitspaketen bearbeitet wurden. Ausgehend von einer *Theorieanalyse* (**Arbeitspaket 1**, vgl. hierzu auch Kapitel 3) wurden im **zweiten Arbeitspaket** *Dokumentenanalysen* zur Genese, Funktionsweise und Governance von ESCO durchgeführt. Vorbereitend für die Vergleichsanalysen in ausgewählten Ländern (Deutschland, Irland, Lettland und Polen) wurden im **dritten Arbeitspaket** kurze *Länderberichte* angefertigt. In einer zweiten *Dokumentenanalyse* (**Arbeitspaket 4**) wurden ausgewählte ESCO Berufs- bzw. Skill-Profile aus dem Bauhauptgewerbe und dem IT-Sektor mit nationalen Berufsprofilen verglichen. Herausgearbeitet wurde, welche Kompetenzen und Lernergebnisse einzelner Berufsprofile in ausgewählten Sendeländern sowie Zielländern in nationalen Curricula hinterlegt sind und wie diese Profile in ESCO abgebildet werden (vgl. Tabelle 2). Für eine ausführliche Darstellung der methodischen Herangehensweise und Ergebnisse der Arbeitspakete 1 bis 4 wird an dieser Stelle auf den Projektzwischenbericht verwiesen (MOTTWEILER u. a. 2022).

⁵ Das Europäische Semester wurde im Jahr 2011 im Zusammenhang mit der Europa-2020-Strategie insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik eingeführt. Es dient der Koordinierung von Politikinhalt und dem Monitoring der Zielerreichung von Reformvorhaben.

Table 2: Methoden und Arbeitspakete im Überblick

Arbeitspaket	Methode	Inhalte/ Erkenntnisinteresse
1	Literatur- und Theorieanalyse	Theoriekonzept, Analyserahmen
2	Dokumentenanalyse (1) Genese, Funktion und Umsetzung von ESCO	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau, Konstruktion und Rezeption von ESCO • Steuerungsaspekte • ESCO-Governance: relevante Akteurskonstellationen und Konstruktion von ESCO • Digitale und inhaltliche Verknüpfung, Anwendung & Verbreitung
3	Länderreporte Deutschland, Irland, Polen, Lettland	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Berufsbildungssysteme, nationale Besonderheiten und Leitbilder sowie Zieldimensionen der Berufsbildung • Akteure/Akteurinnen und Institutionen der Berufsbildung sowie Curriculum-Entwicklung
4	Dokumentenanalyse (2) Vergleichende Inhaltsanalyse: Berufs-/ Tätigkeitsprofile; Branchenauswahl: Bau, IT	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleich: Berufsprofile, Kompetenzen / Lernergebnisse in Herkunfts- / Zielländern • Vergleich ESCO-Skills mit Lernergebnissen nationaler Ausbildungsordnungen
5	Leitfadengestützte Experteninterviews im Rahmen von vergleichenden Länderstudien & weiteren Zielgruppen <u>Leitfadengestützte Interviews</u> u. a. mit: <ul style="list-style-type: none"> • Akteuren/Akteurinnen der ESCO-Entwicklung, insbesondere Mitglieder in ESCO Gremien) • Akteuren/Akteurinnen der ESCO-Implementation (darunter: EURES, nationale Arbeitsagenturen) • ESCO-Nutzende 	<ul style="list-style-type: none"> • Funktion, Rezeption und Relevanz von ESCO (insgesamt und i. d. ausgewählten Ländern) • ESCO Governance, Steuerungsformen, Koordinationsmechanismen • ESCO-Nutzung • Wirkung und Folgenabschätzung für nationale Berufsbildung

Quelle: Eigene Darstellung

Leitfadengestützte Experteninterviews im Rahmen von vergleichenden Länderstudien

Zur besseren Einschätzung und Analyse der Funktion, Rezeption, (Steuerungs-) Wirkung und Relevanz von ESCO in verschiedenen europäischen Ländern wurden insgesamt 40 qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Experten und Expertinnen in Deutschland, Irland, Polen und aus weiteren EU Ländern geführt. Zielgruppe waren insbesondere Akteure/Akteurinnen der ESCO Governance (vgl. Abbildung 6: ESCO Governance: Akteure/Akteurinnen, Aufgaben und Steuerungsfunktion, Kapitel 5.3). Hierzu gehören einerseits Personen, die in unterschiedlichen Gremien und Funktionen an der ESCO Entwicklung beteiligt waren oder aktuell an der Weiterentwicklung beteiligt sind. Andererseits wurden in den ausgewählten Ländern (Deutschland, Irland und Polen) Akteure/Akteurinnen befragt, die an der nationalen Umsetzung, insbesondere bezogen auf das Mapping von nationalen Berufe- und z.T. auch Skill-Klassifikationen, der ESCO-Klassifikation beteiligt waren oder sind. Auf nationaler Ebene wurden darüber hinaus auch arbeits- und bildungspolitische Akteure/Akteurinnen befragt, die in unterschiedlichen Kontexten mit der ESCO-Thematik be- oder vertraut sind (u. a. aus zuständigen Ministerien, Organisationen sowie auf Seiten der Sozialpartner). Darüber hinaus wurden ESCO-Nutzer/-innen interviewt, um ein besseres

Verständnis über unterschiedliche Anwendungsmöglichkeiten zu gewinnen. Mit Blick auf die unterschiedlichen Zielgruppen gab es bei den Interviewten große Überschneidungsbereiche: so waren mit ESCO be- und vertraute nationale Akteure/Akteurinnen häufig auch Mitglieder in europäischen ESCO-Gremien und -Arbeitsgruppen. Nutzer/-innen von ESCO waren häufig in die (Weiter-) Entwicklung von ESCO eingebunden. Insgesamt verfestigte sich der Eindruck, dass nur ein begrenzter Kreis an Experten/Expertinnen sehr gut mit der ESCO vertraut ist (vgl. hierzu auch Ergebnisse in Kapitel 5).

Die Interviews dienten einerseits dazu, offenen Fragen, u. a. zur (technischen) Konstruktion und Funktion von ESCO nachzugehen, die anhand von Literatur- und Dokumentenanalysen nicht geklärt werden konnten. Zugleich ermöglichten sie eine qualitative Analyse von Akteurskonstellationen der ESCO-Governance. Diese unterschiedlichen Blickwinkel stellen eine wichtige Grundlage für eine Analyse der Steuerung und Wirkung dar. Darüber hinaus sollten die Interviews zur derzeitigen Nutzung von ESCO eine bessere Einschätzung der Potentiale und Risiken, aber auch der Funktionsweise, qualitativen Bewertung und Einordnung der Relevanz und Akzeptanz ermöglichen (vgl. zusammenfassend Tabelle 3).

Tabelle 3: Inhalte und Ziele von Arbeitspaket 5

Inhalte und Ziele von Arbeitspaket 5
▪ ESCO-Entwicklung - Akteuren/Akteurinnen und Akteurskonstellationen auf europäischer und nationaler Ebene; Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO
▪ Funktion von ESCO (Ergänzungen)
▪ Relevanz von ESCO in den jeweiligen (Länder-)Kontexten
▪ Umsetzung und Adaption von ESCO in den ausgewählten Ländern
▪ Nutzung von ESCO durch wen und wofür?
▪ Steuerungswirkung von ESCO?
▪ Wirkung auf die nationale Berufsbildung?
▪ Ausblick - Zukunftsszenarien, Risiken und Potentiale von ESCO

Quelle: eigene Darstellung

Für die vergleichenden Länderstudien waren ursprünglich vier Länder vorgesehen, die für unterschiedliche Beschäftigungs- und (Berufs-) Bildungssysteme stehen und zugleich sowohl Sendeländer als auch Zielländer europäischer Arbeitnehmer/-innen-Mobilität repräsentieren. Darüber hinaus sollten Länder berücksichtigt werden, die in unterschiedlicher Ausprägung die ESCO-Klassifikation in ihre nationalen Systeme übernommen haben, d.h. einen unterschiedlichen Rezeptionsgrad haben. Als Indikator für die Rezeption diente die Frage, ob die ESCO-Klassifikation von den jeweiligen Ländern übernommen wurde („adoption“) oder ob Übergangsschlüssel (Entsprechungslisten) zwischen nationaler Klassifikation und ESCO erstellt wurden („mapping“). Exemplarisch ausgewählt wurden Deutschland, Irland und Polen sowie ursprünglich auch Lettland⁶. Die unterschiedlichen Ausprägungen der vier Länder sind nachfolgend in Tabelle 4 dargestellt (vgl. hierzu auch ausführliche Darstellung im Projektzwischenbericht, (MOTTWEILER u. a. 2022).

⁶ Aufgrund von nicht erfolgreichen Ausschreibungen für die Durchführung von lettischen Interviews in Landessprache konnte dieser Teil der qualitativen Erhebungen leider nicht realisiert werden.

Tabelle 4: Länderauswahl

Kriterium \ Land	Deutschland	Irland	Polen	Lettland
Beschäftigungs-/ Berufsbildungssystem	koordiniert (kollektiv ¹)	liberal*	Mischform	Mischform
ESCO-Rezeptionsgrad ESCO Adaption oder Umsteigeschlüssel zu nationaler Klassifikation („mapping“)				
Berufeklassifikation	mapping	adoption	mapping	mapping
Skillklassifikation	mapping	adoption	weder noch	weder noch
Überwiegend Herkunfts- oder Zielland europäischer Arbeitnehmermobilität	Zielland	Zielland/ Herkunftsland	Herkunftsland	Herkunftsland

*Ausnahme: Craft Apprenticeship System

¹ Unterscheidung zwischen kollektiven und liberalen Typen der Berufsbildungssteuerung nach Busemeyer und Trampusch (2012)

Quelle: Eigene Darstellung

Die qualitativen, leitfadengestützten Interviews dienten einerseits der Exploration und dem Informationsgewinn. Darüber hinaus ging es auch um eine Rekonstruktion von Wissensbeständen und Deutungsmustern der Interviewten. Grundlage für die Auswahl der Interviewten waren umfangreiche Vorarbeiten und Recherchen zur Identifikation der relevanten Akteure/Akteurinnen im Feld. Dabei sollten Akteure/Akteurinnen der ESCO Governance (siehe Abbildung 6: ESCO Governance: Akteure/Akteurinnen, Aufgaben und Steuerungsfunktion) möglichst umfassend repräsentiert werden, d.h. Personen aus den unterschiedlichen Lenkungsausschüssen, Gremien, Arbeitsgruppen sowie nationalen und europäischen Institutionen befragt werden. Ergänzend zu diesem „Theoretical Sampling“ wurden mittels „Schneeballmethode“ aus bereits durchgeführten Interviews Hinweise zu weiteren wichtigen Interviewpersonen aufgegriffen. Insgesamt wurden 40 Personen interviewt. Die Interviews wurden vollständig transkribiert und mit Hilfe der Software MaxQDA ausgewertet (vgl. Tabelle 5). Dies erfolgte in einer Kombination aus deduktiver und induktiver Codierung der Interviews.

Tabelle 5: Methode und Vorgehensweise

Methode	Qualitative, leitfadengestützte Interviews mit deutschen, polnischen, irischen und weiteren europäischen Interviewten
Zielgruppe	Akteure/Akteurinnen, die an der Entwicklung und nationalen Umsetzung von ESCO beteiligt sind (→ Akteure der „ESCO Governance“) & ESCO Nutzer
Zielausrichtung	Exploration & Informationsgewinn; Rekonstruktion von Wissensbeständen und Deutungsmustern der Akteure/Akteurinnen
Auswahlverfahren	Kombination aus „Theoretical Sampling“ (Vorwissen über relevante Akteure/Akteurinnen im Feld) und „Schneeballmethode“ (Hinweise von Interviewten)

Gesamtanzahl der realisierten Interviews	N = 40
Auswertung	- Transkription der Interviews und Codierung mit MAXQDA - Auswertung weiterer im Rahmen der Interviews zur Verfügung gestellten Dokumente

Quelle: Eigene Darstellung

5 Ergebnisse

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen dargestellt. Dabei werden die unterschiedlichen, in Kapitel 2.2 aufgeworfenen Forschungsfragen adressiert. Die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews werden durch öffentlich verfügbare Informationen und im Rahmen von Interviews zur Verfügung gestellten Dokumenten ergänzt. Für eine ausführliche Ergebnisdarstellung der Arbeitspakete 1 bis 4 sei an dieser Stelle auf den Projektzwischenbericht verwiesen (MOTTWEILER u. a. 2022).

5.1 ESCO Aufbau und Funktion

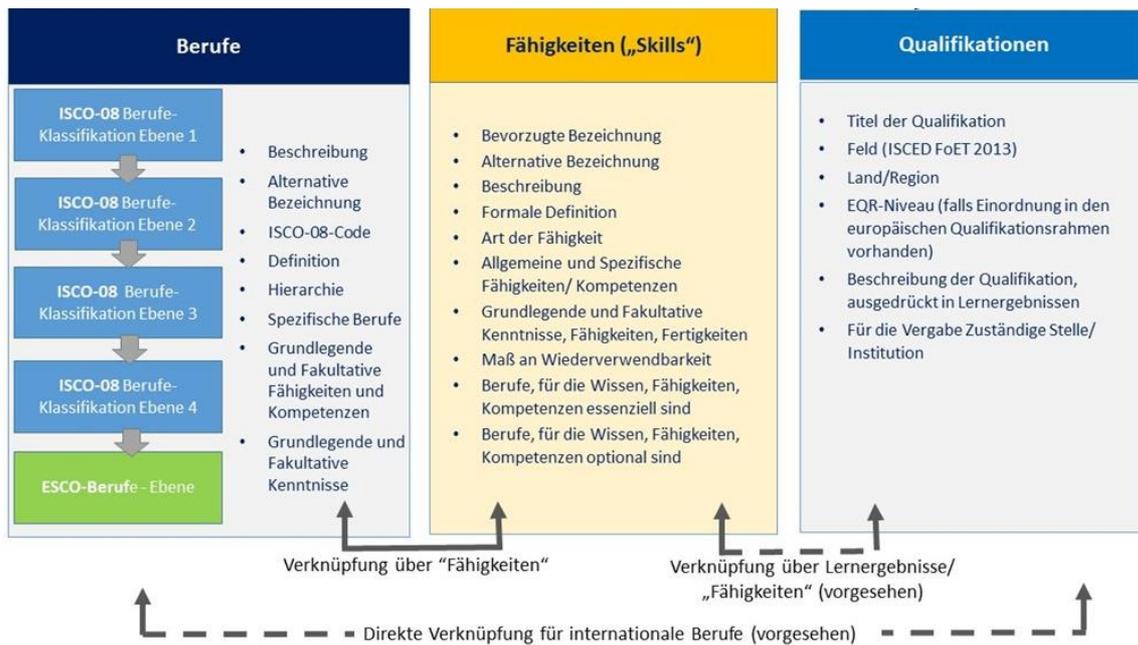
5.1.1 Säulenstruktur und Verknüpfung

Gemäß der ursprünglichen Idee beinhaltet ESCO folgende drei Säulen: Berufe (Occupations) (Säule 1), Fähigkeiten (Skills) (Säule 2) sowie Qualifikationen (Säule 3) (vgl. ausführlich MOTTWEILER 2020). Diese drei Säulen sollten miteinander verknüpft werden, wobei derzeit nur eine Verknüpfung zwischen der Berufe- und der Fähigkeiten-Säule existiert. In der Berufe-Säule sind die vier Ebenen von ISCO-08⁷ abgebildet, ergänzt durch eine fünfte Ebene der „ESCO Occupations“, die eine erweiterte Berufe-Liste beinhaltet. Die derzeit aktuelle ESCO-Version V1.1.1 beinhaltet 3008 Berufe (Stand Juli 2023), aufgeschlüsselt nach Definition, Beschreibung und profilgebenden Kompetenzen (ESCO PORTAL 2023a). Die Fähigkeiten-Säule beinhaltet derzeit 13.890 „Skills“ (ESCO PORTAL 2023b). Die „Qualifications“-Säule ist derzeit nicht aktiv bzw. es erfolgt beim Aufrufen der Qualifikationssäule eine Verlinkung zur EUROPASS-Qualifikationssuche⁸. Abbildung 2 liefert eine Übersicht der ursprünglichen, aus drei Säulen bestehenden ESCO-Struktur.

⁷ ISCO= International Standard Classification of Occupations, vgl. ausführlich: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Klassifikationen/Klassifikation-der-Berufe/ISCO/ISCO-Nav.html>

⁸ Siehe: <https://ec.europa.eu/esco/portal/qualification>

Abbildung 2: (Ursprüngliche) Konzeption und Aufbau von ESCO



Quelle: eigene Darstellung, entnommen aus MOTTWEILER 2020, S. 31

Maßgeblich für die in der ursprünglichen ESCO-Idee angedachten Verbindung der Welt der Beschäftigung mit der Welt der Bildung wäre eine vollständige Verknüpfung von Berufen, Kompetenzen (Skills) und Qualifikationen. Wie eine solche Verknüpfung konkret aussehen könnte, wird in Abbildung 3 am Beispiel des Berufs Maurer/-in veranschaulicht. Eine essenzielle Kompetenz für das Erwerbsprofil von Maurern/Maurerinnen ist das Mauern auf unterschiedliche Art und Weise mit verschiedenen Materialien. Als Qualifikation, um diese zentrale Kompetenz des Mauerns zu erwerben, bietet sich in Deutschland beispielsweise eine dreijährige Berufsausbildung zum Maurer/ zur Maurerin an. Nach diesem Prinzip würden sämtlichen Skills passende Qualifikationen zugeordnet. Ein zentrales Ziel einer solchen Verknüpfung wäre, dass potentielle Bewerber/-innen bei fehlenden Kompetenzen einen Überblick über mögliche Qualifizierungsangebote erhalten würden, mit deren Hilfe sie sich weiterbilden könnten. Als weiterer positiver Effekt wird eine bessere Übersicht über verschiedene Bildungsangebote genannt (LOSAPPIO/LUTZ 2021). So könnten z.B. bei akademischen Studiengängen die zu erwerbenden Kompetenzen deutlich besser sichtbar gemacht werden, was für Bewerber/-innen eine Orientierungshilfe in einer z.T. recht unübersichtlichen Landschaft von unterschiedlichsten Studiengängen wäre (EU 04).

Abbildung 3: Anschauungsbeispiel zur Idee der 3 Säulen-Verknüpfung anhand von Skills



Quelle: Eigene Darstellung

In der Praxis setzt dies allerdings voraus, dass Qualifikationen passgenau in solche Lernziele zerlegt werden können, für die es jeweils eine Entsprechung in den ESCO-Skills gibt. Diese vollständige Beziehung wäre im Anschauungsbeispiel des „Mauerns“ gegeben, lässt sich aber auf eine Vielzahl an Skills und Qualifikationen nicht in dieser Form umsetzen. Die Verknüpfung von allen drei Säulen war deshalb nur in einer Zwischenversion im Zeitraum um 2018/2019 Realität.

Stattdessen war (und ist) die Verknüpfung der Qualifikationssäule Gegenstand von Diskussionen, Machbarkeitsstudien und Pilotprojekten, die sich mit Realisierungsmöglichkeiten auseinandergesetzt oder zum Teil die Notwendigkeit einer Qualifikationssäule in Frage gestellt haben (DE 01, EU 01, EU 03). Dies hatte zum einen *konzeptionelle*, zum anderen *politische Gründe*, die letztlich dazu führten, dass es gegenwärtig keine Verknüpfung von (nationalen) Qualifikationen mit ESCO-Skills und ESCO-Berufen gibt.

Konzeptionelle Gründe für eine fehlende Verknüpfung der Qualifikationssäule

Ein zentraler Grund für die nicht vorhandene Verknüpfung von allen drei ESCO-Säulen wird in der Art und Weise gesehen, wie der Hauptkonstruktionsprozess von ESCO seinerzeit ablief. Hier lag der Schwerpunkt zunächst auf der Füllung sowie der konzeptionellen Verbindung der Berufe-Säule und der Skills-Säule (DE 01). Diese Schwerpunktsetzung war hinsichtlich der ursprünglich angedachten Hauptfunktion von ESCO als Klassifikationsgrundlage für das EURES-Portal zum Zweck der europäischen Arbeitsvermittlung durchaus nachvollziehbar. Zudem waren lediglich diese Bereiche im Rahmen der sog. EURES Verordnung (EUROPÄISCHE UNION 2016) rechtlich geregelt. Andererseits erweist sich die nachträgliche Verbindung von (nationalen) Qualifikationen mit ESCO-Berufen und ESCO-Skills als äußerst schwierig, wie u. a. das nachfolgende Zitat verdeutlicht:

*„... ein kleiner Geburtsfehler von ESCO war, dass man nicht von Vorneherein die Beschäftigung und die ‚Occupation‘-Seite verbunden hat mit der ‚Qualification‘-Seite, sondern erst mal mit den ersten beiden angefangen hat, da quasi das Setting gesetzt hat, sodass **keine Interaktion eigentlich mehr möglich war von der Qualifikationsseite Impulse zu geben in die Beschäftigungsseite, sondern man hatte ein festes Set und wusste jetzt schon: Wie kriege ich die Qualifikation angeflanscht?**“ (DE 01, eigene Hervorhebungen)*

Prinzipiell wird die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sprache als sinnvoll betrachtet, das Ziel „der Sprechfähigkeit untereinander“ sei allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gegeben. Das Problem sei diesbezüglich vor allem inhaltlicher Natur:

*„Das Problem ist wirklich: Keines der - wie soll man sagen? -, der Ideologie oder der Machtfrage, ist wirklich eine des Inhalts. **Wie kriege ich es inhaltlich hin?** Und da muss man sagen, da ringt die Kommission um gute Ideen.“ (ebd., eigene Hervorhebungen)*

Im Rahmen der ESCO-Konstruktionsphase gab es dementsprechend verschiedene Überlegungen und Studien zur Entwicklung der Qualifikationssäule (vgl. u. a. EUROPEAN COMMISSION 2019). Darüber hinaus gab es anhaltende Diskussionen, in denen die Notwendigkeit einer Qualifikationssäule grundsätzlich in Frage gestellt wurde („*And then we had a thorough discussion .. do we keep the third pillar or not?*“; EU 01). Weitere inhaltliche Problemstellungen ergeben sich aus den Ergebnissen der Learning Outcome -Linking Pilotprojekte (vgl. ausführlich: Abschnitt 5.1.2).

Politische Gründe

Neben inhaltlichen Gründen beschreiben die Interviewten auch politische Gründe für das bisherige Scheitern der Verknüpfung von nationalen Qualifikationen mit der ESCO-Skill- und der ESCO-Berufesäule. So wurde von nationalen Akteuren/Akteurinnen immer wieder die Etablierung von neuen (Berufe) Standards durch die Hintertür befürchtet:

*“... this is the main message from me to all the political levels and the ministries, **be aware of ESCO becoming the factor standard behind the curtain**” (EU 01, eigene Hervorhebungen)*

Gerade mit Blick auf Qualifikationen bestand bei verschiedenen nationalen Akteuren/Akteurinnen ein Misstrauen, welche (indirekten) Auswirkungen ESCO auf Bildungsfragen und Bildungssouveränität haben könnte:

*„Aber ich habe den Eindruck gehabt, **dass das aus politischen Gründen eigentlich gescheitert ist, weil die Member States befürchtet haben, oder einige befürchtet haben, dass sie da so quasi dann ihre Souveränität in Bildungsfragen womöglich einbüßen würden. Und dieses Thema ist auch immer wieder, immer aufgekommen.**“ (EU 03, eigene Hervorhebungen)*

Darüber hinaus existiert seit Beginn der ESCO-Entwicklung ein Konsens der Akteure/Akteurinnen, dass diese konsistent mit weiteren EU Transparenzinstrumenten, allen voran dem Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) erfolgen müsse. ESCO dürfe dementsprechend nicht im Konflikt zum EQR und nationalen Qualifikationsrahmen stehen. Dies sei der Grund, so die Aussage eines Interviewpartners, warum zum gegenwärtigen Zeitpunkt die ESCO-Qualifikationssäule und alles, was im Kontext des EQR und nationalen Qualifikationsrahmens existiert, separat voneinander arbeitet („...and this is a political decision.“; EU 01).

In der Folgezeit wurde die Idee einer unabhängigen, mit den ersten beiden ESCO-Säulen verknüpften Qualifikationssäule zumindest vorläufig aufgegeben – ebenso wie die Möglichkeit, sektorale und nicht-staatliche Qualifikationen in ESCO einzustellen.

*“So it was sort of given up to kind of develop an independent pillar of, where you also would have these kind of shorter or, say, more limited certificates. So I think that's, **it was just concluded, that it's in a way too much for ESCO. It's not possible either politically or practically to do**” (EU 02, eigene Hervorhebungen)*

Wenngleich die Verknüpfungen von Lernergebnissen von (nationalen) Qualifikationen mit ESCO-Skills im Rahmen einer unabhängigen Qualifikationssäule zunächst aufgegeben wurden, wurden die Arbeiten zur Realisierung solcher Verknüpfungen im Rahmen von Pilotprojekten weiter fortgeführt, wie im nachfolgenden Abschnitt ausführlicher dargelegt wird.

5.1.2 Verknüpfung von nationalen Qualifikationen und ESCO-Skills: Linking Pilotprojekte

Mit dem Ziel der (automatisierten) Verknüpfung von Lernzielen nationaler Qualifikationen mit ESCO wurden durch die Europäische Kommission insgesamt drei Pilotprojekte in den Jahren 2019, 2020 und 2022 durchgeführt. Ziel dieser Pilotprojekte war zu testen, wie Technologien des maschinellen Lernens („machine learning“) die automatisierte Verknüpfung von Lernergebnissen mit ESCO-Skills unterstützen können. Dabei wurden unter anderem automatisierte Verknüpfungsvorschläge durch menschliche Intervention bestätigt oder korrigiert, um das verwendete KI-System in den jeweiligen Landessprachen zu trainieren.

Die Zielsetzung der unterschiedlichen Linking-Projekte veränderte sich dabei graduell im Zeitverlauf. So war die Zielsetzung des ersten Pilotprojekts noch vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der Verknüpfung der ESCO-Qualifikationssäule mit den übrigen ESCO-Säulen formuliert (EUROPEAN COMMISSION 2020, S. 27). Teilnehmende Mitgliedsländer der ersten Qualifikation Linking- Studie

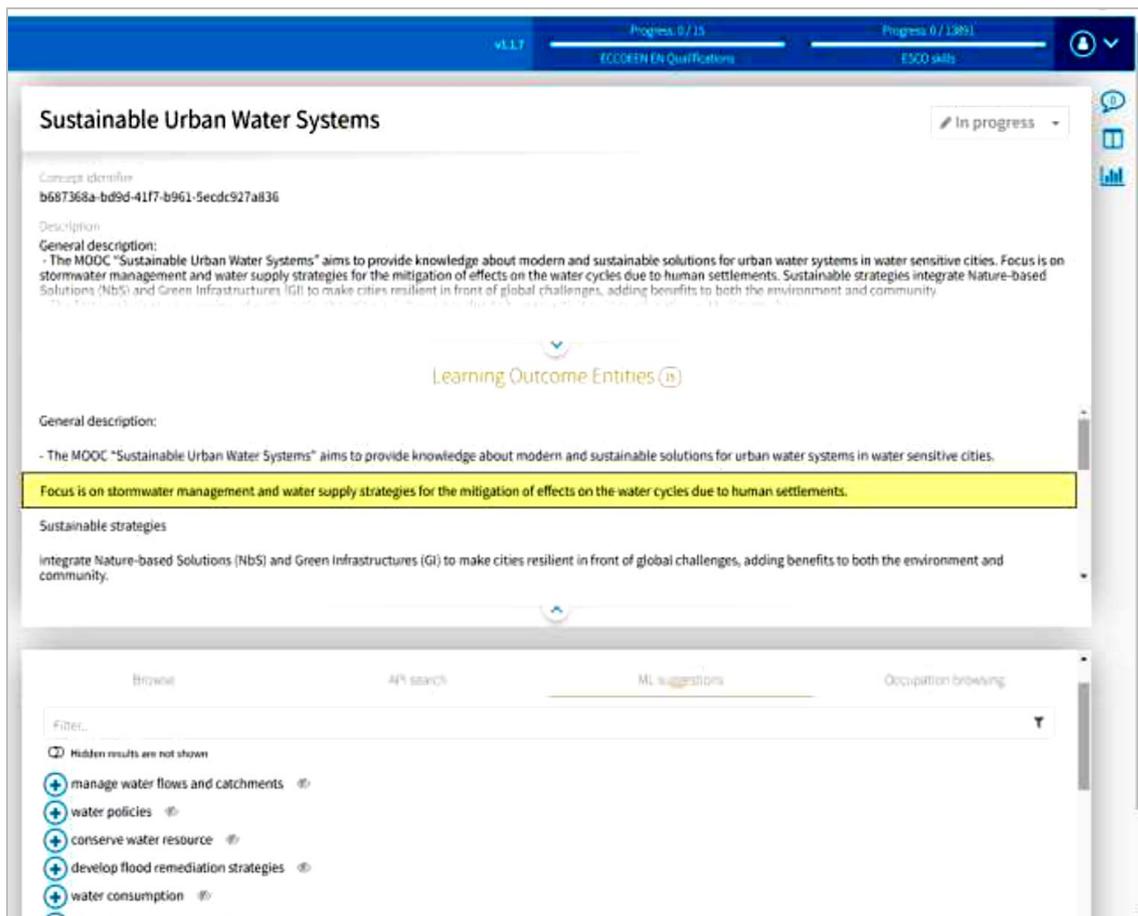
waren die Niederlande, Polen und Slowenien, darüber hinaus Lettland und Rumänien in beobachtender Funktion. Im Rahmen dieses dreimonatigen Pilotprojekts wurde die erste Version eines IT Linking Tools zur automatisierten Verknüpfung von Lernergebnissen und Skills entwickelt. Zentrale Schlussfolgerungen dieses ersten Projekts betrafen die Relevanz eines kombinierten Ansatzes der technologischen Entwicklung mit „human intervention“, die zum Ziel hatte, durch maschinelles Lernen die (sprachlichen) Distanz zwischen arbeitsmarkt- und qualifikationsbezogener Terminologie zu verringern. Deutlich wird darüber hinaus, dass Fragen zu Granularität und Unterschieden im Detailgrad bereits im ersten Linking-Projekt Gegenstand der Diskussion waren (ebd.).

Aufbauend auf die Ergebnisse des ersten Linking Projekt wurde im Jahr 2020 das zweite ESCO-Qualifikations-Linking Projekt durchgeführt. Zentrales Ziel des zweiten Pilotprojekts war die Entwicklung eines verbesserten Matching-Algorithmus auf der Grundlage künstlicher Intelligenz zur Unterstützung des Verknüpfungsprozesses in allen EU-Sprachen. Darüber hinaus sollten Erkenntnisse über unterschiedliche Qualifikationsarten gewonnen werden und neue Matching-Beziehungsregelungen eingeführt werden. Am zweiten Linking Projekt nahmen Belgien, Tschechien, Frankreich, Italien, Lettland, die Niederlande, Polen, Rumänien und Slowenien teil (EUROPEAN COMMISSION 2021). Hinzu kamen noch verschiedene Teilnehmende aus Nicht-EU-Ländern wie Kamerun, Südafrika, Kenia und Mozambique (LOSAPPIO/LUTZ 2021), bei denen in der Dokumentation der Kommission nicht ganz deutlich wird, welche Rolle sie für die Weiterentwicklung von ESCO spielten. Im Rahmen dieses Pilotprojekts wurde die von der Kommission neu entwickelte Fassung der Linking-Plattform getestet.

Aus technischer Perspektive waren verschiedene Herausforderungen zu bewältigen, u. a. die Verarbeitung von Input-Text in unterschiedlichen Sprachen, ein vergleichsweise unterschiedlicher Detailgrad zwischen sehr allgemeinen und sehr detaillierten Beschreibungen sowie die Vergleichbarkeit von unterschiedlichen Konzepten (LOSAPPIO/LUTZ 2021). Das Pilotprojekt verdeutlichte ebenfalls, dass ein Eins-zu-eins-Mapping eines Lernergebnisses mit einem Skill eher selten vorkommt. Im Durchschnitt werden einem Lernergebnis drei ESCO-Skills zugeordnet, um es möglichst vollständig abzudecken. Die Leistung des KI-Algorithmus im zweiten Pilotprojekt wird seitens der Kommission als vielversprechend bewertet, zugleich wird die Notwendigkeit der Einbeziehung weiterer Daten [Lernergebnisse von Qualifikationen, HM] betont, um die Qualität der vom System vorgeschlagenen Linking-Beziehungen zu verbessern. Die Ergebnisse zum Anteil der gemappten Lernergebnisse variieren jedoch z.T. deutlich nach Teilnehmerland zwischen zwei Prozent (Rumänien) und 97 Prozent (Italien)(ebd.).

Neben den offiziellen Berichten der Kommission existieren auch einige wenige Erfahrungsberichte aus den Mitgliedsländern, die an einem oder mehreren der Pilotprojekte teilgenommen haben und kritische Punkte des Mappings klarer artikulieren. Zentralen Problemlinien im Mapping-Prozess, die benannt werden, sind u. a. eine *unterschiedliche Granularität* und *fehlende Kompetenzniveaus* in ESCO (JENSTERLE 2020). Ebenfalls bemängelt wird das Fehlen einer einheitlichen Logik und Taxonomie, wie Fähigkeiten, Kompetenzen und Wissenstypen, die in individuellen Feldern strukturiert sind. Bei ESCO seien diesbezüglich größere sektorbezogene Unterschiede feststellbar, was sich letztlich auf die Qualität der Mapping-Ergebnisse auswirke (KOKLIČ, zit nach JENSTERLE 2020).

Abbildung 4: Anschauungsbeispiel zur Funktion der ESCO Learning Outcome-Linking Plattform



Quelle: LOSAPPIO O.A. (LOSAPPIO O. A.)

Wenngleich die Feedbackprozesse und die Zusammenarbeit mit der Kommission als insgesamt sehr positiv beschrieben wurden und Polen in beiden Pilotstudien vergleichsweise hohe Mappingraten erzielen konnte, erschwerte im zweiten Learning-Outcome-Linking-Projekt auch hier eine unterschiedliche Granularität sowie eine mangelnde Passung und Vollständigkeit von Lernergebnissen und Skills den Mappingprozess, wie die folgende Interviewpassage verdeutlicht:

„Denn z. B. bei uns kann sich ein einzelner Lerneffekt auf viele Fähigkeiten beziehen, und das ESCO-Instrument für das Zuordnen der Fähigkeiten konnte wiederum in diesem Moment nur eine einzige [Fähigkeit] in diesem Lerneffekt identifizieren, so dass die Zuordnungen nicht vollständig waren“. (...) Für viele der Lernergebnisse konnten wir auch einfach keine Entsprechung in den ESCO-Fähigkeiten finden, also haben wir auch einige Lücken identifiziert.“ (PL 10)

Berichtet wurde auch von Problemen in der Übersetzung von ESCO-Skills in die jeweiligen Landessprachen, die den Vergleich und die Zuordnung mitunter erschwerten (JENSTERLE 2020), oder auch zu kuriosen Situationen führten:

*„Nun, manchmal gab es sprachliche Probleme, zum Beispiel kann ich mich an das Wort "witryna" erinnern, das ein Fenster oder eine Webseite bedeuten kann, also (- - -)" (PL 10)
[Interviewer/-in:] „Oder auch ein Schaufenster“. (beide Lachen)*

Im Jahr 2022 wurde ein drittes Pilotprojekt zum Learning-Outcome Linking durchgeführt. Das dritte Learning-Outcome-Linking-Projekt hatte insgesamt 20 Teilnehmende. Darunter waren staatliche und universitäre Institutionen sowie Firmen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten (Deutschland, Irland, Italien, Griechenland, Lettland, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, und Schweden). Darüber hinaus waren auch viele Institutionen / Firmen aus nicht EU-Staaten vertreten, u. a. CSIRO, ETF Kamerun, ETF Cape Verde, ETF Kenia, ETF Mauritius, ETF Mozambique, ETF Südafrika, Nxus, Employchain.

Irische Teilnehmende am Linking-Projekt verbanden mit der Teilnahme am Pilotprojekt⁹ die Möglichkeit, die vorhandenen irischen Qualifikationen zu validieren:

„...So, I think that is an added benefit of ESCO. It gives us a good, maybe a soft kind of validation of our own qualification standards against a very good as I see it European resource setting at the skills and competence linked at particular occupations.“ (15)

„...And for us, this project provides an opportunity to really review if the standards that have been set for our qualifications, we can compare to the ESCO skills, and we can identify if we have any gaps because this is in particular, this is the European taxonomy.“ (18, 17)

In der Gesamtschau variierten die teilnehmenden Länder und Organisationen stark nach Art und Anzahl der eingebrachten Qualifikationen (zwischen ein und 236 Qualifikationen), ebenso im Anteil der gemappten Qualifikationen (zwischen Null und 100 Prozent). Unterschiede existierten auch im Ausmaß der exakten Entsprechungen, die im Mapping der Lernergebnisse gefunden werden konnten. Für Deutschland lag der Anteil an „exact matches“ bei nur einem Prozent und auch der Anteil an „close matches“ war mit neun Prozent relativ gering. In Irland hingegen lag der Anteil an „exakt matches“ mit 67 Prozent um ein Vielfaches höher. Polen konnte mit einem Anteil von 41 Prozent „exakt matches“ und 37 Prozent „close matches“ im Vergleich zu Deutschland ebenfalls bessere Mapping-Beziehungen identifizieren (EU Commission 2023, unveröffentlichtes Protokoll). Mehrheitlich waren die ESCO-Skill-Konzepte im Vergleich zu den Lernergebnis-Formulierungen von deutschen Qualifikationen der Berufsbildung spezifischer („narrow“). Dies liegt zum einen an den in Teilen sehr spezifischen Skill-Formulierungen in ESCO und zum anderen an einer eher breiten Formulierung von Lernergebnissen in den zur Verlinkung eingespeisten EUROPASS-Zeugnis Erläuterungen.

Mit Blick auf die verschiedenen Learning-Outcome-Linking-Projekte hält ein Interviewpartner die Verknüpfung von Qualifikationsprofilen auf Basis eines automatisierten Matchings mit ESCO Skills für problematisch, sieht aber zugleich eine Chance auf Basis dieser Pilotprojekte, weitere grundlegende Erkenntnisse zu erlangen, wie die Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen erhöht werden könnte.

*“in my opinion it illustrates that this is not straightforward. **You cannot really grasp the profile of a qualification through this kind of simple machine learning, but still it's, I think, it's a relevant piloting because you need to understand in a way how can you better .. increase the transparency and comparability of qualifications.**“ (EU 02, eigene Hervorhebungen)*

⁹ Die Arbeiten im Rahmen des Pilotprojekts hatten zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht begonnen

Aus Sicht der Kommission haben die drei Pilotprojekte zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung und Verbesserung des Instruments und seinen Algorithmen geführt:

“This pilot in its different phases has been going on for three years now. In every phase we had a larger group of participants, because the outcomes of each phase were quite encouraging. So now thanks to the concrete results we keep training the algorithm of the tool, and hopefully we will be not so much far in the future able to start delivering a service there.” (EU 04)

Zusammenfassend konnten die empirischen Studien des vorliegenden Forschungsprojekts unterschiedliche Einschätzungen zu Möglichkeiten und Machbarkeit eines „Learning Outcome Linkings“ aufzeigen. Das Spektrum reicht hier von einer optimistischen Bewertung seitens der Kommission bis hin zu skeptischen Bewertungen seitens einiger Teilnehmerländer der Pilotstudie. Unklar bleibt in diesem Zusammenhang, welche Bedeutung unterschiedliche nicht europäische Akteure/Akteurinnen und Anwender/-innen bei der Weiterentwicklung dieser Funktionen spielen.

5.1.3 Technische Funktionsweise und Einsatz von künstlicher Intelligenz

Ein innovatives und zugleich für Personen ohne IT-Expertise komplexes Element in der ESCO-Entwicklung ist, wie zuvor bereits angeschnitten, der Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI). Diese kommt aktuell vor allem in folgenden Bereichen zur Anwendung: Erstens zur Unterstützung von Verknüpfungsprozessen (Linking). Dies betrifft u. a. automatisierte Vorschläge für Entsprechungen zwischen ESCO-Berufen und ESCO-Skills, die Verknüpfung zwischen transversalen und nicht transversalen Skills sowie die zuvor dargestellte Verlinkung von Lernergebnissen (learning outcomes) nationaler Qualifikationen mit ESCO-Skills. Abbildung 5 liefert ein Anschauungsbeispiel für KI generierte Zuordnungsvorschläge von ESCO-Berufen zur Kompetenz „implement a firewall“ (eine Firewall implementieren). Hierfür werden Koeffizienten der semantischen Ähnlichkeit (ML Score) berechnet. Je höher der Wert des Koeffizienten für bestimmte Berufe ausfällt, desto geeigneter die Zuordnung der Kompetenz zum entsprechenden Beruf (in diesem Beispiel: ICT network administrator, vgl. Abbildung 5). Zweitens wird KI bereits heute dafür verwendet, Dubletten aufzuspüren. Gemeint sind hierbei insbesondere identische Skill-Konzepte. Drittens wurde KI zur Unterstützung der Klassifikation von sog. „grünen Skills“ in ESCO verwendet.

Abbildung 5: Beispiel der Zuordnung einer ESCO Kompetenz zu ESCO Berufen

Input Preferred Term	Input Description	ML Score	Output Preferred Term	Frequency (#vacancies)
Implement a firewall	Download, install and update a network security system designed to prevent unauthorized access to a private network.	0,78	ICT network administrator	297
		0,73	ICT network architect	267
		0,61	Radio technician	1

Quelle: Europäische Kommission, 2022
ML Score beschrieben als „semantic similarity score“

Aktuell dient KI vorwiegend als Unterstützung von Mapping, Matching und Linking-Prozessen. Eine Validierung durch Experten und Expertinnen ist aber weiterhin notwendig. Darüber hinaus besteht

zur Weiterentwicklung der künstlichen Intelligenz die Notwendigkeit, das System weiter zu trainieren („machine learning“). Dieses Training muss in vielen verschiedenen Sprachen und unter Anleitung von Experten und Expertinnen erfolgen („supervised machine learning“), was als Herausforderung im aktuellen Trainingsprozess beschrieben wird. In diesem Prozess des „supervised machine learning“ (EU 06) wird die menschliche Expertise benötigt, um gefundene Ergebnisse zu bestätigen oder zu verwerfen. Dies hilft der künstlichen Intelligenz zu lernen, was ein Skill ist und was nicht.

“So, at the end, there always needs to be the human expert who will analyze and say whether ‘Yes, indeed, this is a concept in ... yes or no’”. (EU 04)

Dementsprechend handelt es sich hierbei um einen andauernden Prozess, der auch das Ziel verfolgt, in signifikantem Ausmaß Arbeit und Zeit bei der Verknüpfung neuer Berufe, Kompetenzen und Lernergebnisse zu sparen.

Die Einschätzung, wie gut KI verschiedenste Prozesse in der Entwicklung, Weiterentwicklung und Anwendung von ESCO auch in Verbindung mit dem EUROPASS unterstützen kann, variiert. Ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz des KI-Einsatzes wird sein, wie gut die Qualität der hiermit generierten Ergebnisse ist bzw. mittelfristig sein wird. Darüber hinaus ist auch maßgeblich, wie hoch der verbliebene menschliche (redaktionelle) Aufwand ist und inwiefern eine Datenkontrolle des Nutzers erhalten bleibt. Fragen zur Datensicherheit und die Gefahr einer möglichen Demaskierung von Schwächen von Individuen in Matching-Prozessen sind von Relevanz. Schließlich geht es auch um Fragen der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle von Prozessen, „in denen wir nicht drin sind“ (DE 01).

Mit Hilfe von KI soll der Aufwand menschlicher Intervention signifikant reduziert werden; z.B. soll die Verknüpfung von Lernergebnissen mit Skills durch KI-generierte Skill-Vorschläge deutlich schneller gehen, als wenn händisch nach passenden Skills gesucht werden muss (EU 04). Aktuell wird jedoch der Aufwand menschlicher Intervention überwiegend noch als hoch wahrgenommen, auch gibt es in der praktischen Umsetzung z.T. Kritik an den KI-generierten Ergebnisvorschlägen, die überwiegend auf sprachlichen Ähnlichkeiten beruhen und ähnliche inhaltliche Kontexte häufiger (noch) nicht zielgenau erfassen (vgl. hierzu auch Kapitel 5.1.2). Dementsprechend variieren die Einschätzungen, wie geeignet ESCO und KI für einen nationenübergreifenden Vergleich von Qualifikationen sein könnten. Angemerkt wird diesbezüglich, dass sich das Vokabular von ESCO nicht gut für solche Vergleiche eigne. Darüber hinaus wäre es ein „*unglaublich großer redaktioneller Aufwand .., diese Verbindung zwischen ESCO-Skills oder Berufsprofilen oder Skills-Clustern und Qualifikationen zu schaffen.*“ (EU 03).

Weitere Experten/Expertinnen gehen davon aus, dass eine umfangreiche KI-basierte Unterstützung eher die Zukunft sein wird, vor allem in Bereichen, wo sehr viel Expertenwissen gefragt ist.

*„Das wird **die Zukunft sein**, das sagen ihnen auch die ganzen KI-Professoren momentan, so richtig **ohne Menschen geht es momentan noch nicht**. Also vor allen Dingen, wenn ich in einen **Bereich** hinein gehe, wo auch **sehr viel Expertenwissen** grundsätzlich schon **erforderlich ist**.“ (DE 07, eigene Hervorhebungen)*

Wie viel künstliche Intelligenz für ESCO zukünftig leisten kann, hänge, so ein weiterer Experte, nicht zuletzt vom Ressourcen-Einsatz der Mitgliedsländer für das Training und die Verbesserung des Systems ab. Hier stelle sich auch die Frage, in welcher Form bzw. welche Strukturen man die jetzige „supervised AI“, die gegenwertig noch eine händische Ergebniskontrolle von Experten/Expertinnen bedarf, organisieren könnte:

*„Und dann ist natürlich die Frage, in welche Organisationsstruktur binde ich einen solchen Prozess ein. Lasse ich dann täglich, wöchentlich, monatlich das EQF Advisory Board über die hundert neuen Skills gucken? Die haben noch anderes zu tun. Die müssen Bildungssysteme entwickeln. Die müssen nicht Kompetenztaxonomien täglich aktualisieren. Also da ist schon auch **die Frage, welches Mandat kann man ESCO geben, welche Delegation und Verantwortung und Kompetenz gibt man denn der operativen Ebene, damit es funktionieren kann.**“ (EU 06, eigene Hervorhebungen)*

Hinterfragt wird an anderer Stelle jedoch auch der Sinn, beispielsweise von der Verknüpfung zwischen Lernergebnissen und ESCO-Skills durch KI, auch wenn dies technisch möglich sei:

„And the question is also, if this connecting everything with everything is it leading to something that is useful“. (EU 01)

5.2 ESCO Governance und Entwicklung

Im nachfolgenden Abschnitt werden unterschiedliche Aspekte der ESCO Governance in den Blick genommen. Dies betrifft zum einen eine Einordnung in Bezug auf unterschiedliche Governance Formen europäischer Berufsbildungspolitik (vgl. Kapitel 3.3). Daran anknüpfend werden für ein besseres Verständnis der komplexen Akteursbeziehungen die jeweiligen Entwicklungsphasen von ESCO nachgezeichnet. Als wichtiger Teil der Governance-Analyse werden die unterschiedlichen Akteure/Akteurinnen und deren Koordination im Abschnitt 5.2.3 analysiert.

5.2.1 ESCO-Entwicklung im Zusammenspiel von „hard law“ und „soft law“¹⁰

Im Gegensatz zu anderen europäischen Politik- und Einflussbereichen ist die europäische Berufsbildungspolitik streng genommen kein klar abgegrenztes Politikfeld. Grund dafür sind Schnittstellen zu anderen Politikbereichen wie der Bildungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik - und insbesondere die nationale Zuständigkeit für die Berufsbildung, für die das Subsidiaritätsprinzip und das Harmonisierungsverbot gelten.

Trotz des Fehlens einer direkten europäischen Zuständigkeit für die Berufsbildung wirken sich viele europäische Rechtsakte über Schnittstellen zu anderen Politikbereichen direkt oder indirekt auf die Berufsbildung aus. Die europäischen Rechtsakte unterscheiden sich systematisch und reichen von "hard law" bis hin zu programmatischen Steuerungsinstrumenten, die keine Rechtsakte im engeren Sinne sind. So gibt es im Bereich des "soft law" Steuerungsinstrumente wie Empfehlungen, Stellungnahmen, Entschlüsse und Aktionsprogramme. Die Umsetzung durch die jeweiligen EU-Mitgliedstaaten erfolgt auf freiwilliger Basis. Allerdings gelten hier auch andere Koordinierungsmechanismen, insbesondere die Offene Methode der Koordinierung (OMK) und das Europäische Semester. Die OMK ist gekennzeichnet durch eine Steuerung anhand von Leitzielen mit einem Realisierungsplan einschließlich definierter Indikatoren in Verbindung mit Ländervergleichen und Monitoringprozessen zur Umsetzung der formulierten Ziele. Die Steuerung erfolgt dabei über Wettbewerb und insbesondere über Verhandlungssysteme, zum Beispiel in Form von Best Practices und Benchmarks (BOHLINGER 2019) (vgl. hierzu auch Kapitel 3.3).

Die rechtlichen Grundlagen der ESCO-Entwicklung sind in der EURES-Verordnung (EU) 2016/589 in Kombination mit den Durchführungsbeschlüssen 2018/1020 und 2018/1021 zu finden. Die

¹⁰ Textpassagen in diesem Abschnitt z.T. unverändert entnommen aus bereits veröffentlichten Projektpublikationen, vgl. MOTTWEILER/LE MOUILLLOUR/ANNEN (2022); ANNEN/MOTTWEILER/LE MOUILLLOUR (2020).

Verordnung (EU) 2016/589 über ein Europäisches Netzwerk der Arbeitsverwaltungen (EURES) beinhaltet die Entwicklung einer europäischen Klassifikation als "Standardterminologie der Berufe, Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen". Diese europäische Klassifikation, erst im späteren Konstruktionsverlauf ESCO genannt, dient als wichtige Grundlage für die IT-gestützte Arbeitsvermittlung und die zu diesem Zwecke aufzubauende IT-Plattform. Ergänzt wird diese Verordnung durch die *Durchführungsbeschlüsse 2018/1020* und *2018/1021* zur Festlegung der technischen Standards und Formate, die einen automatischen Abgleich und die Interoperabilität zwischen nationalen Systemen und europäischer Klassifikation sicherstellen sollen (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Europäische Rechtsgrundlagen der ESCO Konstruktion und Implementation

	Rechtsakt/ Rechtsform	Inhalt/ ESCO Bezug (direkt/ indirekt)
Rechtsgrundlagen zur ESCO Implementation		
Verordnung (EU) 2016/589 über ein Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES) , den Zugang von Arbeitnehmern/Arbeitnehmerinnen zu mobilitätsfördernden Diensten und die weitere Integration der Arbeitsmärkte	Verordnung	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des EURES-Netzes • Aufbau gemeinsamer IT Plattform • Erarbeitung europäischer Klassifikation als „Standardterminologie der Berufe, Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen, die die Online-Stellensuche innerhalb der Union erleichtern soll.“ • Automatisierter Abgleich über die Gemeinsame IT Plattform.
Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1020 zur Annahme und Aktualisierung der Liste der Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe der europäischen Klassifikation zum Zweck des automatisierten Abgleichs über die gemeinsame IT-Plattform von EURES	Beschluss	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung der „Liste der Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe der europäischen Klassifikation“ • Begriffsdefinitionen, u. a. für Kenntnisse, Fähigkeiten, Kompetenzen, Beruf, ESCO Dienstleistungsplattform (Artikel 1) • Sicherstellung, Bereitstellung und Aktualisierung der Liste der Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe der europäischen Klassifikation auf der ESCO-Dienstplattform durch EURES (Artikel 4)
Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1021 zur Festlegung der technischen Standards und Formate, die für die Anwendung des automatisierten Abgleichs über die gemeinsame IT-Plattform unter Nutzung der europäischen Klassifikation und für die Interoperabilität zwischen den nationalen Systemen und der europäischen Klassifikation benötigt werden	Beschluss	<ul style="list-style-type: none"> • Begriffsbestimmungen (Artikel 2) • Erstellung von Abgleichstabellen für den Abgleich zwischen nationalen, regionalen und branchenspezifischen Klassifikationen und der europäischen Klassifikation • Gewährleistung der Interoperabilität mit der gemeinsamen IT-Plattform durch Abgleichstabellen (Artikel 4) • Verwaltung und Aktualisierung der technischen Standards und Formate (Artikel 6)

Quelle: Eigene Darstellung, entnommen aus: (ANNEN/MOTTWEILER/LE MOUILLOUR 2020)

Neben der dargestellten Governance „qua Hierarchie“ über verbindliche Rechtsakte („hard law“) ist ESCO auch Gegenstand von – bzw. Steuerungsinstrument für – Entschlüssen, Stellungnahmen und Aktionsprogrammen, die im Bereich der weichen Gesetzgebung („soft law“) anzusiedeln sind (vgl. hierzu auch Kapitel 3.3). Grundlegend sind hierbei die *Aktionsprogramme „Europa 2020“* sowie die *„New Skills Agenda for Europe“*. ESCO geht auf die „New Skills for new Jobs“-Initiative im Rahmen der Europa 2020 Strategie für Wachstum und Beschäftigung zurück. Diese wurde im Jahr 2010 als Nachfolgeprogramm der Lissabon-Strategie für eine Laufzeit von zehn Jahren verabschiedet. Zudem dient ESCO der Zielverwirklichung im Rahmen der „New Skills Agenda for Europe“. Direkte Bezüge bestehen insbesondere mit Blick auf die Arbeitsbereiche zur „Verbesserung der Darstellung und

Vergleichbarkeit von Kompetenzen und Qualifikationen“ und zur „Verbesserung der Erfassung von Daten über Kompetenzen“. Beide Bereiche soll ESCO adressieren. Darüber hinaus findet ESCO Erwähnung in der *Stellungnahme* „Aktionsplan für digitale Bildung“ (2018/C 461/08) und in der *Entschließung* zum Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (2018/C 307/10, vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: EU-Maßnahmen im Bereich des soft law mit Bezug zu ESCO

	Art der Maßnahme	ESCO Bezug (direkt/ indirekt)
<p>EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum</p> <p>Eine neue europäische Agenda für Kompetenzen („New Skills Agenda for Europe“)</p>	Aktionsprogramme	<p>New Skills Agenda for Europe gliedert sich in drei große Arbeitsbereiche:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbesserung der Qualität und Relevanz des Kompetenzerwerbs 2. Verbesserung der Darstellung und der Vergleichbarkeit von Kompetenzen und Qualifikationen 3. Verbesserung der Erfassung von Daten über Kompetenzen und der Informationen als Entscheidungsgrundlage bei der Berufswahl
<p>2018/C 461/08 Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen — Aktionsplan für digitale Bildung</p>	Stellungnahme	Rahmen zur Ausstellung mehrsprachiger digital zertifizierter Qualifikationen und Validierung digital erworbener Kompetenzen, der in Übereinstimmung mit EQF und ESCO erarbeitet wird
<p>2018/C 307/10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Mai 2017 zum Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (2016/2798(RSP))</p>	Entschließung	Hervorhebung der großen Bedeutung der ESCO-Initiative, in der für den EU-Arbeitsmarkt und die allgemeine und berufliche Bildung in der EU relevante Fähigkeiten/Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe in 25 Sprachen aufgeführt und kategorisiert werden“

Quelle: Eigene Darstellung, entnommen aus: (ANNEN/MOTTWEILER/LE MOUILLOUR 2020)

Ein weiterer Governance-Aspekt auf der Umsetzungsebene findet sich im Bereich der EU-finanzierten Programmförderung. Ein wichtiges Beispiel in diesem Zusammenhang sind die "Sector Skills Alliances". Ziel ist die Entwicklung europäischer Qualifikationsstrategien in wirtschaftlichen Schlüsselsektoren die auf der Grundlage politischer Prioritäten, der Definition einer klaren sektoralen Strategie für Qualifikationen und Arbeitsplätze, der Reife der Wachstumsstrategie des Sektors sowie der Beteiligung und des Engagements der Interessengruppen ausgewählt werden.

5.2.2 ESCO Entwicklungsphasen: Akteuren/Akteurinnen, Aufgaben und Steuerungsfunktionen

Die zuvor dargestellten, grundlegenden Governancestrukturen im Kontext der ESCO-Entwicklung sollen nachfolgend durch eine detaillierte Analyse der unterschiedlichen Akteure/Akteurinnen, Aufgaben und Steuerungsfunktionen erweitert werden.

5.2.2.1 Vorentwicklungs- und Beratungsphase (bis 2011)

Erstmals Erwähnung fand ESCO im Jahr 2009 in einem Arbeitsdokument der Generaldirektion für Beschäftigung. Etabliert werden sollte ein neues Tool zur Unterstützung des EURES-Netzwerkes. Dabei ging es in erster Linie um Berufe und Skills, die in einer neuen Klassifikation zusammengeführt werden sollten. Zu diesem frühen Zeitpunkt fanden Qualifikationen noch keine Erwähnung bzw. waren nicht in dieses Konzept mit einbezogen. In den nachfolgenden Konsultationen wurde aber

bereits zu einem frühen Zeitpunkt die Notwendigkeit einer Verbindung zwischen Arbeitsmarkt, Gesamtgesellschaft und Bildung gesehen. Dementsprechend setzten sich die Europäische Kommission und die europäischen Mitgliedsstaaten mit den Themen der Deskriptoren, der Internationalen Kompetenzklassifikationen und der Kompatibilität existierender Klassifikationen auseinander (EU 02, EU 03). Konstatiert wurde dabei erstens der Bedarf nach Instrumenten zur Unterstützung der Mobilität in Europa (insbesondere EUROPASS), zweitens die Notwendigkeit einer besseren Transparenz der Qualifikationen (insbesondere EQF) und drittens der Bedarf einer Klassifikation zur Unterstützung der europäischen Arbeitsvermittlung. Dabei wurde eine Verbindung des künftigen Instruments ESCO mit bestehenden Klassifikationen wie ISCED oder ISCO diskutiert (MARKOWITSCH/PLAIMAUER 2009).

Die Idee und Art und Weise, wie ESCO zu Beginn in die Diskussion eingebracht und die Entwicklung organisiert wurde, wird als „recht informelles Verfahren“ beschrieben, mit einem Entwicklungsprozess, der „außerhalb des Rates stattfand“ (DE 01). Das Ziel war, aufbauend auf den Prinzipien von ISCO eine klarere und differenziertere Beschreibung zu entwickeln, die für den europäischen Arbeitsmarkt besser geeignet ist. Über das Matching am Arbeitsmarkt hinausgehend sollte versucht werden, die berufs- und arbeitsmarktbezogenen Anforderungen mit Hilfe einer Qualifikationssäule zu spiegeln und damit eine Interoperabilität zwischen Beschäftigung und Bildungswesen zu ermöglichen (DE 01; EU 04).

Im Mai 2010 wurde eine erste Stakeholder-Konferenz durchgeführt. ESCO wurde dabei als gemeinsames Projekt der EU-Generaldirektionen Beschäftigung und Bildung vorgestellt. Federführend im Entwicklungsprozess war bereits zu Beginn die EU-Generaldirektion Beschäftigung. Im weiteren zeitlichen Ablauf wurden verschiedenste Experten/Expertinnen und Berater/-innen in einem Prozess der Konsultation und Vorentwicklung einbezogen. In diesem Zusammenhang wurden auch kleinere Studien durchgeführt und verschiedene Konzeptpapiere entwickelt. Im Ergebnis sollte eine modifizierte Version der schwedischen Taxonomie als Ausgangskonfiguration der ESCO-Entwicklung herangezogen werden (EU 01, EU 03, DE 02). Ursprünglich wurde seitens der Kommission für die Konstruktion von ESCO ein Zeitraum von zwei Jahren angedacht, hier stellte sich aber bereits relativ schnell heraus, dass dieses ambitionierte Projekt mehr Zeit in Anspruch nehmen würde (EU 01). Bereits zu Beginn der ESCO-Entwicklung gab es Diskussionen zum *Detail-* bzw. *Abstraktionsgrad* und zur *Granularität* von ESCO. Diese Fragen sind bis heute nicht gelöst und immer wieder Gegenstand von Diskussionen, wie u. a. nachfolgende Aussage verdeutlicht:

*They wanted to create an updated tool for the European labour market. (...) So, my conclusion was, then you have to stay on a more abstract level, but at the same time they had the intentions to influence education and training and to assess individuals. Then you need, of course, a very, very detailed system. **So, my proposal was to decide very early on the granularity. (...) But until today, the granularity is a big issue.*** (EU 01, eigene Hervorhebungen)

5.2.2.2 Entwicklungsphase von 2011 bis 2015/2016

Zwischen 2011 und 2015 bzw. 2016 erfolgte die Hauptentwicklungsphase von ESCO. Hierzu wurde eine ESCO-Gremienstruktur mit dem ESCO-Sekretariat, dem ESCO Board und dem ESCO Maintenance Committee etabliert. Zusätzlich wurden sektorale und sektorübergreifende Arbeitsgruppen geschaffen, deren Hauptaufgabe in der inhaltlichen Füllung der ESCO-Berufe- und -Skill-Säule

bestand. Von Beginn an wurde die Generaldirektion Beschäftigung zudem vom Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) unterstützt. Diese zentralen Akteure/Akteurinnen der ESCO-Governance werden im Folgenden ihrer (Steuerungs-)Funktion entsprechend dargestellt.

Auf einer *strategisch-politischen Ebene* anzusiedeln ist das **ESCO Board** (2011-2017). Es beriet die Kommission. Ihm gehörten verschiedene Experten und Expertinnen aus den Mitgliedstaaten an, z. B. Vertreter/-innen von Ministerien, des EQF Advisory Boards, der Arbeitgeberverbände sowie Beobachter/-innen aus anderen Generaldirektionen und dem **Cedefop**. Letzteres hatte sowohl in der initialen Beratung der Kommission vor 2011, als auch im nachfolgenden Entwicklungsprozess eine wichtige Rolle. Nach 2014 waren auch Vertreter/-innen europäischer Verbände für Hochschulen und Berufsbildungsanbieter in den ESCO-Gremien vertreten. Hauptaufgabe des ESCO Boards war die Entwicklung eines strategischen Rahmens sowie eines übergreifenden Konzepts und einer Kommunikationsstrategie für ESCO.

Das **ESCO Maintenance Committee** (2011-2022) ist eine Expertengruppe, die sich (u. a.) aus Beauftragten der staatlichen Arbeitsagenturen, der statistischen Ämter, der Industrie- und Handelskammern sowie aus Akteuren/Akteurinnen mit spezieller technischer Expertise zusammensetzt(e). Insgesamt gab es drei Wirkungsperioden des Maintenance Committees mit einer in Teilen unterschiedlichen personellen Zusammensetzung. Die erste Phase umfasste den Zeitraum von 2011 bis 2013, die zweite Phase den Zeitraum von 2014 bis 2017 und die dritte Phase den Zeitraum von 2018 bis 2022. Die Hauptaufgabe des Maintenance Committees bestand darin, die Kommission in Bezug auf Inhalt und Qualitätssicherung zu beraten. Dies beinhaltete nach Darstellung der Kommission technische und konzeptionelle Verbesserungen und Grundsätze der Qualitätskontrolle aber auch Beratungen zur Anwendung von ESCO (EUROPEAN COMMISSION o. A.a). Im Gegensatz zum ESCO-Board ist das Maintenance Committee eher auf einer *strategisch-konzeptionellen Ebene* angesiedelt.

Wenngleich dem ESCO Board und dem ESCO Maintenance Committee formal wichtige Steuerungsfunktionen zukamen, unterstreichen die Ergebnisse der qualitativen Interviews die zentrale Rolle des **ESCO-Sekretariats** als Steuerungsgremium in Bezug auf die *inhaltliche und administrative Steuerung*. Das ESCO-Sekretariat besteht aus verschiedenen Experten/Expertinnen, die die Bereiche "Kompetenzen" und "Taxonomien" abdecken. Diesbezüglich bestand auch eine enge Zusammenarbeit mit Dienstleistenden, die mit der Entwicklung der technischen Infrastruktur von ESCO beauftragt waren und sind (EUROPÄISCHE KOMMISSION, Stakeholder Note 2010). Das ESCO-Sekretariat wird als "*brain*" des Projekts bezeichnet (DE 01). Es setzt sich aus Experten/Expertinnen mit hoher Fachkompetenz zusammen. Wichtige Aufgaben des Sekretariats sind das inhaltliche und administrative Projektmanagement. Dazu gehören die Unterstützung und Beratung der anderen ESCO-Gremien sowie die Organisation der Arbeitsebene, u. a. das Mapping der nationalen Klassifikationen mit der ESCO-Klassifikation.

„Also mein Eindruck war, ... dass das wirklich die Brains waren, die das ESCO-Konzept nach vorne getrieben haben und auch den Beirat nach vorne getrieben haben. (...) es war erkennbar, dass in diesem Sekretariat und auch in den zugekauften Agenturen Top-Leute saßen, die sich sowohl auf der IT-Seite wie auch auf der Qualifikationsseite ... sehr, sehr gut auskannten und wirklich qualitativ hochwertig aufgestellt waren.“ (DE 01)

Die Kooperation und Zusammenarbeit wurde von den Experten/Expertinnen auf der Umsetzungsebene als sehr intensiv und nützlich beschrieben (DE 07, PL 02). Darüber hinaus wurde in den Interviews aber auch die inhaltliche Lenkungsrolle des Sekretariats betont (vgl. Abschnitt 5.2.2.3). In seiner administrativen Steuerungsfunktion organisiert(e) das ESCO-Sekretariat den Austausch zwischen den verschiedenen ESCO-Gremien und Interessengruppen. Weitere wichtige Aufgaben des ESCO-Sekretariats sind die Weiterentwicklung und Aktualisierung der Klassifikation und der Plattform.

Auf der *Arbeitsebene* angesiedelt waren insgesamt elf¹¹ **sektorale Referenzgruppen (SREF)** und eine **sektorübergreifende Referenzgruppe (CSREF)**. Hauptaufgabe dieser Arbeitsgruppen war die inhaltliche Ausarbeitung der sektorbezogenen Berufe und Skills (SREF) sowie der sektorübergreifenden transversalen Skills. Dementsprechend setzten sich diese Gruppen aus Experten/Expertinnen mit sektorspezifischem Fachwissen bzw. Fachwissen zu sektorübergreifenden Kompetenzen zusammen. Darüber hinaus verfügten die Mitglieder über Expertenwissen in den Bereichen Klassifikationen, Beschäftigung, Bildung und Arbeitsmarkt. Nach Angaben der Kommission wurden die Mitglieder der Referenzgruppen auf der Grundlage ihrer persönlichen Fachkenntnisse ernannt und vertraten nicht offiziell Organisationen oder Mitgliedstaaten. Die Arbeitsgruppen setzten sich u. a. zusammen aus Sozialpartnern, Arbeitsverwaltungen, Arbeitgebenden, Berufsverbänden, sektoralen Kompetenzräten, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und statistischen Ämtern (EUROPEAN COMMISSION o. A.e). Die Auswahl der Sektoren erfolgte auf Basis der NACE-Klassifizierung. Hieraus leitete die Kommission eine Liste von 27 Wirtschaftszweigen mit Relevanz für den europäischen Arbeitsmarkt ab. Elf Sektoren wurden von jeweils einer Referenzgruppe bearbeitet; die übrigen 16 Sektoren wurden mit Hilfe von Online-Expertenkonsultation erarbeitet (ebd.). Die sektorübergreifende Referenzgruppe entwickelte einen Thesaurus sektorübergreifender Fähigkeiten und Kompetenzen (bis 2015).

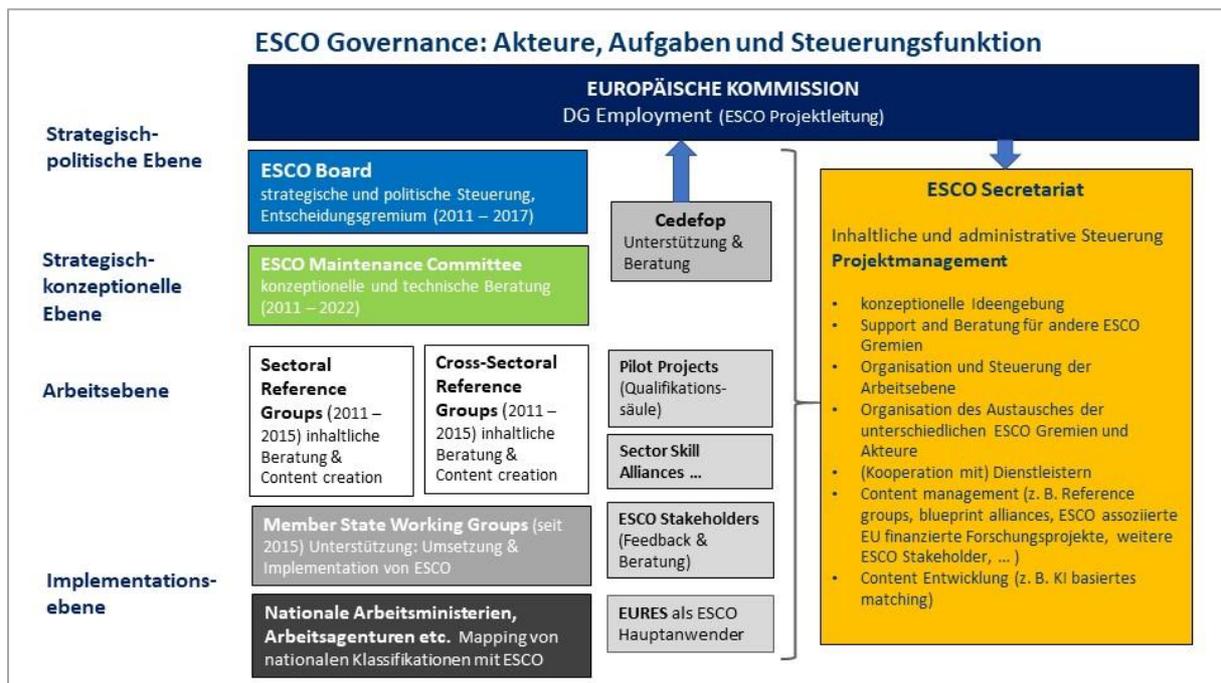
Nach Beendigung der initialen Konstruktionsphase wurden im Jahr 2015 als Repräsentationsgremium der Mitgliedsstaaten die **Member States Working Group (MSWG)** seitens der Kommission gegründet. Das Mandat bzw. die Aufgabe der Member States Working Group besteht in der Verbreitung und Implementation von ESCO auf nationalstaatlicher Ebene auf Grundlage der EURES-Verordnung. Die ESCO-Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten (MSWG) setzt sich aus Vertretern/Vertreterinnen der Behörden der Mitgliedstaaten zusammen (vgl. hierzu: Abschnitt 5.2.2.3).

Darüber hinaus zeigt die Analyse der offiziell zugänglichen Dokumente, dass nicht nur EU-Akteure/Akteurinnen, sondern auch andere internationale Akteure/Akteurinnen in den Konstruktions- und Beratungsprozess eingebunden waren. So wurde die ISCO-Zuordnung in ESCO von Experten und Expertinnen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) überprüft und validiert (EUROPEAN COMMISSION 2019a). Im weiteren Entwicklungs- und Weiterentwicklungsprozess waren zudem weitere Akteure/Akteurinnen eingebunden, u. a. im Rahmen der Pilotprojekte zur Qualifikationssäule (vgl. Abschnitt 5.1.2), ebenso wie die „Blueprint for sectoral cooperation on skills“

¹¹ Vertreten waren folgende Sektorspezifische Referenzgruppen: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei; Gastgewerbe und Tourismus; Herstellung von Textilien, Bekleidung, Lederwaren, Schuhen und verwandten Erzeugnissen; Groß- und Einzelhandel, Vermietung und Verpachtung; Gesundheits- und Sozialwesen; Veterinärwesen; IKT-Dienstleistungen; Verkehr und Lagerei; Kunst, Unterhaltung und Erholung; Bergbau und Schwerindustrie und Herstellung von Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakwaren.

im Rahmen der Sektor Skills Alliances. Im Rahmen des Programms Erasmus+ wurden hierzu insgesamt 28 Projekte gefördert¹².

Abbildung 6: ESCO Governance: Akteure/Akteurinnen, Aufgaben und Steuerungsfunktion



Quelle: Eigene Darstellung

Die Hauptarbeit der Arbeitsgruppen (mit Ausnahme des ESCO Maintenance Committee) endeten mit der Veröffentlichung der ersten ESCO-Demoverversionen V0.1 (EUROPEAN COMMISSION o. A.b) und V0.2 (EUROPEAN COMMISSION o. A.c) im Jahr 2015. Von einem Interviewpartner wurde berichtet, dass die Veröffentlichung der ersten ESCO-Fassung auf Druck der Generaldirektion für Beschäftigung ein Jahr früher als ursprünglich geplant vollzogen wurde. Dies geschah entgegen der Empfehlung des ESCO Boards, welches sich explizit für eine Balance zwischen Geschwindigkeit und Qualität ausgesprochen hatte (EU 01). Die frühe Veröffentlichung der ersten ESCO-Version(en) machte augenscheinlich auf etliche Akteure/Akteurinnen, die sich einen ersten Eindruck von der Plattform verschaffen wollten, den länger nachwirkenden Eindruck eines unausgereiften Instruments mit qualitativen Mängeln (u. a. PL 02, PL 08).

5.2.2.3 Weiterentwicklung von ESCO seit 2015/2016

Mit Veröffentlichung der ersten Pilotversionen im Jahr 2015 wurden die Arbeitsgruppen der Sectoral Reference Groups sowie die Cross-Sectoral Reference Group aufgelöst, ebenso wie das ESCO Board im Jahr 2016. Stattdessen wurden als neues Gremium die Member States Working Groups (vgl. Abschnitt 5.2.2.2) etabliert. Beteiligte der Reference Groups schätzten ihre Arbeit zu diesem Zeitpunkt noch nicht als beendet ein, wie es folgende Aussage auf den Punkt bringt:

„Also die Sectoral Reference Group, wenn ich es richtig im Kopf habe, hat im Frühling 2015 etwa aufgehört zu arbeiten. Da hat man uns erklärt: So, unsere Arbeit ist beendet. Wir haben

¹² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1415&langId=en>

eigentlich nicht das Gefühl gehabt, dass wir fertig sind, aber es wurde als beendet erklärt. Und die Gruppe wurde aufgelöst.“ (DE 03)

Ein weiterer Interviewpartner rekapituliert aus seiner Sicht die formale Argumentation der Kommission, wonach die wesentlichen Verfahrensschritte für die Grundkonstruktion von ESCO mit der Version 0.1 bzw. 0.2 abgeschlossen waren (DE 01). Nicht auszuschließen sei es, dass auch weitere Motive für die frühzeitige Beendigung der (Cross-) Sectoral Reference Groups eine Rolle gespielt hätten. So wurden die Arbeitsgruppen als „sehr diskutierfreudig“ beschrieben, was die inhaltliche Konsensfindung nicht immer einfach gemacht und auch nicht unbedingt zu schnellen Ergebnissen geführt habe. Aus der Perspektive einer Beschleunigung von Prozessen sei die Abschaffung der sektorspezifischen und sektorübergreifenden Gruppen deshalb in gewisser Weise nachvollziehbar gewesen (DE 03). Ein weiterer Interviewpartner berichtet aus seiner Erinnerung, dass die Reference Groups aufgelöst worden seien, weil es „*doch ein bisschen zu chaotisch lief, nur mit Interessensvertretern zu arbeiten, die eine Taxonomie aufbauen sollten.*“ (DE 07). Aus seiner Sicht wollte die Kommission „*auf professionelle Taxonomisten seitens des ESCO-Sekretariats*“ zurückgreifen (ebd.). In eine ähnliche Richtung gehend, interpretiert ein weiterer Interviewpartner die damalige Situation wie folgt:

“Ich glaube aber auch, ansonsten war es jetzt, .. so strategisch von der Kommission gedacht, zu sagen: ‚Jetzt werden [wir] die Gruppe auch mal wieder los. Wir haben sie als Berufsgrundlage gut nutzen können. Jetzt machen wir alleine weiter. Die brauchen wir eigentlich jetzt nicht mehr für die weiteren Prozesse.‘“ (DE 01)

ESCO befindet sich seitdem in einem andauernden Weiterentwicklungsprozess mit der Veröffentlichung der ESCO Versionen V0.8 (Februar 2017), V0.9 (Mai 2017), V1 (Mitte 2017), V1.1 (Januar 2022) und V1.1.1 (September 2022). Die im Jahr 2022 veröffentlichten Fassungen wurden u. a. um 68 neue Berufe, 354 neue Kompetenzen und 158 neue Wissenskonzepte ergänzt. Zusätzlich wurde eine neue Skill-Hierarchie etabliert und Qualitätsverbesserungen durchgeführt (vgl. EUROPEAN COMMISSION o. A.d).

In den Jahren nach 2015 wurden an verschiedenen Stellen Maßnahmen ergriffen, um die Qualität von ESCO zu verbessern. Dies beinhaltete z.B. die Verbesserung von Übersetzungen und die Eliminierung von Dubletten. Auch inhaltlich fanden Weiterentwicklungen statt, insbesondere die Überarbeitung der transversalen Skills inklusive der Entwicklung einer Skill-Hierarchie. Neben einer qualitativen Verbesserung war ein Grund hierfür, dass, wie zuvor angeklungen, Mitglieder der ehemaligen Cross Sectoral Reference Group nicht zufrieden mit dem Resultat der Arbeit waren sowie mit der Art und Weise, wie die Arbeit dieser Gruppe geendet hatte (EU 03). Eine der an verschiedenen Stellen ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von ESCO war, in einer kleinen Arbeitsgruppe von insgesamt vier Personen in der darauffolgenden Zeit die transversalen Skills grundlegend zu überarbeiten und zu erweitern. Das Ergebnis der Überarbeitung wurde im Rahmen der ESCO-Version 1.1 erstmalig veröffentlicht.

Mit Abschaffung bzw. Veränderung der ESCO-Gremienstruktur veränderten sich auch die Möglichkeiten der Partizipation und insbesondere der Einflussnahme durch die europäischen Mitgliedsstaaten. Diese wurde fortan hauptsächlich im Rahmen der Member States Workinggroup organisiert. Die weitere Kontenterarbeitung erfolgte ab diesem Zeitpunkt koordiniert durch das ESCO-Sekretariat u. a. auf Grundlage von EU-finanzierten Forschungsprojekten, insbesondere im Rahmen der „blue prints“ / Sector Skills Alliances. In mehreren Interviews wird der Eindruck

geschildert, wonach sich durch die veränderte Governance-Struktur der Einfluss der Mitgliedsstaaten verringert habe und die Rolle der Kommission in Form des ESCO-Sekretariats weiter gestärkt worden sei. Vieles sei über das ESCO-Sekretariat gesteuert worden. Beteiligungsstrukturen und Beteiligungsmöglichkeiten seien nach wie vor vorhanden, der Prozess sei aber wesentlich weniger kommunikativ ausgelegt gewesen, als die Prozesse zuvor (DE 03).

Bis einschließlich 2021/2022 wurde in den meisten europäischen Mitgliedsstaaten das sogenannte „Mapping“ durchgeführt, bei dem Entsprechungslisten nationaler Berufsklassifikationen mit der ESCO-Berufsklassifikation erstellt wurden. Die rechtlichen Grundlagen hierfür wurden in der EU-Verordnung 2016/589 (EUROPÄISCHE UNION 2016) und insbesondere im Durchführungsbeschluss 2018/1020 der Europäischen Kommission „zur Annahme und Aktualisierung der Liste der Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe der europäischen Klassifikation zum Zweck des automatisierten Abgleichs über die gemeinsame IT-Plattform von EURES“ festgelegt (EUROPÄISCHE UNION 2018a). Ebenfalls durchgeführt werden konnte ein Mapping nationaler Kompetenzklassifikationen mit der ESCO Skill Klassifikation, was bis dato allerdings nur sehr wenige Mitgliedsländer vollzogen haben (vgl. hierzu auch Kapitel 5.3.1.2 und Kapitel 5.3.3.2). Die meisten Mapping-Listen wurden für Vorgängerversionen und nicht für die aktuellste ESCO-Version V1.1.1 erstellt. Unklar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt, wie mit nachträglich integrierten ESCO Berufen und Skills umzugehen ist.

Mit Fertigstellung der ESCO-Version V1.1.1 wurden die zuletzt verbliebenen ESCO Governance Gremien, ESCO Maintenance Committee und Member States Working Group aufgelöst. Stattdessen sollte zur Unterstützung des weiteren Entwicklungsprozesses ein Expertengremium etabliert werden. *„The group will be of technical nature, composed by experts in classification and taxonomies applied in the labour market, education or training“ (EUROPEAN COMMISSION 2022).*

5.2.3 Koordination, Einfluss und inhaltliche Kontrolle

5.2.3.1 Koordination

Die zentrale politische, strategische und administrative Steuerung von ESCO erfolgt durch die Europäische Kommission. Die Generaldirektion (GD) „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration“ der Europäischen Kommission spielt eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung, Umsetzung und Aktualisierung der ESCO-Klassifizierung.

“It started as an idea of DG Employment, and it continued as a project or even a tool that is coordinated, steered by DG Employment“ (EU 01).

In diesem Zusammenhang wird von den Befragten die untergeordnete Rolle der Generaldirektion Bildung, Jugend, Sport und Kultur (GD EAC) erwähnt. Die EURES-Verordnung (*“hard law”*) wird als ein wichtiger Aspekt der Steuerungsprozesse der ESCO-Umsetzung angesehen: Die ESCO-Umsetzung erhielt einen rechtsverbindlichen Charakter (EU 01, DE 08). Dieser rechtsverbindliche Charakter der EURES Verordnung wurde dabei insbesondere von Experten/Expertinnen aus dem Bildungsbereich (u. a. EU 01, DE 08) kritisiert und auf die untergeordnete Rolle der Generaldirektion für Bildung zurückgeführt:

„und damit bekam das Ganze dann auch einen rechtsverbindlichen Charakter, was bei der DG Education niemals gemacht hätte werden können, höchstens als Empfehlung.“ (DE 08).

Rückblickend kritisiert wurde in diesem Zusammenhang die Art und Weise, wie es zu diesem Entschluss kam. So sei ursprünglich die Rede davon gewesen, dass sowohl die nationalen Arbeitsagenturen als auch der Ausbildungs- und Qualifikationssektor ESCO auf einer freiwilligen Basis nutzen könnte. Die Entscheidung, dass die ESCO-Nutzung für alle staatlichen Arbeitsagenturen innerhalb des EURES-Netzwerkes verbindlich werden sollte, kam für viele Beteiligte überraschend. Kritisiert wurde ebenfalls eine mangelhafte Beteiligung in den vorangegangenen Konsultationsprozessen:

„man hatte uns ja vor den Kopf gestoßen, indem man gesagt hat, das ist jetzt keine Empfehlung, sondern das wird eine Richtlinie, und jetzt sagt mal, was ihr dazu denkt – aber da war die Entscheidung ja schon gefallen.“ (DE 08)

Die Art und Weise, wie diese Entscheidung seinerzeit zustande kam, wurde von Beteiligten aus dem Bildungsbereich als „Weckruf“ aufgenommen. Rückblickend sei dies auch ein wichtiger Grund gewesen, warum mit einer besonderen Vorsicht und Skepsis auf alle die ESCO-Qualifikations Säule betreffenden Entwicklungen geschaut wurde:

“It was a very wake up call for us, [in the] education training and qualifications sector. We said, ... same thing could happen one time for educational training (...). It's voluntary and suddenly it becomes obligatory (...) And that's why we very careful in what happened in the qualification pillar. It was the biggest reason.” (EU 01)

Laut Auskunft damals Beteiligter hatte es seinerzeit den Versuch gegeben, den verbindlichen Wirkungsbereich für ESCO auf den Qualifikationsbereich auszudehnen, was kategorisch abgelehnt wurde:

*It was clearly saying, "By this decision, we try to enlarge the scope of ESCO within the qualification." **And of course, this was the red flag for the education, training and qualifications sector. We said, "we will never accept that."** (EU 01, eigene Hervorhebungen)*

Eine Beteiligung der EU-Mitgliedsländer bzw. von Experten/Expertinnen aus unterschiedlichen Mitgliedsländern an der ESCO-Entwicklung war insbesondere im Rahmen der ESCO-Gremien und -Arbeitsgruppen möglich (vgl. Kapitel 5.2.2). Die Zusammenarbeit und Abstimmungsprozesse der Akteure/Akteurinnen und Gremien wurde im Hauptkonstruktionszeitraum zwischen 2011 und 2015 durch das ESCO-Sekretariat (SEC) sowie die Taxonomy Expert Group (TEC) koordiniert. Hierzu gehörte auch die Ernennung von Sachverständigen. Konsultationen, u. a. zur Ausarbeitung der Berufsklassifikationen, zur Interoperabilität mit nationalen Klassifikationen und für eine sprachlich ausformulierte Version der ESCO-Skills-Säule, erfolgten zwischen 2011 und 2017. Auch die Koordination der branchenbezogenen Referenzgruppen, die für den Zeitraum von 2011 bis 2015 zur Entwicklung von Berufsklassifikationen, Fähigkeiten, Kompetenzen und Wissen für ihre jeweiligen Branchen etabliert wurden, erfolgte durch regelmäßige Treffen dieser Expertengruppen in Brüssel.

Über Details der Koordinationsprozesse zwischen den jeweiligen Institutionen, Gremien und Akteuren/Akteurinnen liefern öffentlich zugängliche Protokolle nur wenige Hinweise. Weiterführende Informationen zu den Koordinationsprozessen wurden dementsprechend aus Interviews mit Experten/Expertinnen, die am ESCO-Konstruktionsprozess beteiligt waren, entnommen. Hierzu berichteten die befragten Mitglieder der verschiedenen ESCO-Ausschüsse und -

Arbeitsgruppen von einem regelmäßigen Austausch zwischen den verschiedenen ESCO-Gremien und -Arbeitsgruppen, insbesondere in der ersten Entwicklungsphase. Dazu gehörte auch ein Austausch zwischen der konzeptionellen ESCO-Lenkungsebene und der Arbeitsebene, z. B. berichteten Mitglieder von Sektorreferenzgruppen in Sitzungen des Maintenance Committee. Im späteren Prozess wurde eine eher sporadische Interaktion zwischen den Ausschüssen konstatiert (DE 01). Auf der Arbeitsebene fand ein regelmäßiger Austausch zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen statt. Dieser wurde teilweise von den Gruppen selbst initiiert. Der allgemeine Informationsfluss wurde vor allem durch das ESCO-Sekretariat vermittelt. Aufgrund seiner Zusammensetzung hatte das ESCO-Sekretariat auch eine wichtige Funktion in den Konsultationsprozessen.

5.2.3.2 Komplexität und Informationsasymmetrie

Die Tatsache, dass ESCO eine europäische Klassifikation von Berufen, Skills und perspektivisch möglicherweise auch Qualifikationen ist, scheint auf den ersten Blick eher „unspektakulär“ angesichts einer Vielzahl unterschiedlicher Klassifikationen, Thesauri und Taxonomien. Bei einer detaillierteren Betrachtung vermengen sich allerdings verschiedenste Themenbereiche, die bei der Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO bedeutsam sind. Gefragt sind idealerweise sowohl Spezialisten-Kenntnisse zu Berufsklassifikationen, Taxonomien, Kompetenzkonzepte und -klassifikationen als auch grundlegende (Berufs-) Bildungskenntnisse und ein Grundverständnis zum Aufbau und zur Entwicklung von Qualifikationen. Darüber hinaus geht es auch darum, wie diese unterschiedlichen Bereiche sinnvoll miteinander verknüpft werden könn(t)en. Neben diesen, im Detail bereits sehr anspruchsvollen Fragen zur Arbeitsvermittlung, zur Klassifizierung von Berufen und Kompetenzen und zur Verbindung von europaweit z.T. sehr unterschiedlichen Berufs-, Kompetenz- und Qualifikationskonzepten, erfordert die Beschäftigung mit ESCO zusätzlich ein zumindest rudimentäres IT-Verständnis, um die automatisierten Prozesse mit Einsatz künstlicher Intelligenz in ESCO nachvollziehen zu können. Ein Interviewpartner bringt die Komplexität erforderlicher Kenntnisse wie folgt auf den Punkt:

„ich glaube, um ESCO wirklich zu verstehen, muss man sehr viel Zeit investieren.“ (DE 09)

In weiteren Experteninterviews problematisiert wurde die Tatsache, dass Mitglieder in Steuerungsgremien häufig die Zeit fehle, sich so tief in die komplexe Materie einzuarbeiten zu können, um ein wirklich fundiertes Feedback geben zu können (EU 03). Dieser Aspekt wird im nachfolgenden Interviewzitat aufgegriffen, in dem zugleich ein hohes Maß an Transparenz gefordert wird:

*“The disadvantage of that is that **ESCO is invisible, and the working is only understandable by IT schooled people.** Members of the member states working group are not. So you see, ... **we need the three Ts, transparency working together, and that can lead to trust.** There should be a more level, **high level of transparency.**” (EU 01, eigene Hervorhebungen)*

Um ESCO zu verstehen, bedarf es einer sehr intensiven Beschäftigung mit der Klassifikation und den geplanten Schritten zur Weiterentwicklung. Die durchgeführten Interviews verfestigen in diesem Zusammenhang den Eindruck, dass Detailkenntnisse zu ESCO jenseits von Expertenkreisen eher gering sind.

Aber auch im Konstruktionsprozess gab es zum Teil die Problematik, dass Gremienmitglieder es z.T. schwer hatten, den Ausführungen der Kommission zu folgen. Aufgrund der Komplexität des ESCO-

Entwicklungsprozesses, insbesondere in Bezug auf technische Fragen, hatten mehrere Ausschussmitglieder Schwierigkeiten, die Vorschläge, Ideen und Konzepte der technischen Experten/Expertinnen nachzuvollziehen. Zudem wurden viele Entscheidungen und Entwicklungsprozesse nicht in den Ausschüssen erarbeitet, sondern waren bereits vorab vorbereitet gewesen. Kurze Berichte, z.B. zur Integration von KI-Tools, waren mitunter nicht dazu geeignet, einen tieferen Einblick in die Hintergründe der Entwicklung und Umsetzung des Projekts zu geben. Dies machte es für Expertinnen und Experten zum Teil schwer, punktuell zuzuarbeiten und ein fundiertes Feedback zu geben (EU 03). Aus den Aussagen verschiedener Interviewte lässt sich eine *Informationsasymmetrie* herauslesen, die sich in einem unterschiedlichen Wissensstand zu den Konstruktionsprozessen manifestierte und die darin bestand, dass bestimmte Konzepte und Vorgehensweisen bereits vor Sitzungen vorbereitet wurden und in der Kürze der Zeit aufgrund ihrer Komplexität nicht ausreichend nachvollzogen werden konnten. Dementsprechend wurden die Einflussmöglichkeiten von Gremienmitgliedern als „denkbar gering“ (DE 02) eingeschätzt.

Ein Interviewpartner kommt insgesamt zum Schluss, dass das Maintenance Committee nicht wirklich ein Lenkungsausschuss war, sondern eher Dekoration ("Etikette") in einem kommissionsgesteuerten Projekt (DE 02):

„Die Kommission aber verkauft uns nach außen als Steuerungsgremium. Wir waren nie ein Steuerungsgremium, dafür waren wir viel zu wenig im „Film“ - und das ist so etwas, was das ganze Projekt durchzieht. Das ist ein reines Kommissionsprojekt. Selbst die Berater und wir sind ja nur Etikette gewesen, wurden nie richtig informiert, und die Mitgliedstaaten schon gar nicht.“ (DE 02)

Ein weiteres Problem für Experten/Expertinnen wird in der schier Masse der nachzuvollziehenden Konzepte mit über 2.600 Berufen gesehen (PL 02). Eine weitere Interviewperson bestätigt die Komplexität von ESCO, die allerdings unvermeidlich sei. Das Problem in diesem Zusammenhang sei, wie vor dem Hintergrund hochkomplexer konzeptioneller Fragestellungen eine valide Entscheidungsfindung politischer Akteure/Akteurinnen sichergestellt werden kann:

*“I think the complexity is inevitable. **The problem here is that it's a higher technical conceptual project, but it's also easily a political project.** And the question is, how do you balance that? How do you connect those things? I think that is where **some of the problems ESCO lies in a way that what you need this complex conceptual decisions, but how do you assure that it's credible**“ (EU 02, eigene Hervorhebungen)*

Die Tatsache, dass nur sehr wenige Experten/Expertinnen wüssten, wie die (technischen) Prozesse im Hintergrund von ESCO funktionieren, hinterlässt eine „relativ große Skepsis irgendwie bei diesen Systemen“ (DE 01). Wichtig sei, es nicht gänzlich den Technikern/Technikerinnen zu überlassen, sondern zur inhaltlichen Einschätzung auch Bildungsfachleute mit einzubeziehen.

5.2.3.3 Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme

Die ESCO-Governance-Struktur betreffend, gab es in den unterschiedlichen Phasen der ESCO-Entwicklung verschiedene Möglichkeiten, aber auch Grenzen der Einflussnahme, die, wie die vorangegangenen Auswertungen zeigen, von den beteiligten Akteuren/Akteurinnen unterschiedlich wahrgenommen wurden. Eine zentrale Rolle in der organisatorischen, administrativen und technischen Steuerung oblag und obliegt dem ESCO-Sekretariat, so die Ergebnisse der

Experteninterviews. Darüber hinaus wurden auch inhaltliche Impulse durch das Sekretariat gesetzt, die über die Rolle eines reinen Contentmanagements hinausgingen. So war der Informationsfluss zwischen den Arbeitsgruppen und dem Sekretariat auch verknüpft gewesen mit dessen Ideen, in welche Richtung ESCO entwickelt werden sollte. Es entstand der Eindruck,

*„... dass das Sekretariat da auch irgendwie **eine eigene Policy fährt und eine eigene Idee davon hat, was da eigentlich aus ESCO werden soll und wie man damit umgehen soll.** Wir waren uns da nicht mal unbedingt sicher, ob das [ESCO] Board da die gleiche Strategie fahren würde wie das Sekretariat.“ (DE 03, eigene Hervorhebungen)*

Diese Interviews mit seinerzeit beteiligten Akteuren/Akteurinnen verdeutlichen einerseits Austausch, Konsultation und Verhandlung zwischen den verschiedenen ESCO-Akteuren und -Akteurinnen, insbesondere in den frühen Entwicklungsphasen. Andererseits wird aber auch die zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktion der Kommission in Form des ESCO-Sekretariats sichtbar.

Im Jahr 2015 wurden die Referenzgruppen mit der Einführung der ersten ESCO-Version abgeschafft. Stattdessen wurde mit der Member States Working Group ein Begleitausschuss mit den Arbeitsgruppen der Mitgliedstaaten gebildet. Mit der Veränderung der Gremienstruktur ging auch eine Veränderung der Governance-Struktur einher. Dies manifestierte sich in erster Linie darin, dass sich die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die weitere ESCO-Entwicklung verringerten:

*„Ja, und tatsächlich wurde auch die Steering-Group abgeschafft ... und letztlich eine Art von sehr breitem auch, ja, Begleitausschuss gebildet, diese ... europäische ESCO-Working-Group der Mitgliedsstaaten, die **eher zur Akklamation da ist, denn zur wirklich inhaltlichen Mitsteuerung.** Also da bekommt man Dinge präsentiert, nimmt die zur Kenntnis und geht wieder nach Hause.“ (DE 01, eigene Hervorhebungen)*

Mit der Abschaffung der Referenzgruppen scheinen andere ESCO-Referenzen wie z.B. Forschungsergebnisse aus EU-geförderten Projekten der „blue prints“ eine wichtigere Rolle bei der weiteren Entwicklung der ESCO-Inhalte zu spielen.

In den folgenden Jahren organisierte und koordinierte das ESCO-Sekretariat den Mapping-Prozess, bei dem die Mitgliedstaaten ihre nationalen Klassifikationen mit der ESCO-Klassifikation abglich. Der Austausch mit nationalen Arbeitsagenturen und weiteren zuständigen Institutionen wurde dabei durchweg als konstruktiv und positiv beschrieben. Das ESCO-Sekretariat ist auch für die inhaltliche und administrative Organisation von Pilotprojekten für die ESCO-Qualifikationssäule zuständig. Für das Jahr 2022 war zudem die Etablierung einer neuen Expertengruppe angekündigt, die eher „technischer Natur“ sein soll und sich aus Experten/Expertinnen für Klassifikationen und Taxonomien des Arbeitsmarkts und Bildungsbereichs zusammensetzen sollen. Zugleich endet das Mandat sowohl für das ESCO Maintenance Committee als auch für die Memberstates Working Group (EUROPEAN COMMISSION 2022). Mit dem Ende der letzten Steuerungsgruppen scheint die Projektlogik in der ESCO Governance somit weiter gestärkt worden zu sein. Zugleich wurden die Beteiligung und Einflussnahme der Mitgliedsstaaten auf politischer Ebene damit weiter begrenzt.

Insbesondere von Akteuren/Akteurinnen aus dem Bildungsbereich, die am Prozess der ESCO-Entwicklung beteiligt waren oder die diesen Prozess begleitet haben, wurde mehrfach der Eindruck geäußert, dass es einen stärkeren Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung von Akteuren/Akteurinnen der Arbeitsmarktseite gab. Anregungen, Ideen und Einwände von Akteuren/Akteurinnen aus dem

Bildungsbereich hatten hingegen weniger Gewicht, so die Wahrnehmung. Viele Wünsche, die eher aus dem Bildungsbereich eingebracht wurden, haben sich nicht durchsetzen können (EU 03). Im Rahmen der inhaltlichen Ausgestaltung der ESCO-Säulen wurde insbesondere in Bezug auf die sektorspezifischen Referenzgruppen der Einfluss von Verbandsinteressen thematisiert. So zeigten sich Interviewte beispielsweise verwundert über die Dominanz von Berufen aus bestimmten Sektoren, wohingegen andere relevante Berufe in ESCO eher unterrepräsentiert seien (PL 02). Es habe eine gewisse Befürchtung gegeben, dass die *„Neutralität oder die Sachnähe, die wissenschaftliche oder Evidenzbasierung dessen, was wir da tun, suboptimal angelegt wird“* (DE 01).

In verschiedenen Interviews thematisiert wird der Einfluss von IT-Dienstleistern/Dienstleisterinnen und -Beratern/Beraterinnen im ESCO-Entwicklungs- und -Weiterentwicklungsprozess (u. a. DE 03, EU 01). Hier entstand der Eindruck, dass sich das Sekretariat an vielen Stellen von diesen Personen leiten ließ (DE 03).

Ressourcen als limitierender Faktor

Über alle durchgeführten Experteninterviews hinweg gab es kaum einen Faktor für die inhaltliche Mitwirkung und politische Einflussnahme auf die (weitere) Entwicklung von ESCO, der so häufig thematisiert wurde wie die *Ressourcenfrage*. Der Aspekt der zeitlichen Ressource, sich ausführlicher mit ESCO zu beschäftigen (beschäftigten zu müssen), wurde bereits in den zuvor dargestellten Auswertungen immer wieder angesprochen. Dies spielt nicht nur im Zusammenhang mit der Entwicklung eines besseren Verständnisses von ESCO eine Rolle, sondern auch hinsichtlich einer möglichen Einflussnahme auf die weiteren Entwicklungsprozesse, wie nachfolgendes Interviewzitat verdeutlicht:

*„Ich glaube, **wir könnten Einfluss nehmen, wenn wir das wollten**. Aber das ist ja mit vielen europäischen Themen: Das ist relativ **weit weg** und es erfordert **sehr viel Engagement**.“* (DE 04, eigene Hervorhebungen)

Thematisiert wurde in mehrfacher Hinsicht der zeitliche Ressourcenaspekt. Dies betrifft zum einen die Tatsache, dass Gremiensitzungen zu ESCO oder in Gremien, die u. a. auch mit ESCO zu tun hatten/haben, nur zwei- bis viermal im Jahr stattfinden und es dementsprechend schwierig gewesen sei, sich in kurzer Zeit mit neuen Meilensteinen und Zwischenständen inhaltlich vertraut zu machen. Die Beteiligung an Gremien und die Wahrnehmung weiterer Aufgaben im ESCO-Kontext seien zudem *„kein laufendes Geschäft“*, sondern etwas, das zusätzlich zu den Aufgaben, die ohnehin anfallen würden, zu erledigen sei. Dies gelte auch für Institute, die eigentlich sehr gut geeignet wären, Inhaltliche Impulse zu setzen, die aber aus zeitlichen Gründen nur begrenzt Unterstützung leisten könnten (DE 01, PL 01, PL 02).

Diese Ressourcenproblematik zieht sich wie ein roter Faden durch nahezu alle Expertenbereiche, die in den Interviews erfasst wurden. Abzuwägen sei in diesem Zusammenhang auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis von ESCO:

*„Ist aber auch wieder **eine Frage von Kosten und Nutzen**. Also da jetzt ein halbes Dutzend Menschen ran zu setzen, die permanent den Prozess begleiten, ohne dass das wirklich **substanziell auf der Systemebene einen Mehrwert bringt**, ist halt auch wieder die Frage, zumal das nicht die einzige EU-Initiative ist, die eine intensivere Begleitung bräuchte.“* (DE 01, eigene Hervorhebungen)

Vergleichbare Aussagen werden auch in den polnischen Interviews getätigt, wie das nachfolgende Zitat exemplarisch verdeutlicht:

*„Nun, es ist ein kompliziertes Instrument, das auch, wie ich finde, in ein Spektrum von breiter gefassten Kontexten gestellt werden muss. Und **fürs Verknüpfen dieser Kontexte braucht man leider Menschen, Zeit und Ressourcen.**“ (PL 01, eigene Hervorhebungen)*

Betont wird insbesondere der Bedarf an personellen Ressourcen von Mitarbeitern mit spezieller Expertise, die sich in den Prozess der (Weiter-) Entwicklung von ESCO einbringen könnten. In einer Kosten-Nutzen-Abwägung besitzt ESCO im Vergleich zu anderen Projekten nicht die höchste Priorität, betont werden andere Aufgaben, die wichtiger seien:

*„Alles in allem könnte man also sagen: Ja, nun, ESCO könnte nützlich sein, aber wir sprechen auch ein bisschen darüber, dass es **eine Menge anderer Dinge gibt, die wahrscheinlich dringender und wichtiger sind, und für diese Dinge werden Leute, die kompetent sind und sich auskennen, vorrangig gebraucht.**“ (ebd., eigene Hervorhebungen)*

Dies gelte auch für Aufgaben im Zusammenhang mit der Aktualisierung von ESCO. Es gäbe nicht sehr viele Personen, die diese Art von Arbeit durchführen könnten (PL 08). Dies sei vermutlich auch eine finanzielle Frage, inwiefern diese Art von Extraarbeit organisiert oder ggf. extern vergeben werden könne (PL 02).

Eine Bestrebung, der Ressourcenproblematik zu begegnen, ist der Einsatz von künstlicher Intelligenz. Damit solle auch erreicht werden, dass Aktualisierungsprozesse beschleunigt werden können, die auf manuellem Weg viel Zeit benötigten.

„So, there is also the aspect of the resources. So, if the exercise of updating ESCO is only, let's call it manual, humanly driven, it takes a lot of time. So, we understood also from interactions with our stakeholders and for example public employment services that are quite advanced in this field that there is a need to introduce artificial intelligence, so that we don't have to every time take one year of analysis ...“ (EU 04)

Einige Interviewte sehen hierin eine Chance, personelle und zeitliche Ressourcen zu sparen, wenn es für Experten/Expertinnen am Ende nur um eine Verifizierung von zugeordneten Konzepten geht (PL 10). Andere Interviewte sehen hierin eher eine zukünftige Entwicklung und betonen die nach wie vor wichtige Bedeutung von menschlicher Intervention (u. a. EU 03, I 05; I 08) (vgl. hierzu auch Kapitel 5.1.3).

Eher am Rande diskutiert wurden auch Gesamtkosten der ESCO-Entwicklung, die sich insgesamt schwer beziffern lassen. Allein für die Kosten von IT-Dienstleistungen werden über 50 Millionen € geschätzt (EU 01).

5.3 Vergleichende Länderstudien: Länderspezifische Perspektiven

Sowohl Theoriekonzepte der vergleichenden politischen Ökonomie als auch solche der vergleichenden Berufsbildungsforschung gehen davon aus, dass Länder bzw. Bildungssysteme nicht in gleicher Form auf transnationale Reformstrategien reagieren (DEISSINGER 2015). Zentrale Unterschiede beziehen sich dabei auf die Rezeption, Verarbeitung und Umsetzung von neuen Steuerungsinstrumenten. Daraus folgend sind auch mit Blick auf ESCO Unterschiede im Umgang, beim Nutzen und bezogen auf die Auswirkungen in den jeweiligen Ländern zu erwarten. Vor diesem

Hintergrund greifen die nachfolgenden länderspezifischen Analysen folgende Punkte auf: erstens, die Rolle von nationalen Akteuren/Akteurinnen in europäischen (Steuerungs-) Gremien und Arbeitsgruppen im Rahmen der ESCO-Entwicklung, zweitens, die Art und Weise, wie ESCO in den betrachteten Ländern durch „mapping“ oder „adoption“ implementiert wurde, sowie drittens, Einschätzungen zur Passung und Relevanz. Dabei wird, viertens, auch der Aspekt aufgegriffen, wie ESCO generell im nationalen Kontext diskutiert und vor dem Hintergrund berufsbezogener Leitbilder bewertet wird.

5.3.1 Deutschland

5.3.1.1 ESCO-Entwicklung und ESCO-Implementation: Beteiligung deutscher Akteure/Akteurinnen

Die Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO wurde bereits seit etwa 2009/2010 von verschiedenen Akteuren/Akteurinnen aus Deutschland begleitet und mitgestaltet. Dies betrifft zum einen die Beteiligung in zentralen ESCO-Gremien und -Arbeitsgruppen, wie dem ESCO Board, dem ESCO Maintenance Committee und später den Member State Working Groups. Darüber hinaus waren Akteure/Akteurinnen aus Deutschland auch zeitweilig in führenden Positionen mit der Entwicklung von ESCO betraut, wie in den Funktionen der Leitung des ESCO Boards, der ESCO Projektleitung und in Positionen der Generaldirektion Beschäftigung. Auch auf Arbeitsebene gab es deutsche Vertreter/-innen in der Cross-Sectoral Reference Group und späteren Arbeitsgruppen bzw. EU geförderten Projekten der Sector Skills Alliances. Bei den beschriebenen Funktionsträgern aus Deutschland handelte es sich jedoch um Personen mit unterschiedlichen fachlichen und institutionellen Hintergründen, Expertisen und Interessenslagen.

Häufiger fanden Akteure/Akteurinnen Zugang zu diesen Gremien und Arbeitsgruppen, die bereits in anderen Kontexten mit europäischen Fragestellungen zu tun hatten oder in anderen europäischen Gremien vertreten waren. Laut Auskunft der Interviewten gab es seitens der EU-Kommission im Mai 2011 einen Aufruf an Stakeholder und technische Experten und Expertinnen zur Beteiligung in ESCO-Gremien der ESCO-Entwicklung. Auf diesem Weg wurden ebenfalls Personen rekrutiert. Neben der Beteiligung von Akteuren/Akteurinnen aus den Bildungs- und Arbeitsministerien und deren nachgeordneten Organisationen waren auch Sozialpartner/-innen auf Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite in diesem Prozess vertreten. Die Vermittlung fand in einigen Fällen über das Bundesministerium für Bildung und Forschung statt. Eine (kritische) Begleitung des ESCO-Prozesses fand zudem in einer im Jahr 2018 etablierten nationalen ESCO-Begleitgruppe statt. In dieser Gruppe waren zentrale Vertreter/-innen aus den Bereichen Arbeitsmarkt und Berufsbildung vertreten. Im Jahr 2022 war Deutschland zudem am 3. ESCO-Qualifikations-Linking-Pilotprojekt beteiligt (vgl. ausführlich: Kapitel 5.1.2)

5.3.1.2 ESCO-Implementation: Berufe- und Skill-Mapping

Dem EURES-Durchführungsbeschluss 2018/1021 „zur Festlegung der technischen Standards und Formate, die für die Anwendung des automatisierten Abgleichs über die gemeinsame IT-Plattform unter Nutzung der europäischen Klassifikation und für die Interoperabilität zwischen den nationalen Systemen und der europäischen Klassifikation benötigt werden“ (EUROPÄISCHE UNION 2018b) folge leistend, wurde in Deutschland ein Mapping der nationalen Klassifikation der Berufe (KldB) mit der ESCO-Berufeklassifikation durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurden allerdings ausschließlich Berufe und Kompetenzen aus dem digitalen Klassifizierungszentrum der Bundesagentur für Arbeit

(BA) gemappt, die aktiv in den Vermittlungssystemen der BA verwendet werden. Damit wurden nur Berufe und Kompetenzen berücksichtigt, die später auch in EURES verwendet wurden, d.h. für die Vermittlungssysteme und Statistiken relevant sind (DE 07).

Für Deutschland entschied sich die BA in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) recht früh für ein Mapping der nationalen Klassifikationssysteme mit der ESCO-Klassifikation und gegen eine Übernahme der ESCO-Berufe- oder -Skill-Klassifikation. Der Hauptgrund hierfür bestand in der Existenz bereits tief verankerter elaborierter nationaler Klassifikationssysteme – sowohl im Bereich der Berufe als auch in Bezug auf Kompetenzen. Die Entscheidung fiel eindeutig, „schnell und quasi geräuschlos“ (DE 05). Im Vergleich zu Ländern, die über keine eigenen Kompetenzsystematiken oder Klassifikationen verfügen, sei man in der glücklichen Lage gewesen, auf etwas aufbauen zu können:

*„... aufgrund der **elaborierten Systeme** auf unserer **nationalen Ebene** und aufgrund dessen, dass wir auch schon **eine Klassifikation für Kompetenzen haben**, ... wurde früh und **eindeutig** die **Entscheidung getroffen, wir gehen in Richtung Mapping.**“ (DE 05, eigene Hervorhebungen)*

Die konkrete Durchführung des Mapping-Prozesses beinhaltete mehrere Schritte. Zunächst wurden Unterlagen und Hilfsmittel der EU-Kommission gesichtet; dabei wurden wichtige fachliche Grundlagen wie das „Implementation-Manual“ berücksichtigt, um ein über die EU-Mitgliedsstaaten vergleichbares Mapping sicherzustellen. Darauf aufbauend wurden eigene Vorgaben entwickelt, um die Spezifika der deutschen Berufe zu berücksichtigen. Im Mappingprozess wurde ebenfalls die ISCO-08-Zuordnung gemappt, da die ESCO-Klassifikation auf der ISCO-Klassifikation aufbaut und darüber hinaus bei den deutschen DKZ-Berufen¹³ bereits eine ISCO-Zuordnung vorlag. Dadurch konnten auch technische Abgleiche durchgeführt werden, was sowohl redaktionell als auch fachlich hilfreich für den Mappingprozess gewesen sei (DE 07). Die technischen Abgleiche und weitere Maßnahmen der Qualitätssicherung, wie z.B. die Einbeziehung von Praktikern/Praktikerinnen führten zu einem Mappingergebnis, bei dem „... das, was wir an Mapping-Beziehungen festgelegt hatten, eigentlich das Optimum dessen dann war, was bei der grundsätzlichen Unterschiedlichkeit dieser beiden Klassifikationssysteme und unter Nutzung der möglichen Mapping-Beziehungen dann auch machbar war.“ (DE 05)

Als herausfordernd im Mappingprozess erwies sich eine z.T. schlechte Übersetzungsqualität im ESCO-System. Aus diesem Grund musste jeder Beruf einzeln in seiner konkreten Definitionsbeschreibung gesichtet werden, um sicherzustellen, dass ein fachlich sauberes Mapping durchgeführt werden konnte. Handlungsleitend im Mappingprozess war die Interoperabilität zum EURES-Portal, d.h. der Gedanke, wie Stellenangebote aus Deutschland im EURES-Portal und umgekehrt umgesetzt werden würden (DE 05).

5.3.1.3 Passung, Repräsentation nationaler Berufe

Nicht für alle ESCO-Berufe gab es Entsprechungen in der deutschen Klassifikation. Für etwa 140 Berufe konnte aus fachlicher Sicht keine Beziehung hergestellt werden. Generell galt im Mappingprozess die Prämisse „... dass man da jetzt nicht -quasi auf Teufel komm raus jetzt irgendeine Mappingbeziehung dann herstellt.“ (DE 07). Ein Grund dafür war, dass die Art der Mappingbeziehung im Datentransfer der Interoperabilität unterginge, d.h. es dann nicht mehr

¹³ DKZ ist die Abkürzung für Dokumentationskennziffer

erkennbar sei, ob es sich um ein „exact-match“¹⁴ oder „broad match“ oder ein „narrow match“¹⁵ handle (ebd.). Zudem dürfe nicht vergessen werden, dass die ESCO-Klassifikation versuche, ganz Europa abzudecken. Es seien die Spezifika aus verschiedenen Ländern und Klassifikationen eingeflossen. Dementsprechend gäbe es durchaus auch ESCO-Berufe, die auf deutscher Seite keinerlei Entsprechung oder Relevanz hätten (ebd.).

*„Also vielleicht eine witzige Anekdote am Rande. Also was uns vor allen Dingen aufgefallen ist, sind diese ganzen Glücksspielberufe, die kannten wir in Deutschland nur sehr sporadisch in den Vermittlungssystemen der BA wie z. B. der Croupier. Das war der Einzige. Aber wahrscheinlich kam das aus England, z.B. der Bingo-Spielleiter, der dann auch gemappt werden musste, die Berufe haben uns natürlich vor große Probleme gestellt. **Wir haben sie dann versucht manchmal über Beziehungen zu ähnlichen Berufen noch halbwegs zuzuordnen, da wir auch die Vorgabe hatten, natürlich so viele ESCO-Berufe wie möglich zu mappen, zu verbinden, aber es gab auch einige Berufe, die konnten wir beim besten Willen nicht zuordnen.**“ (DE 07, eigene Hervorhebungen)*

Im Gesamtergebnis gelang für die meisten ESCO-Berufe eine Zuordnung, allerdings gab es keinen hohen Anteil an „exact matches“, d.h. Berufe mit einem nahezu exakten konzeptionellen Entsprechungsgrad in der Zuordnung. Als Herausforderung im Mappingprozess erwies sich auch das für Deutschland charakteristische Fortbildungssystem. So seien die Fortbildungsabschlüsse Meister und Fachwirt nicht in ESCO enthalten.

*„Was natürlich ganz klar ist: die **ESCO-Klassifikation bildet nicht das deutsche Ausbildungs- und Fortbildungssystem ab.** Wir hatten dann plötzlich das Problem, was machen wir z. B. mit dem Handwerksmeister, dem Industriemeister, den ganzen kaufmännischen Fortbildungen, die es in dieser Form nicht gibt bei ESCO.“ (DE 07, eigene Hervorhebungen)*

Betont wird von den Interviewten aber auch, dass es nie der Anspruch von ESCO war bzw. ist, „vollständig ganz Europa abdecken zu können“ (ebd.). Die fertiggestellten Mapping-Listen („EURES Country Mapping Tables“) sind seit Oktober 2022 veröffentlicht und auf der ESCO-Plattform einsehbar (vgl. <https://esco.ec.europa.eu/en/use-esco/eures-countries-mapping-tables>). Den auf dieser Seite verfügbaren Informationen zufolge (zuletzt eingesehen am 29.03.2023), haben zum jetzigen Zeitpunkt nur Deutschland sowie Belgien, Luxemburg und Malta sowohl ein Berufe- als auch ein Skill-Mapping durchgeführt.

Zur besseren Illustration liefert Tabelle 8 ein Beispiel des Berufemappings der deutschen DKZ/KldB-Berufe mit den ESCO-Berufen. Hier wird exemplarisch anhand des ESCO-Berufs „Online-Kundenberater/-in“ die komplexe Aufgabe aufgezeigt, Entsprechungen für unterschiedliche Berufskonzepte zu finden. Online-Kundenberater/-innen beantworten gemäß der ESCO-Berufsbeschreibung „in Echtzeit Fragen und Auskunftersuchen von Kunden aller Art auf Online-

¹⁴ Ein „exact match“ ist im ESCO Implementation Manual definiert wenn: „A concept in a NOC or NSC covers the same scope as a concept in ESCO v1 and vice versa.“ Als Beispiel wird die Beziehung zwischen „Bakery worker (NOC)“ und „baking operator (ESCO)“ genannt (EUROPEAN COMMISSION (2018b)).

¹⁵ Diese Mappingbeziehungen werden im ESCO Implementation Manual wie folgt erläutert: „In ESCO, some occupations and skills/knowledge concepts have broader-narrower relations between them. ‘Broader’ refers to the general occupation, the one that is one level higher and to which an occupation or skill/knowledge concept belongs while ‘narrower’ refers to the specific one, the one that is one level lower.“ (EUROPEAN COMMISSION (2018b), S. 17.)

Plattformen, die über Websites und Online-Unterstützungsdienste erreichbar sind“. Ausgehend von dieser Beschreibung entspricht der Beruf [nach *Einschätzung der Autor/-innen, HM*] am ehesten dem Tätigkeitsprofil des Service-Chat-Agenten und der Service-Chat-Agentin¹⁶. Der Service-Chat-Agent bzw. die Service-Chat-Agentin beschreibt dabei ausschließlich ein Erwerbsprofil, ein spezifischer Ausbildungsweg ist nicht definiert. Im vorliegenden Anschauungsbeispiel wurden des Weiteren mehrere Erwerbs- und Berufsprofile in „Callcentern“ als Entsprechungen zum/zur Online-Kundenberater/-in gemappt; neben der inzwischen nicht mehr angebotenen schulischen Ausbildung auf Länderebene zum/zur Geprüften Fachkaufmann/-frau für Teleservice und der nicht geregelten Fortbildung zum/zur Callcenter-Agent/in wurden auch die bundeseinheitlich geregelten Ausbildungsberufe zur Servicefachkraft für Dialogmarketing und zum Kaufmann/zur Kauffrau für Dialogmarketing dem ESCO-Profil der Online-Kundenberater/-in zugeordnet. Darüber hinaus wurden ebenfalls die bundeseinheitlich geregelten Aus- und Fortbildungsberufe im E-Commerce gemappt, d.h. der Kaufmann/die Kauffrau im E-Commerce sowie der/die Fachwirt/-in im E-Commerce. Anhand dieses Beispiels sollen folgende Aspekte thematisiert und z.T. auch problematisiert werden, die sich in der Detailbetrachtung des Berufemappings ergeben, insbesondere aus Perspektive der Berufsbildung:

- *Kompetenzniveaus*: Die unterschiedlichen Entsprechungen zum ESCO-Berufsprofil des Online-Kundenberaters/der Online-Kundenberaterin umfassen eine große Spanne an unterschiedlichen Kompetenzniveaus. Allein bei den dem DQR zugeordneten Aus- bzw. Fortbildungsberufen erstreckt sich diese von DQR-Niveau 3 (Servicefachkraft für Dialogmarketing) bis hin zum DQR-Niveau 6 (Gepr. Fachwirt/-in im E-Commerce). Noch nicht einbezogen in diese Betrachtung sind Profile mit nicht geregelten Qualifizierungswegen, die unter Umständen bereits in mehrwöchigen Fortbildungskursen erworben werden können (z.B. Callcenteragent/-in). Aus Sicht der Berufsbildung wäre eine bestmögliche Übereinstimmung der Profile mit einem vergleichbaren Kompetenzniveau anzustreben, um eine (nicht-intendierte) Erosion von Berufsprofilen mit höheren Kompetenzniveaus zu vermeiden. Als problematisch erweist sich dabei, dass ESCO (zumindest aktuell) keine „levels of proficiency“ abbildet.
- *Passung*: Gemappt wurden verschiedene Berufe, in denen der Bereich „Online-Kundenberatung“ vorkommt. Die meisten der gemappten Berufe / Erwerbsprofile bilden dabei ein breiteres Kompetenzspektrum ab, als dies beim Online-Kundenberater bzw. bei der Online-Kundenberaterin der Fall ist. Aus dem Blickwinkel des Job-Matchings erscheint diese Vorgehensweise logisch, um möglichst viele Bewerber/-innen-Profile zu berücksichtigen, die die Arbeitsaufgaben eines Online-Kundenberaters bzw. einer Online-Kundenberaterin erfüllen könnten. Plausibel erscheint dies insbesondere für in Deutschland qualifizierte Bewerber/-innen, die sich auf eine europäische Stelle zum / zur Online-Kundenberater/-in bewerben. Umgekehrt wäre zu hinterfragen, ob ein/-e europäische/-r Bewerber/-in mit dem Profil eines Online-Kundenberaters bzw. einer Online-Kundenberaterin das Stellenprofil eines Kaufmanns bzw. einer Kauffrau im E-Commerce erfüllen könnte – geschweige denn dass eines Fachwirts bzw. einer Fachwirtin im E-Commerce.

¹⁶ Vgl. <https://web.arbeitsagentur.de/berufenet/beruf/134905#ueberblick>.

- *Unterschiedliche Logiken der Klassifikationen:* Ziel des Berufe- und Skillmappings war es, eine bestmögliche Entsprechung von Berufe- und Kompetenzklassifikationen zu erzielen, die zum Teil sehr unterschiedliche Logiken bzw. Besonderheiten aufweisen. So wird die ESCO-Klassifikation zum gegenwärtigen Zeitpunkt beschrieben als „wirklich rein arbeitsmarktbezogen bzw. tätigkeitsbezogen und nicht ausbildungsbezogen“ (DE 07). Im Gegensatz zu ESCO greife die Klassifikation der Berufe sehr stark die Abschlussbezeichnungen der dualen und schulischen Ausbildungen sowie der geregelten Fortbildungen auf. Hier werde zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch eine „große Divergenz“ zwischen ESCO und KldB gesehen, „wie man das sinnvoll zusammenbringen könnte“ (DE 07).
- *Intersubjektivität des Mappings:* Wie zuvor erwähnt, erforderte der Mappingprozess ein hohes Maß an Expertise zu den Grundprinzipien der zu mappenden Klassifikationen sowie zu den jeweiligen Berufs- und Tätigkeitsprofilen. Im Fall des deutschen Mappingprozesses wurden zudem umfangreiche Maßnahmen der Qualitätssicherung ergriffen. Das Beispiel in Tabelle 2 zeigt, wie schwierig es dennoch sein kann, eine Intersubjektivität des Berufe-Mappings zu erreichen. Problematisch erscheint in diesem Beispiel die Zuordnung der Kaufleute für E-Commerce, insbesondere aber die der Fachwirte für E-Commerce. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang die einschlägige Expertise des Mappingteams und den hohen Ressourcenaufwand des Mappingprozesses, erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer denkbar, dass ein intersubjektives Mapping auf KI-Basis erfolgen könnte, wie es zumindest perspektivisch für ESCO geplant ist.

Tabelle 8: ESCO KldB Mapping Zuordnung am Beispiel des ESCO Berufs „Online-Kundenberater/-in“

ESCO Berufsbezeichnung (ESCO Code)	DKZ Code	KldB Berufsbezeichnung	Mapping Beziehung
Online-Kundenberater/-in (4222.1.1) ¹	B 92122-101	Callcenteragent/Callcenteragentin	Narrow Match
	B 92122-102	Geprüfter Fachkaufmann/Geprüfte Fachkauffrau für Teleservice	Narrow Match
	B 92122-104	Servicefachkraft für Dialogmarketing	Narrow Match
	B 92122-105	Kaufmann/Kauffrau für Dialogmarketing	Narrow Match
	B 61282-120	Kaufmann/Kauffrau im E-Commerce	Close Match
	B 61283-141	Geprüfte/r Fachwirt/-in im E-Commerce	Narrow Match
	B 92122-112	Service-Chat-Agent/Service-Chat-Agentin	Broad Match
	B 61283-143	E-Commerce-Manager/E-Commerce-Managerin	Narrow Match

Quelle: Ausschnitt aus: https://esco.ec.europa.eu/system/files/2023-01/DE_mapping_18.05.22.csv (zuletzt eingesehen am 29.03.2023)

¹ESCO Beschreibung Online Kundenberater: „Online-Kundenberater beantworten in Echtzeit Fragen und Auskunftsersuchen von Kunden aller Art auf Online-Plattformen, die über Websites und Online-Unterstützungsdienste erreichbar sind. Sie erbringen diese Dienstleistung über Chat-Plattformen und können die Anfragen von Kunden ausschließlich schriftlich beantworten.“

5.3.1.4 ESCO in der nationalen Wahrnehmung und Debatte

Eine Diskussion zu ESCO im deutschen Bildungsdiskurs findet hauptsächlich unter solchen Akteuren/Akteurinnen statt, die die ESCO-Entwicklung bereits seit längerem verfolgen und z.T. auch

Mitglieder in ESCO-Gremien und -Arbeitsgruppen waren oder es aktuell noch sind. Jenseits von ESCO-Experten/-Expertinnen ist ESCO weniger bekannt und dementsprechend kein Thema breiter Debatten. Dies gilt insbesondere für den Bildungs- und Berufsbildungsdiskurs, in dem ESCO bis dato keine prominente Rolle spielt. Ein Grund hierfür wurde auch darin gesehen, dass ESCO zum „Expertenthema“ geworden sei (DE 09), d.h. man braucht eine bestimmte Expertise, um bei diesem Thema überhaupt mitreden zu können. Die partielle Abwesenheit eines Diskurses über ESCO in Deutschland wurde von einigen Akteuren/Akteurinnen der deutschen Berufsbildung mitunter hart kritisiert, die eine stärkere Beschäftigung mit ESCO auf unterschiedlichen Ebenen – inklusive einer wissenschaftlichen Analyse und Bewertung – fordern:

„Also ich weiß nicht wie häufig wir da auch zu dritt zusammengesessen haben und gesagt haben, das darf doch nicht wahr sein, dass Deutschland so desinteressiert ist.“ (DE 02)

Konstatiert wurde eine eher abwartende Haltung von politischen Entscheidungsträgern: *„Man guckt sich das an und im Zweifel muss man was machen. (...) Man ist nicht die treibende Kraft“ (DE 09).*

Zu Beginn der ESCO-Entwicklung wurde im Jahr 2011 von den im BIBB-Hauptausschuss vertretenen „Bänke“ – Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Länder, Bund – eine Stellungnahme verfasst und in Form einer Empfehlung veröffentlicht (HAUPTAUSSCHUSS EMPFEHLUNG 141 2011). Darin wurde das übergeordnete Ziel einer besseren Verknüpfung von nationalen Bildungssystemen und europäischen Arbeitsvermittlungsprozessen prinzipiell begrüßt. Angemahnt wurde aber bereits zu diesem Zeitpunkt eine ausgewogene Berücksichtigung von arbeitsmarktpolitischen und bildungspolitischen Interessen, ebenso wie eine Kompatibilität von ESCO mit nationalen Berufsklassifikationen und anderen EU-Transparenzinstrumenten, insbesondere dem EQR. Kritisch hinterfragt wurde im Rahmen der Hauptausschussempfehlung bereits damals die Skill-basierte Konstruktionslogik von ESCO:

„Eine europaweit einheitliche Beschreibung von Teilkompetenzen und Teilqualifikationen darf keine Rückwirkungen auf das nationale System und seine Qualifikationsbeschreibungen haben.“ (HAUPTAUSSCHUSS EMPFEHLUNG 141 2011, S. 4)

Für den ESCO-Entwicklungsprozess wurde eine aktive Mitgestaltung sowie eine enge Koordinierung zwischen den jeweiligen Bundesministerien gefordert (ebd., S. 5). Viele Grundaussagen, die in der damaligen BIBB Hauptausschussempfehlung getätigt wurden, scheinen auch Jahre später nicht an Aktualität im nationalen ESCO-Diskurs eingebüßt zu haben. Dies betrifft auch eine bei der Mehrzahl der Akteure/Akteurinnen im Berufsbildungskontext angedeutete Kritik der Governance-Prozesse im ESCO-Konstruktionsprozess sowie die Problematik der Folgenabschätzung des Einflusses und einer möglicherweise indirekten „Wirkmacht“ von ESCO auf das nationale Berufsbildungssystem.

Andere Akteure/Akteurinnen betonen im Gegenzug die Potentiale von ESCO als europäische Klassifikation, z.B. für die vergleichende Forschung oder für die Abbildung von non-formalen Kompetenzen. Unterschiedliche Bewertungen von ESCO scheinen dabei unter anderem auf unterschiedliche fachliche Hintergründe und Blickwinkel zurückzuführen zu sein. So werden z.B. die Chancen und Potentiale von ESCO von Akteuren/Akteurinnen aus dem Bereich *Beschäftigung/Arbeitsmarkt* deutlicher wahrgenommen, als dies für den Bereich der *(Berufs-) Bildung* der Fall ist. Unterschiede bestehen aber auch mit Blick auf verschiedene *Theorietraditionen*

und *Leitgedanken*. Akteure/Akteurinnen, die dem ganzheitlichen Leitbild der Beruflichkeit folgen, hatten in den Interviews meist eine deutlich kritischere Einschätzung zu ESCO als Akteure/Akteurinnen, die eine positive Grundhaltung zu Teilqualifikationen haben. Mit Blick auf den Umgang mit ESCO gehen Interviewte perspektivisch davon aus, dass ESCO sich weiterentwickeln und weiter etablieren wird. Eine weitergehende Auseinandersetzung mit ESCO scheint daher unausweichlich. Dementsprechend müssten inhaltliche Einflussmöglichkeiten wahrgenommen werden.

5.3.1.5 Beruflichkeit, Berufsprinzip

Wie zuvor angeklungen, ist im ESCO-Diskurs von Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildung die Frage nach möglichen Auswirkungen von ESCO auf das Leitbild der Beruflichkeit mit einem ganzheitlichen Konzept beruflicher Handlungsfähigkeit ein wichtiger Knackpunkt. Die Aufschlüsselung in einzelne Skills mit einer fragmentierten Zuordnung von einzelnen Lernergebnissen und Skills, wie dies in den verschiedenen ESCO-Mapping und -Linking-Projekten angelegt ist, steht hierzu in einem möglichen Widerspruch. Die Aufgabe und Nutzung von ESCO zur europäischen Arbeitsvermittlung wird dabei nicht in Frage gestellt (*„... ESCO sozusagen auch zu nutzen für die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung. Da sage ich schon mal gleich, da habe ich gar nichts dagegen, wenn ESCO dafür taugt. Und wenn das funktioniert kann man das machen.“* (DE 04)). Problematisiert werden vielmehr unerwünschte Effekte auf das für Deutschland grundlegende Prinzip der Beruflichkeit, die verschiedene Interviewte zum Ausdruck bringen:

*„Und sozusagen mein ‚main concern‘ ist da im Grunde eher, dass sozusagen wir nicht über dieses ESCO was aufgedrückt bekommen, was wir vielleicht so politisch gar nicht wollen. Also es geht da schon so um die Grundsatzfrage: **Wie wird Beruflichkeit in Deutschland definiert? Und hat ESCO darauf negative, positive oder gar keine Auswirkungen?** (DE 04, eigene Hervorhebungen)*

*„Weil ich immer die Fragen gestellt habe: warum kümmern sie sich eigentlich nicht darum, wenn hier irgendwas erwächst, **was in krassem Gegensatz zum deutschen Berufsprinzip steht, stehen kann.**“ (DE 02, eigene Hervorhebungen)*

Demgegenüber sieht ein anderer Interviewpartner die Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung der europäischen Transparenzinstrumente, sowohl solche, die bereits implementiert sind, als auch Maßnahmen, die aktuell im Diskussionsprozess sind. So seien mit Blick auf das deutsche Berufsprinzip Fragen der Entwicklung von Micro-Credentials und Teilqualifikationen sowie die Debatte um europäische Berufsprofile (European Core Profiles) relevant, auch hinsichtlich einer möglichen Verknüpfung von EQR und ESCO. European Core Profiles liefen z.T. „unter dem Radar“, seien mit Blick auf das Berufsprinzip aber einschlägiger als ESCO (DE 01).

5.3.1.6 Relevanz und Bewertung von ESCO

Die aktuelle Bewertung von ESCO, verbunden mit der Einschätzung, wie relevant ESCO für den deutschen Kontext ist, fällt nicht einheitlich aus. Dies variiert zum einen nach Akteuren/Akteurinnen, die den (derzeitigen) Nutzen des Instruments z.T. sehr unterschiedlich bewerten. Zum anderen unterscheidet sich die Bewertung auch hinsichtlich der verschiedenen Teilbereiche und (potentiellen) Einsatzmöglichkeiten. Mehrheitlich überwiegt die Einschätzung, *„dass ESCO sozusagen noch nicht*

das halten kann, was es verspricht. Also quasi noch nicht so ganz ausgereift ist“ (DE 04). Dies bezieht sich auch auf die Tatsache, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur Säule 1 (Berufe) und Säule 2 (Skills) funktionsfähig sind („Der Rest ist eher angeklebt“, DE 01). Mit Blick auf die Integration von Qualifikationen fehle nach wie vor ein „griffiges Gesamtkonzept“ (ebd).

Grundsätzlich positiv bewertet wird eine Verbesserung des Matchingprozesses auf dem Arbeitsmarkt. So könnten die Matchingprozesse spezifischer gestaltet werden, als dies auf Basis der ISCO-Klassifikation möglich war. Ein weiterer Gesprächspartner betont seine grundlegend positive Wahrnehmung von ESCO, sowohl den Konstruktionsprozess als auch das Ergebnis betreffend. Im Ergebnis konstatiert er:

*Und ich finde, **insgesamt ist das eine nützliche Struktur.** (...) Also bisher, ich habe das in vielen Runden vorgestellt, national wie international. Ich habe sehr viel positives Echo bekommen. (...) **Es ist eine Chance, was ESCO dort bildet**“ (EU 06, eigene Hervorhebungen)*

Als Chance sei insbesondere der große (Kompetenz-) Katalog mit einer transparenten Taxonomie-Struktur zu sehen, der mit Suchbegriffen hinterlegt ist, die in verschiedenen Sprachen anschlussfähig seien. Hervorzuheben sei dabei die Transparenz und Funktionalität für eine weitere App-Entwicklung. Sehr wertvoll wird auch das Open Source Prinzip bewertet. Negative Effekte von ESCO sehe er bislang nicht:

*„Man kann natürlich auch ein Kapitel Risiken machen, wo man sich dann fragt, **was wäre das Schlimmste, was passiert, wenn ESCO Fahrt aufnimmt, ja? Die Frage kann man sich auch stellen, ja? Also bisher habe ich noch keine ernstzunehmende Bedrohung wahrgenommen**“ (EU 06, eigene Hervorhebungen)*

Zur Bewertung der Relevanz von ESCO hat sich im Rahmen der empirischen Untersuchungen der Eindruck verfestigt, dass ESCO einen geringen Bekanntheitsgrad jenseits von Experten/Expertinnen und Spezialisten/Spezialistinnen besitzt, die zumeist in irgendeiner Form in die Entwicklung oder Begleitung von ESCO eingebunden waren oder sind. Es konnten keine Hinweise gefunden werden, dass ESCO in nennenswerter Form eine Bedeutung für die Gestaltung beruflicher Aus- und Fortbildung in Deutschland hat, geschweige denn hierfür genutzt wird. Eine Ausnahme liefern diesbezüglich Fortbildungsangebote, die im Rahmen EU- finanziert „blue print“-Projekte entwickelt werden/wurden (vgl. Kapitel 5.4).

Dementsprechend wird die Relevanz von ESCO auch stärker im Bereich des Arbeitsmarkts, der Arbeitsmarktforschung und der Arbeitsvermittlung gesehen, weniger in ihrer Bedeutung als eigenständiges Instrument. Vielmehr sei ESCO ein Hilfsmittel, „sozusagen die Maschinensprache für die unterschiedlichen Datenbanken, die im Europass zusammenlaufen“ (DE 10). Wichtig sei es, in diesem Zusammenhang den Governance-Prozess des Gesamtkonstrukts im Blick zu behalten. Weitere Einschätzungen gehen in eine ähnliche Richtung, denen zufolge ESCO seine Wirkmacht insbesondere durch die Einbindung konkreter Anwendungen entfalten könnte (DE 02). (vgl. hierzu auch Kapitel 5.4)

5.3.2 Irland

5.3.2.1 Governance und Entwicklung

Wie einleitend dargestellt, wird in bisherigen Studien, die sich mit der Auswirkung europäischer Transparenzinstrumente an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Bildungssystem auseinandergesetzt haben, davon ausgegangen, dass verschiedene Maßnahmen in ihren Logiken Qualifikationssystemen in liberalen Marktwirtschaften (LMEs) eher entsprechen und für koordinierte Marktwirtschaften (CMEs) wie Deutschland eine größere Herausforderung darstellen. Exemplarisch für einen liberalen Typus der Berufsbildungssteuerung wird nachfolgend die Relevanz, Rezeption und Bewertung von ESCO in Irland detaillierter betrachtet. Dies beinhaltet eine Darstellung der Governance, Entwicklung, Implementation und Nutzung von ESCO im irischen Kontext.

5.3.2.1.1 Relevante Akteure/Akteurinnen in Irland

Mit Blick auf die Akteurskonstellationen und im ESCO-Kontext relevante Akteure/Akteurinnen sind verschiedene Personen und Institutionen in Irland mehr oder minder stark mit ESCO beschäftigt. Auf Seite der Ministerien sind es folgende Häuser, die mit ESCO in Verbindung gebracht werden können:

- das Department of Social Protection,
- das Department of Further and Higher Education, Research, Innovation and Science und
- das Department of Enterprise, Trade and Employment.

Als dem Department of Further and Higher Education, Research, Innovation and Science nachgeordnete Behörden sind Quality and Qualifications Ireland (QQI) und die Berufsbildungsbehörde SOLAS¹⁷ mit auf ESCO bezogenen Themen betraut. Zum Verantwortungsbereich von SOLAS zählen ebenfalls die Bereiche Arbeitsmarktforschung und die Analyse von zukünftigen Kompetenzanforderungen. Diese grundlegenden Analysetätigkeiten für Arbeitsmarkt- und Qualifikationsanforderungen werden als *“useful for anyone involved in developing qualifications”* (15) beschrieben.

Wie in den übrigen Mitgliedsländern ist auch in Irland die nationale Arbeitsagentur (Public Employment Service) ein zentraler Akteur im ESCO-Kontext. In Irland gehört sie zu Intreo als Teil des Department of Social Protection. Die ESCO-Klassifikation wurde vom Public Employment Service für die Onlinevermittlung in sein System übernommen: *“... they had adopted ESCO as their classification, as their occupation and classification system”* (15). Die irische Arbeitsagentur fungiert als „early adopter“ und ist der Hauptnutzer von ESCO in Irland (für eine ausführliche Darstellung vgl. Kapitel 5.3.2.2.1).

Dem Department of Enterprise, Trade and Employment zugeordnet ist mit der Expert Group on Future Skills Needs ein Gremium, das sich u. a. mit zukünftigen Kompetenzanforderungen für den Arbeitsmarkt befasst und die Politik bzgl. Qualifizierungsbedarfen berät.¹⁸ Dieses Gremium wird aufgrund seiner Akteurskonstellationen als *„social partnership type of body“* (15) charakterisiert.

¹⁷ QQI ist die nationale Behörde für Qualifikationen und Qualitätssicherung im Bildungsbereich, SOLAS ist eine nationale Behörde, die für Aus- und Weiterbildung zuständig ist. Für weitere Informationen zu den Institutionen, Länderbericht zu Irland im Projektzwischenbericht: MOTTWEILER u. a. (2022)Anhang, A.

¹⁸ About Us - Skills (skillsireland.ie).

Diese Expertengruppe hat kürzlich damit begonnen, einen Verweis auf ESCO als Teil ihres Systems zur Klassifizierung von Berufen aufzunehmen (vgl. hierzu auch Kapitel 5.3.2.2.3).

Der Austausch der Akteure/Akteurinnen des „skill infrastructure system“ (I5) im ESCO-Kontext hat zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit auf nationaler Ebene geführt:

So, I suppose nationally, it definitely got us to ESCO has facilitated more closer interaction between ourselves ... and some of the labour market analysis and employment or recruitment services in Ireland.” (I5, 10-12)

In den Interviews wird jedoch auch deutlich, dass ESCO zwar zu mehr Kooperation zwischen den zentralen irischen Akteuren/Akteurinnen beigetragen hat, aber dennoch Bedarf an einem verbesserten gemeinschaftlichen Vorgehen gesehen wird. So fordert ein Interviewpartner die Benennung einer zentralen Ansprechperson aus dem Department of Further and Higher Education, Research, Innovation and Science oder von QQI, welche die verschiedenen Aktivitäten rund um ESCO zusammenführt, bündelt und alle Akteure/Akteurinnen an einen Tisch bringt inklusive Arbeitgebern und Bildungseinrichtungen. Aber dies sei noch nicht erfolgt (I2, 67-74).

In Bezugnahme auf eine direkte Zuständigkeit für ESCO von irischer Seite wird auf die nachgeordneten Behörden und insbesondere QQI verwiesen (I1, 10-11). Das Bildungsministerium sei für Bildungspolitik zuständig und würde ESCO als „operational tool“ (I1, 11) nicht verwenden, da dies nicht ihr Tätigkeitsfeld sei. Diese Arbeitsebene liege bei QQI und SOLAS. *“...I suppose that the agencies were called to facilitate the development of ESCO and its rollout in Ireland. So it is, I suppose, from our perspective, the agencies are leading out on it ...”(I1, 12).*

Anders sehe es bei dem Department of Social Protection aus, das ESCO im Rahmen des Public Employment Service nutzt (ebd.).

QQI nun versucht einen Weg zu finden, wie man ESCO in Irland besser implementieren kann (siehe ausführlichere Darstellung in Kapitel 5.3.2.2). ESCO wird dort als Chance gesehen, die eigenen Qualifikationen zu überprüfen:

„We decided to engage with the Commission as a result of this meeting that we organize and the webinar in March, we decided it would be worth for us to really see how we could better implement the ESCO in Ireland. And particularly from the QQI perspective, because we are a qualification authority. For us, it is an opportunity to look at our qualifications...” (I8, 16).

QQI ist auch für andere europäische Instrumente verantwortlich und beispielsweise für die nationale Koordination des EQF in Irland zuständig (I8, 30-31). QQI selbst hat keine Fachexpertise für Qualifikationen, sondern bringt Experten und Expertinnen und Nutzer/-innen der Qualifikationen zusammen und entwickelt oder aktualisiert diese mit ihnen (I5, 36). In Bezug auf ESCO hat QQI die Entscheidungshoheit und es wird die Möglichkeit gesehen, ESCO in diesem Kontext zu nutzen.

Der derzeitige irische Zugang zu ESCO wird als unkoordiniert beschrieben (I8, 2), obwohl einzelne Akteure/Akteurinnen von den ESCO-Aktivitäten schon seit Jahren wüssten (I8, 28).

“...there is no national infrastructure for disseminating and promoting awareness of sharing expertise around use of ESCO. At least, to date, there has not been. And it is difficult, it is hard to say in Ireland as well who is responsible for ESCO in Ireland.” (I5, 18)

„...So, I think that kind of builds it up more that there is not and there was never any kind of strong coordination mechanisms at Ireland level and country level around the implementation of ESCO in Ireland. We do not have an infrastructure for that and we never had an infrastructure for that. And that is the way it is.” (15, 30)

Hier wird deutlich, dass nicht ausreichend geklärt ist, wer für ESCO in Irland zuständig ist. Es scheint keine (politische) Strategie zu geben, um ESCO mehr ins Zentrum der Wahrnehmung relevanter Institutionen und Entscheidungsträger zu rücken und die Implementation von ESCO koordiniert umzusetzen.

Allerdings hat QQI auf der Arbeitsebene im Jahr 2022 mit der Organisation eines Webinars die Initiative übernommen, alle wichtigen irischen Akteure/Akteurinnen erstmals zusammenzubringen:

„...we organized the webinar in spring on the 14th of March, 2022 because we thought that it will be important to actually gather all the key players in Ireland, and really have a look at how we could better use ESCO in Ireland.“ (18, 3)

Als Ergebnis des Webinars beteiligte sich Irland am dritten Pilotprojekt¹⁹ zur automatisierten Verlinkung von Lernergebnissen nationaler Qualifikationen mit ESCO-Skills (vgl. hierzu auch Kapitel 5.1.2).

5.3.2.1.2 Governance auf europäischer Ebene: Beteiligung irischer Akteure/Akteurinnen an der Entwicklung und Aktualisierung von ESCO

Auf europäischer Ebene waren irische Akteure/Akteurinnen in den Member States Working Groups vertreten, es gab drei Vertreter in diesen Arbeitsgruppen von irischer Seite: Je einen vom Department of Social Protection, von SOLAS und von QQI (17,7). In den ESCO Member States Working Groups ging es um Information und Beratung zur Entwicklung von ESCO.

„The EU had a working group established on developing ESCO. And each EU country had a number of representatives. [...] It (Ireland) had one from the Public employment service. It had one from the education side, which looked at the National Qualifications Framework. And then there was me, brought in for the expertise in the labor market rather than education.“ (13, 5)

Neben der Mitarbeit in den Member States Working Groups war Irland auch im ESCO Maintenance Committee vertreten, in dem es um die Erstellung von Berufs- oder Beschäftigungsprofilen, technische Fragen und deren Qualitätssicherung ging: *“the maintenance committee was kind of more along looking at the quality assurance of the process for generating the profiles.” (15, 25)*

“When ESCO was being designed, there was a maintenance committee established around it. So, it was quality assurance in the kinds of this technical design of ESCO around that time. (...) we were interested in resources, high quality resources that might tell us something about the skills, the learning outcomes that are associated with vocational education and training qualification...” (15, 7); “...our interest was ESCO as an European asset or resource that could act as a reference point for anyone here designing, developing, reviewing, particularly qualifications that have a vocational orientation.” (5, 18)

¹⁹ Link zum Call: [Call for expression of interest_3rd ESCO linking pilot.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

Es gab also auf irischer Seite ein Interesse, ESCOs Potenzial als Referenz für die Entwicklung nationaler beruflicher Qualifikationen auszuloten sowie für Skills und Lernergebnisse, die mit beruflicher Bildung in Verbindung stehen.

Sowohl QQI als auch die Irische Arbeitsagentur sind bezüglich konkreter Aktualisierungen in ESCO eingebunden. Zum einen geht es um korrekte Terminologien und neue Beschäftigungsfelder oder Berufe, zum anderen auch um die irische Sprache. ESCO wurde in Englisch erstellt und dann in andere Sprachen übersetzt, auch ins Irische. Die Qualität der Übersetzung wird von einem Interviewpartner als wichtig angesehen. Es gab immer wieder neue Versionen von ESCO, in denen die Terminologie verbessert oder korrigiert wurde und die neu übersetzt werden mussten:

„So we have new versions of ESCO coming out, which would be updating corrections in the terminology, in the language, and then updating it for new occupations or occupations that haven't been included originally that should have been included...“ (17, 55). „...We would be asked/ like there is an Irish version of ESCO as well which we, I don't think anybody is using, but we have to check the language on that. So we would, rather than doing a full check of the language on that we would do a spot check and ensure that it is reasonable...“ (17, 55).

Die irische Version wurde demzufolge grob geprüft, aber nicht im Detail.

“...we did have a role in some of the translation work (...) the main version of ESCO that we are interested in is the English version but ESCO is available in Irish, our national language, our official language, not an official EU language...the European Commission do ask us to do a quality check on the Irish translation when there is an update of ESCO. And we facilitate or arrange for translators here, native Irish speakers to look at the proposed updates of ESCO in Irish and we give feedback to the Commission on the translation“ (15, 33-35).

5.3.2.2 Implementation und Nutzung von ESCO in Irland

ESCO spielt in Irland bisher primär im Bereich der staatlichen Arbeitsvermittlung eine Rolle. Hier kann auf konkrete Erfahrungen zurückgegriffen werden, weswegen die Interviewergebnisse ausführlicher dargestellt werden. Außerdem gibt es im Kontext der Skills-OVATE-Datenbank²⁰ des CEDEFOP Berührungspunkte zu ESCO im Bereich von Arbeitsmarktanalysen und Kompetenzbedarfsprojektionen. Irland beteiligte sich auch am dritten Pilotprojekt zur automatisierten Verlinkung von Lernergebnissen nationaler Qualifikationen mit ESCO-Skills. Zum Zeitpunkt der Interviews im Jahr 2022 hatten die Aktivitäten dazu aber noch nicht begonnen.

5.3.2.2.1 Die irische Arbeitsagentur als „early adopter“ der Berufesäule

Die öffentliche Online-Arbeitsvermittlungsplattform Irlands, Teil der staatlichen irischen Arbeitsagentur Intreo, ist einer der „early adopters“ der ESCO-Berufesäule. Intreo wurde im Rahmen einer umfangreichen Reorganisation der nachgeordneten Behörden im Bereich Arbeitsmarkt und Berufsbildung im Jahr 2012 gegründet ((IRISH GOVERNMENT NEWS SERVICE); vgl. auch Länderbericht

²⁰Skill-OVATE (Skills Online Vacancy Analysis Tool for Europe) basiert auf Informationen aus über 100 Millionen Online-Stellenanzeigen aus 28 europäischen Ländern. Die Daten werden vierteljährlich aktualisiert und beziehen sich auf die letzten vier erhältlichen Quartale. Mittels ESCO und Big Data-Analysetechniken werden die Informationen zu den Skills/Kompetenzen aus den Stellenanzeigen extrahiert (vgl. CEDEFOP, <https://www.cedefop.europa.eu/en/projects/skills-online-job-advertisements>).

Irland, Projektzwischenbericht, Anhang A, (MOTTWEILER u. a. 2022), Kap. 1.4). In diesem Zusammenhang wurde das vorhandene System der Vorgängerinstitution auf den Prüfstand gestellt. Dieses basierte auf ISCO, deckte aber neuere Berufe und Berufsbezeichnungen nicht ab. Zeitgleich wurde man auf ESCO aufmerksam und entschied sich für dessen Nutzung (I2, 28; I7, 3):

„So I suppose Ireland was one of the first countries to have adopted the ESCO occupations pillar because we were in the process of upgrading our systems [] and it seemed the way to go is that was a requirement of the EURES regulation at that time.“ (I7, 3)

ESCO wird sowohl bei der Vermittlung als auch bei der Überstellung von Lebensläufen und Stellenausschreibungen an EURES genutzt. Das irische Vermittlungssystem wird als cloudbasierte Lösung bei einem externen Anbieter gehostet, der bei technischen Fragestellungen in direktem Kontakt mit der Kommission steht. Zu Beginn der Umsetzung wurde mit einer lokalen Kopie gearbeitet, auch, weil die notwendige Programmierschnittstelle noch nicht zur Verfügung stand. Eine statische Lösung erwies sich aber wegen der Vielzahl der notwendigen Updates als zu aufwändig, sodass zu einem späteren Zeitpunkt eine direkte Verknüpfung mit ESCO erfolgte. Die ESCO-Berufe bilden allerdings nur einen von vielen Bestandteilen im Vermittlungssystem von JobsIreland, da bei der Stellenvermittlung auch die Nutzerfreundlichkeit, institutionsinterne Anforderungen nach weiteren Informationen sowie die Einhaltung irischer und europäischer Vorgaben eine Rolle spielen.

ESCO läuft bei der Vermittlung im Hintergrund (I2, 83) und wird nicht öffentlich beworben: *„...it is all on the back end. It is not something that is so much promoted“ (I8, 100).*

Bei der Stellenvermittlung wird ESCO von den Interviewten durchaus als nutzbringend bewertet, denn durch die neueren ESCO-Versionen werden Eingaben im Hintergrund mehreren Kategorien zugeordnet, sodass der Abgleich wesentlich breiter ist (I2, 81).

Wenn nur ESCO genutzt werden würde, wäre die Vermittlung insgesamt viel effektiver, aber es würde sich auch die Nutzerfreundlichkeit des Systems reduzieren (I2, 116), auch weil Arbeitgeber die Nutzung der Lebensläufe von Bewerbern/Bewerberinnen gegenüber dem Ausfüllen der Suchmaske bevorzugen und Arbeitssuchende Lebensläufe hochladen können, anstatt das gesamte Profil auszufüllen (I7, 22).

Durch die Übernahme der Berufesäule ergeben sich aber neben Vorteilen auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung weiterer Anforderungen der Kommission.

So sieht die EURES-Richtlinie²¹ vor, das EURES-Netzwerk über die öffentlichen Arbeitsvermittlungen hinaus auf weitere nationale Partner und Mitglieder auszuweiten. Lebensläufe von Arbeitssuchenden, die den Partnern vorliegen, sollen in Zukunft automatisch an das EURES-Portal übertragen werden. Voraussetzung dafür ist, dass diese Partner ESCO nutzen. In Ländern, die ESCO ihren eigenen Klassifikationen zugeordnet haben, kann diese Anforderung über die erstellten Zuordnungstabellen gelöst werden. Durch die Übernahme von ESCO in Irland müssten zukünftige irische Partner ESCO direkt in ihre eigenen Systeme implementieren. Da diese aber bereits über funktionierende nationale Systeme verfügen, sind der Kosten- und der kontinuierliche Aktualisierungsaufwand abschreckend.

²¹ EURES Deutschland - EURES-Rechtsgrundlagen (eures-deutschland.de)

5.3.2.2.2 Übernahme oder Zuordnung der Skillssäule

Die Umsetzung der Skillssäule bei der irischen Online-Vermittlungsplattform war zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht geklärt. Aufgrund der Erfahrungen als „early adopter“ bei der Berufesäule werden die Optionen Übernahme oder Zuordnung im Hinblick auf die Skillssäule kritisch geprüft, und es werden erste Erfahrungen aus anderen Ländern abgewartet (I2, 36; I7, 17).

Der Aufwand der Zuordnung wird als sehr hoch eingeschätzt, zumal dann kontinuierliche Aktualisierungen erforderlich sind. Wahrscheinlich wird es daher zu einer Übernahme der Skillssäule kommen (I7, 19).

Aktuell wird bei den Skills mit einer eigenen, sehr einfachen Liste von etwa 90 Items gearbeitet, die auf die aktuelle EURES-Webseite abgestimmt sind und unter anderem Sprach- und transversale Kompetenzen umfassen (I7, 17 auch I2, 77). Die Skillssäule von ESCO hat dagegen mit über 13.000 skills einen ganz anderen Umfang (I7, 17). Geklärt werden muss daher, wie genau die Skillssäule in das vorhandene System integriert werden kann. Als Herausforderungen werden dabei die fehlenden Niveauezuschreibungen und die Nutzerfreundlichkeit gesehen (I 22).

Es fehlt noch eine klare Vorstellung, wie die Nutzung der Skillssäule in der Praxis umgesetzt werden könnte, und auch an Beispielen für die Umsetzung (I7, 22). Erfahrungsgemäß bevorzugen Arbeitgeber bei der Vermittlung die Nutzung von Lebensläufen und haben kein Interesse an einer umständlichen Eingabe von Informationen in die Eingabemaske (I7, 22). Durch die Skillssäule könnte sich der Eingabeaufwand in Bezug auf die Skills allerdings verringern (I2, 110). Trotzdem wird für die Zukunft die Notwendigkeit gesehen, über eine KI-Anwendung einzelne Elemente aus Lebensläufen herauszufiltern und den entsprechenden ESCO-Codes zuzuordnen (I7, 61).

Nach der Umsetzung der Skillssäule muss auch entschieden werden, welche der Säulen in Zukunft Grundlage der Vermittlung sein soll. Als eine Veränderung bei einer Nutzung des Skills-Ansatzes wird gesehen, dass die Zahl der im Vermittlungsprozess angezeigten Stellen dann potenziell wesentlich größer ist und der Eingabeaufwand für die Nutzer vereinfacht wird (I2, 44, 110). Gleichzeitig wird dadurch die Arbeit im Hinblick auf die statistische Nutzung der Daten erschwert, wenn ESCO in Irland nicht von mit der Erstellung von Statistiken betrauten Institutionen genutzt wird (I2, 74).

Im Hinblick auf die zeitlich aufeinanderfolgende Umsetzung der Berufs- und Skillssäule von ESCO merkt Interviewpartner 2 an, dass bei dem Vorhandensein beider Säulen zum Zeitpunkt der Implementation möglicherweise eher die Skillssäule bevorzugt worden wäre (I2, 116).

5.3.2.2.3 Nutzung von ESCO für Arbeitsmarktanalysen und Bedarfsprojektionen

Im Bereich der Skills- und Arbeitsmarktforschung (Skills and Labour Market Research) wird in Irland als Klassifikation die Standard Occupational Classification (SOC) genutzt, welche zu ISCO²² gemappt wurde. ISCO wiederum wurde auf EU-Ebene zur ESCO-Berufesäule zugeordnet, sodass darüber ein indirekter Bezug besteht (I3, 11, 18, auch 32, 41):

²² International Standard Classification of Occupations (ISCO) | Esco (europa.eu)

„...even though we do not use it yet, the fact that we use an internationally recognized standard of classifying the occupations, and classifying our further education and training program, is that the possibility to use ESCO is explicitly there.“ (I3, 41)

Über die Klassifikation werden die Berufe den jeweiligen Ebenen (vgl. hierzu auch Kapitel 5.1.1) zugeordnet (I3, 6). ESCO selbst wird für die Analyse von Stellenanzeigen genutzt. Die dort enthaltenen Skills werden beschrieben und in die Skills-OVATE-Datenbank beim CEDEFOP eingespeist (I3, 7).

Im Bereich von Bedarfsprojektionen wird ESCO aktuell erstmalig genutzt. Bisher lag der Horizont der Projektionen für Kompetenzen in verschiedenen Sektoren und Berufen bei drei bis fünf Jahren (I6, 3). Zum Zeitpunkt des Interviews wurde erstmals eine kurzfristigere Projektion mit einem ein- bis zweijährigen Horizont für den Bedarf von IT-Skills auf den höheren Ebenen des nationalen Qualifikationsrahmens NQF durchgeführt (I6, 4). Gearbeitet wird mit Daten der Berufesäule von ESCO in europäischen Datenbanken, die mit irischen Codes abgeglichen werden (I6, 16, 12). Dabei ist meist eine Zuordnung möglich (I6, 12). Dazu wird eine neue Methodik unter Anwendung der Daten der Skills-OVATE-Datenbank des CEDEFOP erprobt (I6, 4 und 49):

“...I have been looking at specific job roles. And then within that looking at the ESCO skills, I think filtering on a number of ESCO level two skills to just get the relevant ICT skills that we are interested in, and then looking at the level three skills within that.” (I6, 7)

“And the data goes, they are quite granular, so you can look at specific programming which have been really useful for us. And it is something that other data sources have not been able to provide us with.” (I6, 8)

Die Daten werden sowohl für die Auswertung auf nationaler Ebene genutzt als auch für Vergleiche mit anderen EU-Ländern herangezogen (I6, 5). Im Rahmen der aktuellen Projektion sollen anhand der Datenanalyse auch Empfehlungen für den Bildungsbereich gegeben werden:

“... And then as part of the study, we will give recommendations about which skills or which codes are very popular and what might need to be included in different courses on the supply side.” (I6, 36)

Mit Blick auf die Zukunft werden auch weitere Möglichkeiten für die Nutzung von ESCO in Bezug zum Bildungsbereich gesehen:

“Well, that is something we are going to try and do in the context of the current ICT study as well in trying to get a sense of the interchange of the comparability between the occupations that we have. And then how they match up with particular kind of provision or programs that are being put on at higher education level and further education level. But I think it is still early days.” (I6, 20)

5.3.2.3 Passung von ESCO, Berufsprinzip und Repräsentation nationaler Berufe

Mehrere Interviewte gehen davon aus, dass die Anforderungen des irischen Arbeitsmarkts gut über ESCO abgedeckt werden (I2, I3, I5 und I7): *„My sense is that there is very little unique or unusual about the Irish labor market that would not be covered in ESCO profiles. I know there has been one or two unique occupations that maybe only the titling of them might be different in Ireland. But by and large, my sense is that it would be appropriate“ (I5).*

Die Interviewten I3 und I1 beziehen sich auf die Struktur des irischen Arbeitsmarkts. Da Irlands Wirtschaft über geringe Größe und Offenheit charakterisiert werden kann, stehen bei der Vermittlung von Skills eher Flexibilität und Mobilität im Fokus (I3, 63; I 1,1). Dies ist für Interviewpartner 1 auch ein Grund dafür, dass es in Irland kein starkes System von Berufsprofilen gibt (I1,1).

„I would say that for Ireland, unlike some of the other countries like Germany and places like that, we do not have a very strong system of those occupational profiles. There are reasons for that, I suppose. Some of those reasons I suppose, are because of the way our economy is structured, it's a small economy, it is quite open. I suppose our view is more that we are educating people, not necessarily for a vocation of qualifications they are gonna stay in, it's for mobility and transferability of skills.“ (I1,1)

Berufliche Standards spielen in Irland bei den „craft apprenticeships“²³ und den regulierten Berufen eine Rolle (I5, 18 vgl. auch Länderbericht Irland, Projektzwischenbericht, Anhang A²⁴). Für Interviewpartner 5 fehlt in Irland eine Infrastruktur zur Erarbeitung nationaler beruflicher Standards, und er hofft, diese Lücke über ESCO schließen zu können (I5, 17, siehe auch Kapitel 5.3.2.4)

ESCO wird regelmäßig aktualisiert: *„But the great thing about the ESCO system is that the ESCO team in Europe are constantly reviewing what's in their system.“ (I2, 49)* Ein typischer irischer Beruf, der „Steeplejack“ (Turmarbeiter), der ursprünglich nicht in ESCO aufgeführt wurde, wurde nach der entsprechenden Rückmeldung aus Irland ergänzt (I7, 55; I2, 49).

5.3.2.4 Nationale Wahrnehmung, Erwartungen und Potentiale bezüglich ESCO

Die nationale Wahrnehmung von ESCO reicht von einer insgesamt noch geringen Kenntnis von ESCO über eine positive Einschätzung bzgl. der Chancen, die mit ESCO verknüpft sind. Des Weiteren werden in der öffentlichen Wahrnehmung Schnittstellen von ESCO zu bestehenden Instrumenten oder Strukturen in Irland angesprochen. Als Potentiale von ESCO werden die Schaffung von Standards, die Anerkennung und Vergleichbarkeit von Qualifikationen und eine verbesserte Arbeitsvermittlung gesehen. Auch im Design beruflicher Qualifikationen und der umfangreichen Information über berufliche Einsatzmöglichkeiten für Arbeitssuchende werden Vorteile von ESCO erkannt.

5.3.2.4.1 Wenig Kenntnis über ESCO, aber positive Erwartungen

Ein Teil der Interviewten stellt fest, dass irische Institutionen noch nicht mit ESCO arbeiten und die Wahrnehmung insgesamt noch recht gering sei (Interviews 1, 4, 5, 8).

„...it (ESCO) is a framework that we are aware of, and that touches on our work, but that we do not necessarily have any direct involvement in our leadership“ (1, 7).

“ESCO would not be particularly well-known in Ireland, and especially in departments really and officials. It has been a very slow burner in terms of awareness (...) Part of it is to do with

²³ Die „crafts apprenticeships“ sind die Berufe des (kleinen) traditionellen dualen Ausbildungssystem im Bereich Handwerk und Bau in Irland (vgl. auch Länderbericht Irland, Projektzwischenbericht Anhang A, MOTTWEILER u. a. (2022)).

²⁴ Vgl. Projektzwischenbericht, MOTTWEILER u. a. (2022).

ESCO is still new and it is still I would say, even though it has been around ten years almost now, it is still at the early adopter levels and I suppose people are waiting to see.” (5,16)

„I think for the most part we are not particularly familiar with it (ESCO). So, I think we would be interested in seeing where the opportunities are”. (4, 17)

Obwohl es derzeit noch zu wenig Kenntnis über ESCO gebe, werde es auch als Chance wahrgenommen, von anderen Ländern zu lernen und zu beobachten, wie sie mit ESCO und der Skillsfrage in ESCO umgehen (ebd. und 5, 74). Auch könne ESCO dazu dienen herauszufinden, welche Bildungsprogramme und Qualifikationen die Wirtschaft benötige: *„ESCO is not just about the qualifications which are available. It is also about understanding what programs should be developed to respond to industry needs.” (4,65)*

5.3.2.4.2 Potenzielle Schnittstellen von ESCO und irischen Instrumenten

Schnittstellen zwischen ESCO und irischen Instrumenten werden zwischen ESCO und dem irischen Qualifikationsregister²⁵ (Irish register of qualifications) gesehen, da man den ESCO Code mit dem des irischen Registers abgleichen und so eine Referenz für Vergleichbarkeit schaffen könne (6,23). *“...the Irish register of qualifications (...) might be a space where you can get some sort of tie in or connection with the role of an ESCO code to ensure that comparability”. (6,23)*

Außerdem wird eine mögliche Überschneidung zwischen ESCO und den irischen Apprenticeships festgestellt. Der Apprenticeship Council beschäftigt sich mit der Entwicklung von Berufs- und Beschäftigungsprofilen und in ESCO seien solche Profile enthalten (4, 67). Dadurch könne ESCO für die Arbeit des Apprenticeship Councils nützlich sein (4, 75). Derselbe Interviewpartner gibt auch an, dass Irland aus seiner Sicht ein zentrales Portal, das alle Informationen zur Aus- und Weiterbildung und zur Hochschulbildung bündelt, benötige. Hier könnte ESCO auch miteinfließen, wenn es um Berufs- und Beschäftigungsprofile geht (4, 86).

Eine andere Schnittstelle wird zwischen ESCO und dem irischen „career guidance system“ gesehen. ESCO könne zu einer Verbesserung des career guidance systems/der Berufsberatung führen, indem dort über ESCO mehr Informationen für Arbeitssuchende im Hinblick auf Karriereperspektiven und Weiterentwicklungsmöglichkeiten bereitgestellt würden (4, 91).

5.3.2.4.3 ESCO als Instrument zur Schaffung von Standards in Irland

Eine Erwartung an ESCO ist, dass es zur Validierung vorhandener und zur Erarbeitung neuer nationaler beruflicher Standards genutzt werden kann. Irland hat kein ausgeprägtes System von Berufsprofilen und Bildungsstandards und keine Sozialpartner, die beim Aufbau solcher Profile involviert wären (5, 17).

“So, outside of professionally regulated occupations, and outside of our apprenticeships, you do not really have a strong system of national occupational standards and definitely nothing like national occupational standards that have skills and competencies attached as ESCO does.” (5, 18) (...) “So, as you will be familiar, within most European countries, you have a system of occupational standards, which may be led by governments and show occupations, list the occupations and list the skills and competencies beside it. (...) And in some countries where you do not have that, you will have very strong systems of social partnerships, where

²⁵ Das Register wurde im Kontext des Europäischen Qualifikationsrahmen erstellt.

the social partners come together, look at a particular sector and they will set out the expected occupational standards for working in that sector. (...) we might suggest that at least as an interim solution, or to help fill that gap, something like ESCO, which is a ready-made European high-quality I think and consensus-based system of, I would say the language occupational standards with skills and competencies associated with the various occupations, that that would be a useful, an additional, good addition to our national skills infrastructure.” (5, 20-21).

ESCO wird in diesem Zusammenhang also als Chance begriffen, eine gemeinsame Taxonomie, die nach Meinung des Interviewpartners durch ESCO gesetzt wird und konsensbasiert in Europa gilt, in Irland einzuführen und damit dem irischen System zu qualitätsgesicherten und einheitlichen Bildungs- und beruflichen Standards zu verhelfen (auch 1,8; 1, 35).

Auch im Zuschnitt beruflicher Qualifikationen wird für Irland Potential durch ESCO gesehen:

“I think potentially it can have a benefit in the, in terms of better design of vocationally oriented qualifications. Particularly for Ireland because of the deficit in our national skills infrastructure that I mentioned. We do not have anything like ESCO in Ireland already. We have occupation classification systems, yes, that are linked to ISCO but you are not getting the skills and competencies from those. So, that is the added advantage really of ESCO is you are getting the occupational classification system, but you are getting the skills and competence and some information and knowledge as well.” (15, 67-68).

In Irland gibt es also Klassifikationen in Verbindung mit ISCO, aber Fähigkeiten und Kompetenzen sind dadurch nicht mit abgedeckt, so dass diese zusätzlichen Informationen als großer Vorteil von ESCO angesehen werden (ebd.).

5.3.2.4.4 Anerkennung und Vergleichbarkeit von Qualifikationen

Mehrere Interviewte stellen dar, dass ein Potential von ESCO in der vereinfachten Anerkennung von europäischen Qualifikationen liegen könnte. In Irland sei derzeit die Anerkennung europäischer Qualifikationen eine Herausforderung: wenn Menschen aus anderen europäischen Staaten nach Irland kämen, sei es schwierig herauszufinden, welche Fähigkeiten und Kompetenzen deren Zertifikate und/oder Abschlüsse umfassten und wie diese in Irland einzuordnen seien (18, 92 und 16, 24-26). Mit ESCO könnte auch zu einer besseren Vergleichbarkeit von Qualifikationen innerhalb Europas im Hinblick auf die Anerkennung ausländischer Abschlüsse beigetragen werden, wenn die einzelnen Kompetenzen auch spezifischen Qualifikationen zugeordnet werden würden:

„Well, the benefits I would see would be especially on the qualification and skills side, in relation to recognition of qualifications and skills. So if all of the different universities were mapped to a skill that would be recognized across each, each member state that would be a benefit I would see, because we have difficulties at the moment where we would have people coming from different countries and trying to find out what this certificate means and what level it would be on the QQI scale in Ireland. So that would be one of the benefits I would think, from the colleges’ point of view, in that you’d be able to compare each qualification from the, from graduate down to certificate level (...) I can definitely see the benefits of it.” (7, 61).

Dies würde auch Arbeitgebenden helfen, die Qualifikation von Bewerbern/Bewerberinnen richtig einzuschätzen. Wenn in ganz Europa dieselbe Terminologie in Bezug auf Qualifikationen und Fähigkeiten verwendet würde, wäre das ein Schub für den europäischen Arbeitsmarkt bezüglich der

Anerkennung von ausländischen Abschlüssen (auch 8, 92-93) und dies würde für die einzelnen Mitgliedsstaaten neue Möglichkeiten der Rekrutierung von Arbeitskräften in bestimmten Sektoren schaffen, in denen ein Mangel vorliegt:

“That where you did have surpluses of workers with skill sets in one country, that countries which had a deficit of those workers could basically go and make the pitch and could have try and entice them over to fill the skills gaps in those countries. So, I think there may be potential for ESCO in that respect as well.” (6, 72)

“It would be great to have exactly the same taxonomy and using ESCO occupational or skills, the same description. (...) And this is where ESCO would be fantastic (...) because we would all be speaking with one language. And I think that is the whole idea was when the ESCO was developed to really enable the same common reference terminology to help the European labour market to be more effective and integrated.” (8, 81- 84)

Der europäische Arbeitsmarkt könnte demnach sehr von der Anwendung von ESCO in Bezug auf Effektivität und Effizienz profitieren. Auch wird in diesem Zusammenhang dargestellt, dass ESCO in jedem Land in der dortigen Muttersprache aufgerufen werden kann. Qualifikationen sind mit einem Code in ESCO hinterlegt, welcher länderübergreifend gleich ist. Somit werden Berufe oder Qualifikationen auch mit unterschiedlicher Bezeichnung in den verschiedenen Ländern vergleichbar. *„So for example, I have here in front of me, the ICT security, the code is 2529. So that code is universal because it's a number (...) So if in Ireland, if we want to call 2529 cyber security person, then we can do that. And it will also show, it'll also show as an ICT person maybe in German or whatever the term is in the local language. So that has been a real bonus to us because it means that we get familiar terminology on our side, but so does everyone else in their own language.” (2, 103).* Alle Nutzenden von ESCO können dementsprechend in ihrer Muttersprache mit vertrauten bzw. bekannten Terminologien arbeiten.

5.3.2.5 Verwendung von künstlicher Intelligenz und eine verbesserte Arbeitsvermittlung

Eine Voraussetzung für die Nutzung der Potentiale von ESCO wird in **der Verwendung von künstlicher Intelligenz** gesehen (vgl. ausführlich: Kapitel 5.1.3). Mit dieser könnten im Kontext der Arbeitsvermittlung die relevanten Informationen aus dem Lebenslauf von Arbeitssuchenden den ESCO-Kategorien zugeordnet (7, 61) werden bzw. könnten Fähigkeiten bestimmten Bildungsprogrammen oder Abschlüssen zugeordnet werden (3, 55, auch 1, 37). Somit fände eine durch die KI ermöglichte Klassifizierung von Fähigkeiten statt. Auch könnten durch den Einsatz der KI verschiedenste Datensätze (Arbeitsmarktdaten, welche Fähigkeiten von Arbeitgebenden gesucht werden und welche Fähigkeiten Absolvierende des Bildungssystems besitzen) miteinander abgeglichen werden: *„it would be great to match up for example the job data and what we see in demand in skills by employers. And then match up the education and training data and what skills are actually provided.” (13, 59) (auch 16, 63)* Dies wird als wichtig angesehen, weil sich Tätigkeiten mit der Zeit verändern und man mit einem System wie ESCO mit den Veränderungen mitgehen könne in dem Sinne, dass ESCO ein Monitoring dafür biete, wie sich im Bildungssystem erworbene und auf dem Arbeitsmarkt benötigte Fähigkeiten und Kompetenzen ändern/entwickeln. Hierin wird ein großes Potential für die Zukunft gesehen. *„...jobs are changing at a faster and faster rate. So, being able to describe and monitor how job profiles change or the skills required for the job, how that changes over time is crucial. It is crucial informing you know what skills are, what the skills are demanded by*

employers. And then what the supply systems can actually provide (...) the ability of ESCO to describe skills is variable and it will play an important role going forward.” (I3, 147-148).

Die Verknüpfung der Skillssäule von ESCO und JobsIreland könne dafür sorgen, dass Absolvierende umfangreicher über unterschiedliche Einsatzmöglichkeiten informiert werden. *„Because people are doing courses and getting particular skills with a vision of doing maybe one particular type of work in the future, but they may not be aware of other areas that will be open to them as well, based on the skills they have. (...) So I feel that if you have ESCO there where the skills and occupations are linked, then it would be a very good tool to allow students to find out where their skills could be used...” (I2, 86).*

5.3.3 Polen

Im nachfolgenden Abschnitt soll die Bedeutung, Relevanz, Einschätzung und Nutzung von ESCO aus polnischer Perspektive näher beleuchtet werden. Dies betrifft auch die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten auf die ESCO-Entwicklung durch die Beteiligung polnischer Akteure/Akteurinnen in zentralen ESCO-Gremien.

5.3.3.1 ESCO-Entwicklung und ESCO-Implementation: Beteiligung polnischer Akteure und Institutionen

An der ESCO Entwicklung beteiligt und mit der Implementation von ESCO betraut waren bzw. sind insbesondere Mitarbeitende aus dem polnischen Ministerium für Familie und Sozialpolitik und dem polnischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft bzw. diesen Ministerien unterstellte Institute und Zentren. Im polnischen Ministerium für Familie und Sozialpolitik angesiedelt sind die Aufgaben zum ESCO-Berufemapping sowie das Europäische EURES Kooperationsnetzwerk für Arbeitsvermittlung als Hauptnutzer von ESCO. Polen ist bzw. war zudem an allen drei Pilotprojekten zur automatisierten Verlinkung von Lernergebnissen nationaler Qualifikationen mit ESCO-Skills beteiligt. Diese Aufgaben sind im Institut für Bildungsforschung (IBE) angesiedelt. Das IBE ist dem polnischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft unterstellt.

Die Vorentwicklungsphase von ESCO im Zeitraum von 2009 bis 2011 war auf EU-Ebene geprägt von Konsultationen mit unterschiedlichen Akteuren/Akteurinnen auf dem Arbeitsmarkt- und im Bildungskontext. Für diese Phase ist wenig bekannt, ob polnische Experten/Expertinnen seitens der Kommission systematisch in die Konsultationen einbezogen wurden. Die inhaltliche Hauptentwicklungsphase von ESCO fällt in den Zeitraum zwischen 2011 und 2015/2016. Hier fand schwerpunktmäßig die Arbeit in den ESCO-Steuerungsgremien und ESCO-Arbeitsgruppen statt (vgl. Kapitel 5.2.2). Polen war diesbezüglich mit einem Mitglied im ESCO Maintenance Committee vertreten. Eine Teilnahme von polnischen Vertretern/Vertreterinnen in Arbeitsgruppen zur Ausarbeitung der Berufe und Skills im Rahmen der Sectoral Reference Groups oder der Cross-Sectoral Reference Group ist nicht bekannt. Diesbezüglich wurde eine Beteiligung von polnischen Branchenverbänden und sektoralen Gruppen als wünschenswert erachtet, hier habe es seinerzeit aber keine ausgeprägte Tradition der Partizipation gegeben. Auch blieben ministerielle Anfragen zum Feedback zu verschiedenen ESCO-Inhalten und Zuordnungen von Branchenverbänden häufig unbeantwortet (PL 02).

In diesem Zusammenhang wurden generell *mangelnde Ressourcen* thematisiert und problematisiert. Diese bestünden nicht nur aufgrund einer weniger ausgeprägten Beteiligungskultur der Sozialpartner, die dementsprechend keine eigenen personellen Ressourcen für eine „Lobbyarbeit“ in diesen Prozess einfließen ließen. Auch auf ministerieller Seite gäbe es wenig zeitliche und personelle Ressourcen zur Beteiligung an den konkreten Ausgestaltungsprozessen. Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen gibt es auch aktuell eine Priorisierung zum Einsatz von Mitarbeitenden und Experten/Expertinnen, die für viele andere Dinge dringender benötigt würden, als für die Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO. Hier existiert eine klare Abwägung zwischen der Bereitstellung von Ressourcen und dem vermuteten Nutzen von ESCO:

*„Alles in allem könnte man also sagen: Ja, nun, ESCO könnte nützlich sein, aber wir sprechen auch ein bisschen darüber, dass es **eine Menge anderer Dinge gibt, die wahrscheinlich dringender und wichtiger sind, und für diese Dinge werden Leute, die kompetent sind und sich auskennen, vorrangig gebraucht.** [PL 01, eigene Hervorhebungen]*

Trotz der in vielen Interviews thematisierten Ressourcen-Problematik war Polen an allen drei ESCO-Learning-Outcome-Linking-Pilotprojekten beteiligt (vgl. Kapitel 5.1.2). Seit 2015 sind polnische Vertreter/-innen zudem in der Member States Working Group vertreten.

5.3.3.2 ESCO Implementation: Berufe-Mapping

Den Vorgaben der sogenannten EURES Verordnung 2016/589 (EUROPÄISCHE UNION 2016) in Verbindung mit dem Durchführungsbeschluss 2018/1020 (EUROPÄISCHE UNION 2018a) entsprechend, wurde die polnische Berufsklassifikation mit der ESCO-Berufeklassifikation im Jahr 2020 abgeschlossen. Der Mappingprozess wurde als ein langwieriger, aber zu bewältigender Prozess beschrieben, mit Ergebnissen, die als nicht ganz optimal bewertet wurden. Schwierig bei der Verknüpfung waren Unterschiede in der Granularität der Berufskonzepte, die *„manchmal breiter und manchmal enger gefasst [sind]“*. (PL 02). Diffizile Mappingentscheidungen mussten auch in Fällen getroffen werden, wenn ein polnischer Beruf mehreren ESCO-Berufen zugeordnet werden konnte. Im Ergebnis gab es einen Anteil von „exact matches“ von etwa 30 Prozent (ebd.). Befürchtete Passungsprobleme zwischen ESCO und der polnischen Klassifikation der Berufe waren seinerzeit auch ausschlaggebend für die Entscheidung, ein Mapping durchzuführen und nicht ESCO vollständig zu übernehmen („adoption“) (PL 02, PL 08).

Thematisiert wurde auch die unterschiedliche Logik einer auf Skills basierenden Klassifikation wie ESCO im Vergleich zu nationalen Berufskonzepten. Hier wird die unterschiedliche Art und Weise, wie Berufe gedacht, beschrieben und konzeptualisiert werden, hervorgehoben. Dabei gäbe es Divergenzen zu ESCO (PL 2). Dieser Aspekt wird auch von einem/einer weiteren Interviewten aufgegriffen, der die Bedeutung ganzheitlicher Konzepte betont, wie sie z.B. für handwerkliche Berufe prägend sind. Es seien bestimmte Konzepte, die das Denken über Fähigkeiten prägten und beeinflussten und sich in dieser Art und Weise auch in Qualifikationen widerspiegeln. Das ESCO-Skill-Konzept sei deshalb möglicherweise schwierig mit nationalen Konzepten und Leitbildern abgleich- und vereinbar. ESCO könne dementsprechend nur ein Ausgangs- oder Referenzpunkt sein, wenn es um die Entwicklung von Kompetenz- und Qualifikationsprofilen gehe.

*„ ... z.B. in den Handwerkerkreisen gibt es solche **ganzheitlichen Konzepte**. Man sagt, sie seien wichtig für berufliche Bildung, weil man **voll kompetent sein muss, um verschiedene***

Dinge zu tun. So tauchten dort **soziale und andere umfassendere Kompetenzen auf**, um eben der Sorge Ausdruck zu verleihen, **dass der Mensch nicht nur den Hammer schwingen muss, sondern eben mehr usw., usw.** Aber das ist in jedem Land anders, und daher sind diese Fähigkeiten in ESCO sicherlich das schwierigste Element, über das jeder im eigenen Land entscheiden muss, und ESCO kann hier bestenfalls eine Art Referenz oder Ausgangspunkt sein. (PL 01, eigene Hervorhebungen)“

Im Rahmen der ESCO-Implementation wäre auch ein Mapping oder eine Übernahme der ESCO-Skill-Klassifikation optional möglich gewesen. Ein Mapping wurde diesbezüglich von polnischer Seite nicht durchgeführt, auch wenn Polen aktuell (stand 2022) über keine nationale Skill-Klassifikation verfügt. Ebenso ist eine Übernahme der ESCO-Skill-Klassifikation nicht zu erwarten. Die Hauptgründe hierfür sind zum einen die beschriebenen Passungsprobleme. Ein weiterer Grund besteht in der inhaltlichen Kontrolle der Prozesse, die bei einer eigenen Klassifikation eher als gegeben gesehen wird.

5.3.3.3 ESCO in der nationalen Wahrnehmung

Als europäische Klassifikation für Berufe, Kompetenzen und Qualifikationen ist ESCO in erster Linie ein europäisches Transparenzinstrument. Das Ausmaß der Umsetzung, Nutzung und Weiterentwicklung steht jedoch in engem Zusammenhang mit der nationalen Wahrnehmung, Akzeptanz und Relevanz von ESCO. Die Analyse der Relevanz von ESCO in nationalen Kontexten ist auch vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für die Bildung und möglicherweise Curricula-Entwicklung von Interesse. Im polnischen Bildungsdiskurs spielt ESCO gegenwärtig keine große Rolle, wie nachfolgende Interviewpassagen auf den Punkt bringen:

„Aber in meiner Einschätzung, ist ESCO kein Teil des Bildungsdiskurses. Wenn man nachschlägt, was über Bildung geschrieben wird, dann ist ESCO nicht dabei.“ (PL 01, eigene Hervorhebungen)

Ebenso wenig ist ESCO für die Entwicklung von Curricula im Bereich der formalen Bildung und der Berufsbildung von Relevanz:

„Nein, das wird eher nicht diskutiert. Ich meine, die Situation hier ist die, dass Branchenberufe, Berufsausbildungsberufe, formale Bildung, nicht mit Hilfe von ESCO entwickelt werden.“ (PL 04, eigene Hervorhebungen)

ESCO sei auch nicht in Publikationen oder im Diskurs nationaler Bildungsstrategien prominent vertreten. Bereiche, in denen ESCO Erwähnung finde, seien beispielsweise in der Berufsberatung. Aber auch hier gebe es eher oberflächliche Informationen, die ESCO als Neuigkeit thematisierten. Es gebe keine Informationen, „... dass ESCO einen Trend in der Beratung vorantreibt oder dass ESCO eine Reihe von Instrumenten, oder wenigstens einzelne Instrumente, inspiriert“ (PL 01).

Entwicklungen gebe es im Bereich des EUROPASS im Sinne einer Annäherung von ESCO und EUROPASS. Die Relevanz von ESCO beschränke sich demnach hauptsächlich auf Bereiche, in denen europäische Themen bearbeitet werden oder europäische Arbeitsgruppen zusammenfinden (PL 06). Eine nationale Strategie oder ein Positionspapier zum Umgang mit ESCO gebe es nicht.

Thematisiert wird auch ein *geringer Bekanntheitsgrad* von ESCO. Die Bekanntheit von ESCO beschränke sich auf einen engen Kreis von Experten/Expertinnen und Spezialist/Spezialistinnen sowie auf EURES als Hauptanwender.

„ ... abgesehen davon, dass das Arbeitsministerium weiß, was die ESCO-Klassifikation ist, verstehen andere Ministerien nicht ganz, wofür man diese Klassifikation gebrauchen kann.“ (PL 09).

Problematisiert wird eine mangelnde Erkennbarkeit von ESCO bei möglichen Nutzern, die über die Arbeit der Ministerien hinausgeht, aber mit der Komplexität und dem begrenzten Wissen über ESCO jenseits von Expertenkreisen einhergeht:

*„Vielleicht liegt das Problem vor allem in der **mangelnden Erkennbarkeit von ESCO bei diesen sogenannten Endverbrauchern von Qualifikationen, Kompetenzen und Berufen**. Das bedeutet, dass wir auch bei uns selbst anfangen müssen, (- - -) und zwar zuallererst. Denn vielleicht wissen wir selbst in den Ministerien nicht, was eigentlich ESCO ist.“ (PL 09, eigene Hervorhebungen)*

5.3.3.4 Relevanz und Bewertung von ESCO

Welche Rolle ESCO zukünftig in der nationalen Wahrnehmung spielen wird, wurde ebenfalls im Rahmen der qualitativen Interviews thematisiert. Dabei geht es um Fragen, wie hilfreich ESCO für verschiedene Fragestellungen erscheint und welche Relevanz es in konkreten Arbeitskontexten haben könnte. Der Mehrwert von ESCO wird in der besseren Übertragbarkeit von Stellenanzeigen und CVs gesehen, die durch ein vollständiges Mapping ermöglicht werden. Zum Zeitpunkt der Interviews bestand die Einschätzung, dass die Arbeiten an der ESCO-Klassifikation noch nicht abgeschlossen seien, ESCO insgesamt einen unfertigen Eindruck hinterlässt. Hier wirken auch Erinnerungen an die ESCO-Einführung nach, die seinerzeit als „nicht perfekt“ wahrgenommen wurde (PL 08). ESCO wird einerseits als gemeinsamer Nenner der unterschiedlichen Bildungssysteme aus den Mitgliedsstaaten betrachtet, der wiederum einen gewissen „Standard“ im Beschäftigungs- und Bildungsbereich setze:

*„Denn das, was ESCO heute ist, ist vor allem ein **gewisser Konsens**, der sich **aus allen Bildungssystemen**, die den Inhalt von ESCO ausmachen, ergibt. Und bei ESCO selbst handelt es sich um einen, in Anführungszeichen, **„bestimmten Standard“** für die **Anforderungen im Beschäftigungsbereich, aber auch im Bereich der beruflichen Bildung und Ausbildung**.“ (PL 09, eigene Hervorhebungen)*

Andererseits wird ESCO eher als ein „Nischenprodukt“ wahrgenommen, dass nur in eng abgesteckten Bereichen relevant ist. Eine breitere Diffusion in andere Bereiche, auch in lokale Kontexte der Arbeitsvermittlung, wird derzeit nicht gesehen. Eine Verbindung zwischen Berufen und Qualifikationen, sowohl formalen-, als auch nicht-formalen Qualifikationen, wird aber durchaus als nützlich gesehen. ESCO wäre dementsprechend hilfreich, wenn es diesen Transfer leisten könnte. Hier werden große Potentiale von ESCO gesehen. Aus der Perspektive der betrieblichen Praxis wird das Instrument in seiner derzeitigen Form als zu wenig nutzerfreundlich beschrieben, als dass es in größerem Maße eingesetzt würde (PL 11).

Eng verknüpft mit der Bewertung von ESCO ist auch eine Einschätzung der *Qualität von ESCO*. Diese habe insbesondere in früheren Fassungen nicht überzeugt. Mehrfach erwähnt werden beispielsweise „ziemlich seltsame Übersetzungen“. Dies sei zum Teil darauf zurückzuführen, dass in frühen Fassungen die Inhalte mittels Google Translator übersetzt wurden. Problematisiert wurden ebenfalls die Aktualisierungsintervalle, aber auch die nicht durchgängig nachvollziehbare Systematik:

*„Wichtiger als die Frage der Aktualisierung scheint mir hier die **Frage der Systematik** zu sein. **Die Datenbank soll systematisch und transparent sein.** Denn ich verstehe nicht, warum es dort so viele z.B. Schuhspezialisten gibt und es fehlen andere [Berufe], die, sozusagen, wichtiger wären.“ (PL 02, eigene Hervorhebungen)*

Die anfänglichen Mängel der Klassifikation hatten auch Einfluss auf die Entscheidung, ESCO über die rechtlich verbindliche Nutzung hinaus zu nutzen. Auch waren sie mitausschlaggebend für die damalige Entscheidung gegen eine Übernahme der Klassifikation („adoption“). Stattdessen entschied man sich, wie zuvor erwähnt, für ein Mapping der polnischen Klassifikation der Berufe mit der ESCO-Klassifikation. Eine breitere privatwirtschaftliche Nutzung wird ebenfalls in Abhängigkeit der Qualität von ESCO gesehen. Die Voraussetzung sei, dass potentielle kommerzielle Nutzer davon überzeugt seien, dass dieses Produkt gut sei. Eine breite Informationskampagne zu ESCO mache dementsprechend erst Sinn, wenn ESCO wirklich fertig sei:

*„Ich denke aber, dass man eine solche Informationskampagne starten kann, wenn das **GANZE Produkt fertig ist**, denn wenn es Fehler gibt, könnte es einfach ein Misserfolg sein.“ (PL 08)*

In den Interviews kommt aber auch zum Ausdruck, dass es im Laufe der Zeit qualitative Verbesserungen bei ESCO gegeben hat. Dies betrifft sowohl die Aktualisierung und Integration neuer Berufe und Kompetenzen als auch die Eliminierung von Dubletten. Eine gute Qualität von ESCO würde eine breite Anwendung ermöglichen, auf dessen Basis dann auch internationale Vergleiche besser möglich wären (PL 10). Diesbezüglich wird dem Umstand Rechnung getragen, dass ESCO sehr komplex und umfangreich ist. Hier wird für eine langfristige und qualitätsorientierte Entwicklung plädiert, an deren Ende ein hoher Nutzen stünde:

*„Ich verstehe auch, dass die Ausarbeitung von etwas (- - -) **SO Umfassendem, so Vielfältigem, in einer hohen Qualität sehr viel Zeit braucht, und ich würde in diesem Prozess nichts überstürzen, ich würde eher auf die Qualität setzen. Lassen wir dieses Instrument in zehn oder sogar 15 Jahren erscheinen, aber dann soll es sehr (- - -) nützlich und unterstützend für den lebenslangen Lernprozess sein.**“ (PL 11)*

5.3.4 Zwischenfazit der vergleichenden Länderstudien

Hintergrund des Ländervergleichs war die Fragestellung, wie sich die Entwicklung und Implementation dieses europäischen Transparenzinstrumentes im Ländervergleich darstellt, welche Unterschiede existieren und wie sich diese erklären lassen. Damit wurde die Frage verbunden, inwieweit die Konzepte der Klassifikation im Einklang oder in Widerspruch zu nationalen Vorstellungen von Bildung und Berufsbildung stehen. Dem zugrunde liegen zwei Forschungsannahmen: erstens, die Annahme, dass die Maßnahmen der letzten Jahrzehnte zur Entwicklung und Implementierung von europäischen Transparenzinstrumenten in ihren Logiken Qualifikationssysteme in liberalen Marktwirtschaften (wie z.B. Irland) eher entsprechen und für koordinierte Marktwirtschaften wie Deutschland eine größere Herausforderung darstellen. Zweitens ist von einer prägenden Wirkung grundlegender kultureller und pädagogischer Paradigmen auszugehen, die der jeweiligen Modellarchitektur der Berufsbildungssysteme zugrunde liegen. Dies trägt dazu bei, dass Länder bzw. Bildungssysteme nicht in gleicher Form auf transnationale Reformstrategien reagieren (DEISSINGER 2015). Im Bereich der Berufsbildung wurde von einem nach wie vor starken Einfluss durch relevante Akteure/Akteurinnen wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ausgegangen.

Die Ergebnisse der vergleichenden Länderstudien bestätigen die Forschungsannahmen mit Blick auf länderspezifische Unterschiede in der

1. Rezeption,
2. Bewertung von ESCO und im
3. Vertrauen in komplexe Entwicklungsprozesse der Kommission.

Mit Blick auf die *Rezeption* zeigt sich in Irland mit der Übernahme und Eingliederung von ESCO ins nationale System der Arbeitsvermittlung („adoption“) ein höherer Rezeptionsgrad im Vergleich zu Deutschland und Polen, welche beide ein Mapping der Berufeklassifikation zu nationalen Klassifikationen vorgenommen haben. Irland verfügte diesbezüglich über keine eigene Klassifikation, was die Entscheidung für eine Integration der ESCO-Klassifikation in die eigenen Systeme erleichterte. Sowohl Deutschland als auch Polen schätzen ihre nationalen Berufe-Klassifikation als etabliert, passgenau und geeignet für die arbeitsmarktbezogenen Bedarfe ein. Eine Übernahme der ESCO-Berufeklassifikation wurde deshalb nicht in Erwägung gezogen. Im deutschen Kontext wurde zudem problematisiert, dass insbesondere Fortbildungsberufe wie Meister und Fachwirte als Spezifikum des deutschen Berufsbildungssystem in der ESCO-Klassifikation keine Entsprechung finden.

Etwas anders stellt sich die Implementation der ESCO-Skillsäule im Ländervergleich dar. Diese wurde von Deutschland mit der nationalen Kompetenzklassifikation der nationalen Arbeitsagentur gemappt. Sowohl Polen als auch Irland verfügen über keine eigene nationale Skill-Klassifikation, entschieden sich bisher aber entweder gegen ein Mapping der Skill-Klassifikation (Polen) oder warten vorerst die weiteren Entwicklungen der ESCO-Klassifikation ab (Irland). Im polnischen Kontext wird eine nationale Klassifikation für eine bessere Passung präferiert. Darüber hinaus besteht ein weiterer Grund in der inhaltlichen Kontrolle der Prozesse, die bei einer eigenen Klassifikation eher als gegeben gesehen wird. In Irland liegt der Grund im derzeitigen Zögern in den Erfahrungen mit der Übernahme der ESCO-Berufesäule, die sich für die Ausweitung des EURES-Netzwerkes auf weitere nationale Partner und Mitglieder als hinderlich erwiesen hat. Optionen von Mapping oder Übernahme der Skillsäule werden derzeit geprüft, eine Übernahme („adoption“) gilt aber auch hier als wahrscheinlicher.

Länderspezifische Unterschiede gibt es sowohl in der *Bewertung* von ESCO als auch hinsichtlich des *Vertrauens in komplexe Entwicklungsprozesse der Kommission*. In Irland dominiert eine positive und optimistische Erwartungshaltung, auch geprägt von Vertrauen auf Europäische Instrumente. Insgesamt stützt sich der Optimismus aber nicht auf eine tiefere Kenntnis von ESCO bzw. von konkreten Details der Umsetzung. Alles in allem lässt sich bei den irischen Interviewten eine große Offenheit für technische Neuerungen und den Einsatz von KI feststellen. Der Fokus liegt hier wesentlich stärker auf den Potentialen und weniger auf Risiken dieser neuen Entwicklungen.

In Deutschland existiert hingegen insbesondere unter Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildung eine kritische Diskussion, Reflexion und Begleitung der ESCO-Entwicklung und -Weiterentwicklung. Diese ist bei vielen Akteuren/Akteurinnen der deutschen Berufsbildung eher von einem Misstrauen gegenüber der Kommission geprägt, die für ihre vergleichsweise wenig partizipativen Entscheidungsstrukturen im ESCO-Entwicklungsprozess kritisiert wird. Sowohl in Deutschland als auch in Polen wird die hohe Komplexität, Kontingenz von und zum Teil auch Unkenntnis über ESCO thematisiert. Insbesondere in Deutschland werden mögliche Risiken für das deutsche Berufsbildungssystem diskutiert. In der Bewertung von ESCO sind Unterschiede zwischen

Arbeitsmarktakteuren/-akteurinnen und Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildung erkennbar. Letztere haben eine insgesamt kritischere Perspektive zu ESCO, auch weil der Nutzen von ESCO für den Bildungsbereich geringer ausfällt als für arbeitsmarktbezogene Zwecke.

In Irland sind berufliche Standards bisher nur in einem sehr begrenzten Umfang relevant, es existiert, so die Interviewten, kein sehr starkes System von beruflichen Profilen. Ein Grund hierfür liegt im Wirtschafts- und Beschäftigungssystem, das in hohem Maße auf berufliche Flexibilität ausgerichtet ist. Mobilität und die Transferierbarkeit von Skills spielt eine große Rolle. Unter deutschen Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildung ist die Frage nach möglichen Auswirkungen von ESCO auf das Leitbild der Beruflichkeit mit seinem ganzheitlichen Konzept beruflicher Handlungsfähigkeit hingegen ein wichtiger Knackpunkt. Die Nutzung von ESCO zur europäischen Arbeitsvermittlung wird dabei nicht in Frage gestellt. Die unterschiedliche Logik einer auf Skills basierenden Klassifikation wie ESCO im Vergleich zu nationalen Berufskonzepten wurde auch von polnischen Akteuren/Akteurinnen thematisiert. Auch hier sind z.B. für das Handwerk ganzheitliche Konzepte prägend. Das ESCO-Skill-Konzept sei deshalb möglicherweise schwierig mit nationalen Konzepten und Leitbildern abgleich- und vereinbar. ESCO könne dementsprechend nur ein Ausgangs- oder Referenzpunkt sein, wenn es um die Entwicklung von Kompetenz und Qualifikationsprofilen gehe.

5.4 ESCO-Nutzung

Die anvisierten Anwendungsbereiche für ESCO wurden 2017 im ESCO Handbook (EUROPEAN COMMISSION 2017a) und weiteren Publikationen zu ESCO (EUROPEAN COMMISSION 2017b; 2017c; 2017d) dargestellt. Dabei wird herausgestellt, dass ESCO vielfältig genutzt werden kann, jedoch nur dann wirksam wird, wenn es in Anwendungen, Tools und Dienstleistungen integriert wird. Betont wird dabei das Ziel, einen (de facto) Standard zu setzen:

“ESCO can only achieve its goal if it is integrated into applications, tools and services. It can be used in several different areas including job matching, education, statistics, etc. The ambition is that ESCO becomes a de facto standard.” (EUROPEAN COMMISSION 2017a, S. 48)

Unterschieden werden im Wesentlichen drei verschiedene Funktionsbereiche:

1. Arbeitsvermittlung
2. Berufsberatung
3. Labour Market & Skills Intelligence

Der erste Bereich umfasst Funktionen für ein *IT-gestütztes, kompetenzbasiertes Jobmatching*, das ursprünglich im Zusammenspiel einer 3-Säulenstruktur von ESCO konzipiert war. Auf Grundlage der hinterlegten berufsspezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen sowie den jeweils relevanten Qualifikationen, können die Kompetenzanforderungen von Arbeitgebenden mit den Informationen von Stellenbewerbungen in Algorithmen abgeglichen werden und im Ergebnis das Jobmatching verbessern (EUROPEAN COMMISSION 2017a, S. 48). Während ähnliche Funktionen bereits in verschiedenen nationalen Arbeitsagenturen und privatwirtschaftlichen Internet-Stellenportalen Realität sind, liegt der Schwerpunkt von ESCO in der Vermittlungsunterstützung auf dem europäischen Arbeitsmarkt, d.h. in der Unterstützung der europäischen Arbeitsvermittlungsplattform

EURES. Auf Grundlage der EURES Verordnung von 2016 sollte durch die Erarbeitung einer „Standardterminologie der Berufe, Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen“ die Online-Stellensuche innerhalb der europäischen Union erleichtert werden (EUROPÄISCHE UNION 2016)(vgl. hierzu auch Kapitel 5.2.1 und Darstellungen im Länderkapitel Irland, 5.3.2.2). Neben der Ermöglichung und Verbesserung eines automatisierten Matchings sollen dabei auch Probleme eines „mismatch“ zwischen vorhandenen Kompetenzen von Bewerbenden und Kompetenzbedarfen von Unternehmen besser identifiziert, sowie „skill gaps“ von Bewerbenden sichtbar werden (EUROPEAN COMMISSION 2017a, S. 50).

Der zweite Funktionsbereich der *Berufsberatung* knüpft an diesen Bereich der „skill gaps“ an. Ziel war bzw. ist es, durch den Abgleich von bei Arbeitssuchenden vorhandenen und am Arbeitsmarkt gesuchten Kompetenzen die eigenen Fähigkeiten und Fertigkeiten bewerten zu können und daraus resultierend Qualifizierungsbedarfe zu ermitteln. Darauf aufbauend sollte die Möglichkeit implementiert werden, Lernangebote auswählen zu können, um die ermittelten Lücken zu schließen (ebd.). Darüber hinaus wurde mit der ESCO-Entwicklung das Ziel verfolgt, den Dialog zwischen Arbeitsmarkt und Bildung zu stärken. Arbeitgebende sollen einen besseren Überblick über die Kompetenzen der der Bewerbenden erhalten und damit die jeweilige Eignung für spezifische Stellen besser bewerten können. Neue Kompetenzbedarfe können ins Bildungssystem zurückgemeldet werden, damit dort Qualifikationsangebote entsprechend angepasst werden können. Und schließlich sollen Bewerbende sich dahingehend beraten lassen können, mit Hilfe von welchen konkreten Qualifikationen sie ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern können (EUROPEAN COMMISSION 2017a, S. 51).

Der Bereich der „*Skill Intelligence*“ zielt zum einen auf verbesserte Möglichkeiten für die Erhebung, Zusammenstellung und Verbreitung von Arbeitsmarktstatistiken. Hierfür sind Klassifikationen eine wichtige Grundlage, da die hierin enthaltenen standardisierten Konzepte erst eine Aggregation von Daten und Trendanalysen über Ländergrenzen hinweg ermöglichen. ESCO soll in diesem Zusammenhang eine Erweiterung der ISCO-Klassifikation mit mehr Detailinformationen bereitstellen. Darüber hinaus kann ESCO genutzt werden, Big Data Analysen im Bereich des Arbeitsmarkts durchzuführen. Explizit genannt wird die Unterstützungsfunktion für Stellenanzeigenanalysen durch die Nutzung der in ESCO definierten Berufsklassifikation und Skill-Konzepten bzw. -Begriffen. Durch die Interoperabilität mit verschiedensten nationalen Klassifikationen kann ESCO auch als Referenzpunkt für einen Abgleich von Daten mit unterschiedlichen Klassifikationen verwendet werden (EUROPEAN COMMISSION 2017a, S. 52). Der dahinterliegende Standardisierungsprozess geht allerdings auch mit einem Informationsverlust einher, wie die Ausführungen zu den Mappingprozessen in den vorangegangenen Kapiteln verdeutlicht haben.

Insbesondere in den frühen Publikationen wird auch die Möglichkeit erwähnt, ESCO zur Entwicklung von Curricula und Prüfungen zu verwenden:

„Education and training institutions can use ESCO in curriculum development and assessment.“ (EUROPEAN COMMISSION 2013, S. 4)

Weitere Ausführungen hierzu verweisen darauf, dass ein besseres Verständnis darüber, welche Skills und Kompetenzen zukünftig („*in three, five oder ten years from now*“) am Arbeitsmarkt benötigt werden, Bildungsanbietern helfen könne, ihre Curricula entsprechend anzupassen. Darüber hinaus

könne ESCO bei der Beschreibung von Lernergebnissen und Prüfungsanforderungen hilfreich sein und somit in direkter Art und Weise Bildungsinstitutionen und Zertifizierungsinstitutionen auf internationaler, nationaler und sektoraler Ebene unterstützen:

“Organisations developing and/or awarding qualifications can use ESCO to express the learning outcomes of their qualifications, to reflect emerging skill needs and to facilitate the understanding of their qualifications across borders.” (EUROPEAN COMMISSION 2013, S. 4)

“Systems of testing and assessment need to reflect the shift to learning outcomes in qualifications and curricula. ESCO’s terminology can underpin descriptions of assessment criteria and thus directly support qualification bodies at international, national and sectoral level.” (ebd.).

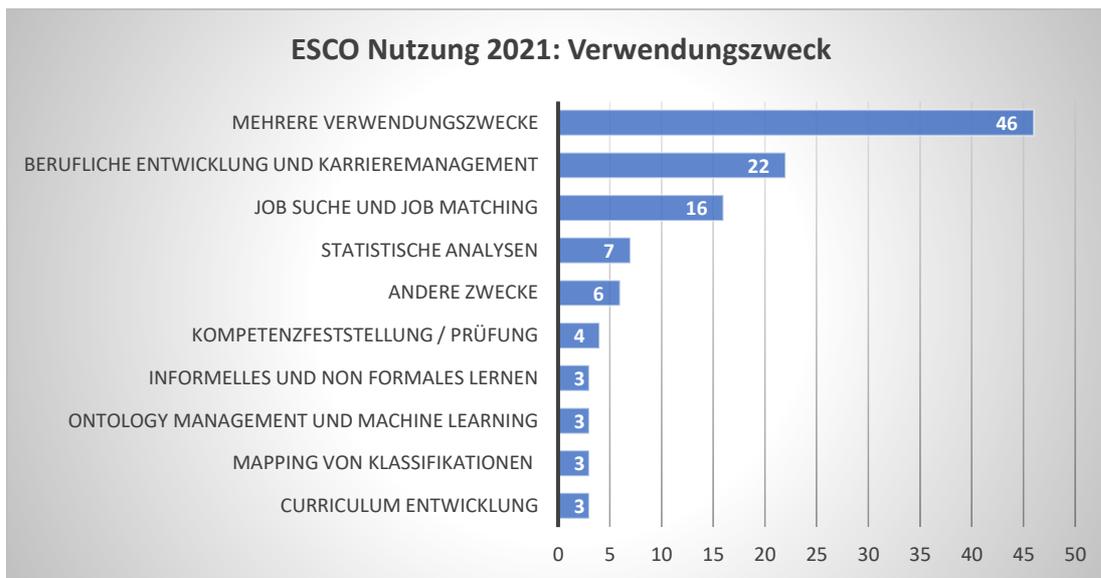
In späteren ESCO-Publikationen wird der Unterstützungsaspekt für den Bereich der Prüfung und Curriculum-Entwicklung weniger direkt dargestellt, taucht aber auch in weiteren Darstellungen immer wieder auf (vgl. EUROPEAN COMMISSION 2020, S. 16). Der nachfolgende Abschnitt gibt einen Überblick über Informationen aus zugänglichen Publikationen sowie über Ergebnisse der durchgeführten Interviews zur derzeitigen Anwendung von ESCO.

5.4.1 Umfang und Art der Anwendung

Ein exakter Überblick über das Ausmaß der derzeitigen Nutzung von ESCO ist schwierig zu erlangen, nicht zuletzt aufgrund des Open Source Charakters der Klassifikation, die für jedermann kostenlos und frei verfügbar ist. Gemäß ESCO-Jahresbericht (2021) sind gegenwärtig weltweit 113 Nutzende bekannt, darunter sieben EU-geförderte Projekte (EUROPEAN COMMISSION 2022, S. 12). Zu diesen bekannten Nutzenden („use cases“) sind weitergehende Detailinformationen verfügbar. Hieraus geht hervor, dass die Mehrzahl der Nutzenden im engeren oder weiteren Sinne den Bereichen Human Resource Management und Arbeitsvermittlung / Job Portale zuzurechnen ist. Darüber hinaus sind gut 13 Prozent der hier erfassten Nutzenden Bildungseinrichtungen (EUROPEAN COMMISSION 2022, S. 14). Unklar bei letzteren ist, ob hierunter auch Universitäten und Forschungseinrichtungen gefasst wurden, die ESCO im Rahmen von EU-finanzierten Forschungsprojekten verwendet haben. Ebenso wenig bekannt ist, ob auch Institutionen und Unternehmen in die Statistik einfließen, die sich im Rahmen der Learning Outcome Linking Pilotprojekte mit ESCO befass(t)en.

Aussagekräftiger scheinen in diesem Zusammenhang die Angaben zur Art der Nutzung zu sein. Die Mehrzahl der hier aufgeführten Anwendenden nutzt ESCO gleichzeitig mit anderen Angeboten (bei mehreren Verwendungszwecken) oder ausschließlich für Jobsuche & Arbeitsvermittlung, berufliche Entwicklung und Karrieremanagement sowie für statistische Analysen. Somit liegt die Hauptnutzung von ESCO im Bereich der Arbeitsvermittlung und im Human Resource Management. Nur drei Nutzende gaben an, ESCO für die Entwicklung von Curricula zu nutzen. Unklar ist diesbezüglich, ob EU-geförderte Forschungs- und Entwicklungsprojekte wie z.B. die „blue print“-Projekte / Sector Skills Alliances hierzu gezählt werden (vgl. hierzu auch Abschnitt 5.4.1.4).

Abbildung 7: ESCO Nutzung 2021 nach Verwendungszweck



Quelle: ESCO Annual Report 2021, S. 14, eigene Übersetzung und Graphik

ESCO-Jahresberichte aus vorangegangenen Jahren geben noch detaillierter Auskunft zu exemplarischen „use cases“. Diese sind insbesondere im Jahresbericht 2019, S. 7ff, ausführlicher dokumentiert (EUROPEAN COMMISSION 2020).

Im Bereich Jobsuche und Arbeitsvermittlung wird vor allem auf die Berufeklassifikation und auf den Kompetenzkatalog bzw. die Skill-Klassifikation zurückgegriffen. ESCO ist in einigen Fällen auch Teil des „matching algorithm“. Häufig ist ESCO ein Baustein oder eine Grundlage, der für die eigenen Zwecke modifiziert oder weiterentwickelt wird. Dies gilt auch für „user cases“, die sich mit Kompetenzbedarfen und kompetenzbasierten Karrierepfaden befassen. In einem Beispiel dient ESCO als „underlying Skill model to assess an individual’s skills and match them to the needs of all occupations“ (EUROPEAN COMMISSION 2020, S. 15ff.). Von den Autoren/Autorinnen des Jahresberichts explizit bezuggenommen wird auch auf die Verknüpfung von Arbeitsmarkt und Ausbildungssystem durch „ESCO Implementer“. Demnach unterstützt ESCO „Bildungsreformen und Talentmanagementstrategien in verschiedenen Bereichen“ (ebd. S. 16). Im Bereich der Berufsberatung kann ESCO für eine Selbsteinschätzung von Bewerbenden genutzt werden. Anschließend können daraus ableitbar eventuelle Qualifikationslücken identifiziert werden (ebd.). Ursprünglich vorgesehen war in diesem Zusammenhang die Möglichkeit von personalisierten Vorschlägen für Schulungen. Aufgrund der fehlenden Verknüpfung von/mit Qualifikationen ist allerdings nicht davon auszugehen, dass sich solche Dienstleistungen bereits aktuell auf ESCO stützen.

ESCO unterstützt, so die Aussage der Kommission, Bildungsreformen, indem es einerseits die Inhalte von Qualifikationen besser sichtbar macht, Lernergebnisse definiert und Kompetenztrends durch den Bereich der „Skill Intelligence“ sichtbar macht:

“ESCO supports education reforms and talent management strategies in various applications. As regards [to] the development of curricula and qualifications, it enables the comparison and analysis of the content of qualifications (thus supporting transparency), the definition of learning outcomes and the collection and analysis of skill trends through skills intelligence to inform education and training bodies” (EUROPEAN COMMISSION 2020, S. 16)

Die in den Publikationen der Kommission dargestellten „User Cases“ liefern jedoch keine Beispiele dafür, dass ESCO bisher tatsächlich für die Entwicklung von Curricula oder Qualifikationen verwendet würde. Mögliche Ausnahmen in diesem Zusammenhang sind sogenannte „blue print“-Projekte der Sector Skills Alliances (vgl. ausführlich: Abschnitt 5.4.1.4). Als Nutzungsbeispiel dokumentiert wird die Unterstützung von ESCO zur Entwicklung von „open badges“ im Rahmen von sogenannten „Open Badge factories“, die unter anderem informell und non-formal erworbene Kompetenzen sichtbar machen sollen. In dem dargestellten Beispiel können Nutzende über eine Suchfunktion in ESCO Fähigkeiten und Fertigkeiten identifizieren und zu ihrem „badge“ hinzufügen (ebd., S. 20).

Als Beispiel für ESCO „Skill Intelligence“ und Big Data Analysen wird das Cedefop-Projekt „Skills-OVATE“ genannt (vgl. hierzu auch Länderkapitel Irland, 5.3.2.2.3). Hierbei handelt es sich um großangelegte Stellenanzeigenanalysen in 28 Europäischen Mitgliedsländern. Gemäß ESCO-Jahresbericht 2019 ist dieses Projekt *“... an excellent large-scale test-bed for the use of ESCO in labour market intelligence and big data analysis.”* (EUROPEAN COMMISSION 2018a). ESCO wurde dafür genutzt, um Skillbedarfe aus Online-Stellenanzeigen zu extrahieren, zu klassifizieren und zu präsentieren (ebd.). Der Vorteil, eine übergreifende Stellenanzeigenanalyse für mehrere Mitgliedsstaaten durchzuführen, wird u. a. auch in einer internationalen Vergleichbarkeit der Kompetenzbedarfe gesehen (CEDEFOP 2019). Die Publikationen legen allerdings nahe, dass hier überwiegend noch mit der ISCO-Klassifikation gearbeitet wurde, da zum damaligen Zeitpunkt Übergangsschlüssel von nationalen Klassifikationen zur ISCO-Klassifikation existierten, die Mapping-Listen nationaler Klassifikationen zu ESCO allerdings noch nicht vorlagen. Aus den Publikationen geht des Weiteren hervor, dass für diese Stellenanzeigenanalysen keine Stellenanzeigen des EURES-Portals, sondern unterschiedliche Quellen aus den Mitgliedsländern genutzt wurden (CEDEFOP 2019). (vgl. hierzu auch Länderkapitel Irland, 5.3.2).

Über die Anwendung im Kontext des Skills-OVATEs von Cedefop hinaus gibt es noch weitere Beispiele, in denen ESCO unterstützend für Stellenanzeigenanalysen genutzt wurde. In der Studie „Kompetenzwandel in Krisenzeiten“ wurde beispielweise untersucht, welche transversalen Kompetenzen vor dem Hintergrund des Veränderungsdrucks von Digitalisierung, Dekarbonisierung, demographischem Wandel und Dauerkrisen wichtiger werden. Grundlage war dabei unter anderem auch das ESCO-Modell transversaler Kompetenzen. Nicht verwendet wurde hier die ESCO-Berufklassifikation; stattdessen wurde auf die deutsche Klassifikation der Berufe KldB zurückgegriffen (NOACK/ZIEGLER/MÜLLER 2022).

Im Rahmen der durchgeführten Interviews mit ESCO-Nutzern wurden vergleichbare Anwendungsbereiche identifiziert. Genutzt wurden die ESCO-Berufklassifikation und die ESCO-Skill-Kataloge für:

- Arbeitsmarktanalysen
- Vergleichende Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung
- Jobmatching
- Stellenanzeigenanalysen
- Bildungs- und Berufsberatung

Im Bereich der *vergleichenden Bildungsforschung* wurde ESCO zudem in internationalen Forschungsprojekten auf seine Eignung als Referenzpunkt für ländervergleichende Analysen getestet.

In einer frühen Studie wurden verschiedene nationale Qualifikationen im Bereich der Berufsbildung miteinander verglichen. Dabei wurde geschaut, inwiefern ESCO als Referenzpunkt fungieren könnte. Dies war nicht im Sinne eines Standards zu verstehen, sondern als Messpunkt, ob nationale Qualifikationen eher spezifischer oder eher generalistischer im Vergleich zu ESCO ausgelegt waren. In einem weiteren Schritt wurden auch nichteuropäische Länder mit in den Vergleich einbezogen. Ziel dieses Projekts war die Entwicklung einer Methodologie zum internationalen Vergleich von beruflichen Qualifikationen. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Klassifikationen auf ihre Eignung für diese Zwecke getestet, darunter auch ESCO (EU 02). In diesem frühen Projekt aus dem Jahr 2016 wurden seinerzeit verschiedene Schwachpunkte von ESCO identifiziert, insbesondere mit Blick auf transversale Kompetenzen.

Ebenso wurde eine große Varianz der Qualität von verschiedenen berufsbezogenen Terminologien festgestellt (EU 02). Infolge dessen kam es u. a. zu einer Überarbeitung der transversalen Kompetenzen in der ESCO-Skill-Klassifikation. In der Folgezeit wurden weitere Forschungsprojekte durchgeführt; dabei wurden unterschiedlichste Funktionen von ESCO einer Prüfung unterzogen und es wurden einerseits, wie zuvor erwähnt, verschiedene Schwachstellen thematisiert. Andererseits wurde aber das große Potential von ESCO betont, ein wichtiger Referenzpunkt zu werden, sofern notwendige Verbesserungen und Weiterentwicklungen an der Klassifikation erfolgen. Dies beinhaltet u. a. auch weitere wichtige Nutzungskontexte, z. B. durch die OECD für PISA-Vergleiche von Qualifikationen.

*“But I think what we conclude with is that **ESCO has the potential of becoming a very important reference point, given that it's developed and improved in certain directions (...)** And I can just .. conclude by saying that this research now is used to a large extent by OECD in terms of preparing for the **PISA, for this kind of international assessment of training programs and qualifications.**” (EU 02, eigene Hervorhebungen)*

Im Bereich der vergleichenden Bildungsforschung wird von Akteuren/Akteurinnen aus dem Bildungsbereich der potentiell größte Nutzen gesehen. Dahinter verbirgt sich die Hoffnung, dass man durch ESCO erfahren kann, wie Kompetenzprofile von spezifischen Berufen in anderen Ländern aussehen (PL 12, PL 04). Dementsprechend könnten fehlende Kompetenzen in nationalen Profilen ergänzt werden. In Irland besteht sogar die Hoffnung, ESCO in Zukunft für die Entwicklung und Validierung nationaler Standards heranziehen zu können (I5, 21). Aktuell bietet ESCO diese Möglichkeiten jedoch nicht, da die Listung nationaler Qualifikationen in EUROPASS aktuell noch nicht vollständig ist und darüber hinaus die entsprechende Verlinkung zwischen Berufen und Qualifikationen nicht existiert.

5.4.1.1 Jobmatching

Neben den zuvor erwähnten Bereichen der Arbeitsmarktanalyse, „Skill Intelligence“ und vergleichenden Bildungsforschung liegt eine der Hauptanwendungen im Bereich der *Arbeitsvermittlung, d.h. dem Jobmatching*. Für diesen Funktionsbereich gab es u. a. auch Nutzungsstudien, in welchen insbesondere die technische Machbarkeit eines KI-unterstützten Jobmatchings getestet wurden. Diese Projekte werden auch seitens der Kommission als „user cases“ geführt, fungieren aber eher als zeitlich begrenzte Machbarkeitsstudien, welche die (Weiter-) Entwicklung von ESCO unterstützen. Eine der näher betrachteten Studien kam zum Ergebnis, dass ein KI-basiertes Matching funktionieren kann.

Die Hauptanwendung von ESCO erfolgt in der europäischen Arbeitsvermittlung im Zusammenspiel von nationalen Arbeitsagenturen und EURES. ESCO gilt hier als „Hilfsmittel, als ‚enabler‘, ... um strukturiert Stellenangebote/Bewerberangebote auszutauschen“ (DE 05). Auf Grundlage der länderspezifischen Mappingtabellen bzw. konkret am Beispiel Irlands können täglich alle nationalen Stellenangebote an das EURES-Stellenportal übermittelt werden (PL 08, vgl. für Irland: Kapitel 5.2.2.2). Auf dieser Basis können die Stellenanzeigen europaweit von Bewerbenden verstanden werden. Die Interoperabilität zwischen den nationalen Arbeitsvermittlungssystemen und EURES war der ursprüngliche Treiber, um ESCO und ein praktikables Mapping der nationalen Klassifikationen zu ESCO aufzubauen (DE 05). Dies wird auch von anderen Gesprächspartnern/-partnerinnen als zentrales Ziel hervorgehoben:

“The aim is for the member-states to deliver job vacancies for publication on EURES, which will use ESCO terminology so that they can be understood everywhere, because we're talking about labour mobility here. So, people from one country need to be able to understand what the job vacancy [coming from another country] is asking of them.” (EU 04)

In welchem Ausmaß ESCO zur Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung von privaten Arbeitsvermittlungs- und Personalservice-Agenturen genutzt wird, lässt sich schwer einschätzen. Die im Rahmen dieses Projekts durchgeführten Interviews legen nahe, dass privatwirtschaftliche Arbeitsvermittler häufiger auf ihre eigenen Systeme zurückgreifen, die passgenau für ihre jeweiligen Bedarfe konstruiert sind. ESCO kann in diesem Zusammenhang ein Baustein sein, oder als Übergangsschlüssel fungieren, falls eine Kompatibilität der Ergebnisse mit ESCO vom Kunden / von der Kundin gewünscht wird. Dies sei in erster Linie bei Kunden/Kundinnen aus dem öffentlichen Sektor der Fall (EU 08). In Ländern, in denen eine Zuordnung von ESCO zu vorhandenen nationalen Klassifikationen erfolgte, können diese von privaten Arbeitsvermittlungs- und Personalservice-Agenturen genutzt werden. In Irland müssten diese wiederum ESCO in ihre Systeme integrieren, um sich am Datenaustausch zu beteiligen, sodass hier eine wesentlich größere Hürde besteht (I7, vgl. auch Kap. 5.2.2.2.1).

5.4.1.2 EUROPASS

Neben dem EURES-Portal liegt eine der Hauptverbindungen von ESCO beim *EUROPASS*. Zur Darstellung ihrer Arbeitserfahrung und persönlichen Skills können Nutzende entweder über Suchfunktionen ESCO-Berufe und -Skills identifizieren bzw. Skill-Vorschläge auswählen und einfügen oder über eine Freitextfunktion Eintragungen vornehmen (EUROPEAN COMMISSION 2020). Hier konnten die Interviews allerdings keinen Aufschluss geben, wie stark diese Funktionen bereits von europäischen Bürgern/Bürgerinnen genutzt werden. Aktuell existiert bereits die Möglichkeit, Lebensläufe mit dem EUROPASS zu erstellen, die ebenfalls an das EURES-Portal übermittelt werden können. Diese stimmen aktuell aber noch nicht mit der ESCO-Skill-Klassifikation überein. Aus diesem Grund findet eine Einbeziehung des EUROPASS noch nicht übergreifend statt (I7, 51). Die derzeit noch existierenden Limitationen werden auch von einem anderen Interviewpartner thematisiert, der diesbezüglich auch den IT-getriebenen Ansatz kritisch hinterfragt. Das geringe Ausmaß an Inhalten, die zum Interviewzeitpunkt insgesamt im Bildungsbereich von den Mitgliedsländern übermittelt wurde, mache die Nutzung des EUROPASS nicht attraktiv:

“So, you can indeed connect with ESCO or other means, different existing portals. For example, the EQF portal, the LOQ portal, .. and so on, but you are collecting empty boxes. So that for the users, it's not so interesting to use the product.” (EU 01)

Das Ziel „Erkennbarkeit von EUROPASS“ sei aktuell noch nicht ganz erreicht (PL 11). Diesbezüglich finde allerdings sukzessive eine Weiterentwicklung statt (EU 04). Dabei wird es an anderer Stelle als unerheblich angesehen, wo die verschiedenen europäischen Qualifikationen hinterlegt sind. Diese könnten auch so miteinander verknüpft und aggregiert werden. Die Möglichkeit eines umfassenden Vergleichs wird dabei als nützlich eingeschätzt (PL 04). Eine andere Interviewperson konstatiert, dass es der EU gelinge, im weltweiten Kontext immer mehr Standards zu entwickeln. Der EUROPASS sei ein Baustein der Digitalisierung des europäischen Arbeits- und Bildungsraumes. International sei der EUROPASS eine „Riesenreferenz für viele Staaten“ (DE 01).

Für die zukünftige Bedeutung des EUROPASS-Portals gibt es unterschiedliche Szenarien, die vom Interesse der Mitgliedsstaaten abhängen. Abhängig vom Ausmaß, in dem der EUROPASS mit Content der Mitgliedsländer gefüllt wird, ist letztlich auch die Attraktivität des EUROPASS für mögliche Nutzende. Für das systematische Einpflegen von Inhalten seien aber bestimmte politische Voraussetzungen noch nicht gegeben. Dies betrifft insbesondere die Forderung nach einer partizipativeren Governance in der weiteren Ausgestaltung des EUROPASS (DE 10):

„Und insofern bin ich eigentlich für eine Befüllung von EUROPASS erst, wenn die Europäische Kommission letzten Endes da ganz klar auch einen kooperativen Ansatz wählt. (...) ich will ... eine enge Einbindung der Mitgliedsstaaten und auch der europäischen Sozialpartner in Fragen des Bildungsbereiches. Und das gilt natürlich ganz klar für den EUROPASS auch. Und das sehe ich nicht gewährleistet.“ (DE 10)

5.4.1.3 ESCO zur Identifikation von Kompetenzanforderungen?

Wie zuvor erwähnt, ist neben der Arbeitsvermittlung der Bereich der sogenannten „Skill Intelligence“ und Big Data Analysen ein wichtiges Themenfeld, welches mit der Hilfe von ESCO unterstützt werden soll. Bezug genommen wird einerseits auf den Bedarf von Bildungsanbietern, Bildungspolitik, Unternehmen und Karriereberatungen, frühzeitig Kenntnisse über aktuelle und zukünftige Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu erlangen, die sich auf eine Veränderung der Kompetenzanforderungen auswirken. Andererseits wird betont, dass im Zuge der Digitalisierung des Arbeitsmarkts und von Bildungsprozessen zunehmende Datenmengen zu Berufen und Kompetenzen verfügbar sind (EUROPEAN COMMISSION 2017c, S. 3). ESCO kann, so die Aussagen der Kommission, in diesem Zusammenhang als Klassifikationsgrundlage genutzt werden, um Daten länder- und IT-systemübergreifend zu sammeln, zu aggregieren und zu interpretieren (ebd.). Darüber hinaus sollen die wichtigsten Trends und neu auftretenden Skills und Berufe in ESCO abgebildet werden (ebd., S. 4).

Als zentraler „Showcase“ für diesen Funktions- bzw. Nutzungsbereich von ESCO wird die Big Data Analyse von Online-Stellenanzeigen durch den Cedefop „Skills-OVATE“ angeführt (EUROPEAN COMMISSION 2017c, S. 4). Die Publikationen von Cedefop legen hierzu nahe, dass in erster Linie die Berufsklassifikation von ESCO genutzt wurde, gemeinsam mit der ISCO-Klassifikation, die auf den ersten vier Ebenen deckungsgleich mit ESCO ist. Eine ähnliche Art der Nutzung fand auch in Stellenanzeigenanalysen von „blue print“-Projekten statt (EU 07). Hierfür nicht genutzt wurden Stellenanzeigen aus dem EURES-Portal. In der Verwendung dieses Pools an Stellenanzeigen wird durchaus Potential gesehen, für den gegenwärtigen Zeitpunkt wird jedoch konstatiert: “ ... right now,

transmitting information about the vacancies for which employers struggle to find workers to the EURES database is not obligatory, which reduces the usefulness of these data.” (NAPIERALA 2023) . Darüber hinaus ist unklar, ob aufgrund von zum Teil strengen Datenschutzbestimmungen von Stellenanzeigenanalysen staatlicher Arbeitsagenturen deren Nutzung ohne weiteres möglich sein wird.

Die Nutzung von ESCO zur Identifikation von Kompetenzanforderungen wird von den im Projektkontext interviewten Experten/Expertinnen prinzipiell für möglich erachtet, sie sei zum jetzigen Zeitpunkt allerdings eher „Zukunftsmusik“. Mehrere Interviewte äußern den Wunsch, solche Informationen von ESCO zu erhalten, da das Thema künftig für die europäische Arbeitsmobilität relevanter Berufe und Kompetenzen eine wichtige Rolle spielen. Insgesamt dominiert jedoch eine verhaltene Einschätzung dazu, wie hilfreich ESCO hierfür sein könnte, insbesondere, weil ESCO sich langsamer aktualisiert und langsamer an aktuelle Anforderungen anpasst, als dies bei nationalen Systemen und von kommerziellen Anbietern/Anbieterinnen der Fall ist.

*„wenn sie [neue Skills] bei ESCO ankommen, sind sie bereits bekannt. **Wenn wir neue und in der Zukunft wichtige Sachen identifizieren wollen, dann denke ich, dass ESCO sich dafür nicht eignet.**“* (PL 01, eigene Hervorhebungen)

Von einigen Interviewten wird die Richtung eher umgekehrt gesehen, d.h. dass neue Entwicklungen eher auf nationaler oder regionaler Ebene sowie in den Anwendungen privatwirtschaftlicher Anbieter/-innen identifiziert werden und mit zeitlicher Verzögerung dann auch in ESCO aufgenommen werden.

*“there is a lot of modern things happening in the market that I feel like they will catch up after probably more than a year until these things appear in ESCO. And we, because we are really, yes, on top of our own continuous data streams, **I think they can learn more from us than we can learn from them in that sense.**“* (EU 08, eigene Hervorhebungen)

Wie im Abschnitt 5.4. dargestellt, ist ESCO prinzipiell nutzbar als Taxonomie und Klassifikationsgrundlage für „Skillforecasts“, die auf Basis von Lebensläufen und Stellenanzeigenanalysen gewonnen werden. Diskutiert werden kann in diesem Zusammenhang, ob es sich dabei um eine Relevanzanalyse von „present skills“ handelt, oder ob tatsächlich „future skills“ ermittelt werden können. Wie zuvor erwähnt gibt es aktuell jedoch keine Hinweise, dass hierfür bereits Daten aus dem EUROPASS oder Stellenanzeigen des EURES-Portals genutzt werden. Mit Blick auf ESCO wird die Problematik einer regelmäßigen Aktualisierung in einem als bürokratisch eingeschätzten Abstimmungsprozess in Gremien und Mitgliedsländern thematisiert:

*„wenn die jetzt Millionen an Online-Inseraten mit Artificial Intelligence laufend beobachten und so eine Art Früherkennungssystem aufbauen. Mag schon sein, dass sie da einen Mehrwert schaffen können. Aber **dann muss das immer noch durch dieses enorme Bottleneck an Bürokratie durch.** Und im Endeffekt weiß ich nicht, ob man erwarten kann, dass **ESCO so viel schneller neue Skills entdeckt als Deutschland oder Österreich oder Frankreich oder die Niederlande.** Also da habe ich meine Zweifel.“* (EU 03, eigene Hervorhebungen)

5.4.1.4 ESCO zur Entwicklung von Qualifikations- und Trainingsangeboten

Für Fragestellungen der Berufsbildung besonders relevant ist das Ziel, die Entwicklung von Qualifikationen und Trainingsangeboten durch ESCO zu unterstützen. Dies soll einerseits auf Basis

der zuvor dargestellten „Skill Intelligence“ und Big Data Analysen ermöglicht werden, die Kompetenztrends identifizieren. Diese können dann in Qualifikations- und Trainingsangeboten aufgegriffen werden und somit an die Marktbedarfe angepasst werden (EUROPEAN COMMISSION 2017b, S. 4). Hilfreich könne ESCO nach eigenem Verständnis auch bei der Formulierung von Lernergebnissen sein. Aktuell gibt es jedoch kaum Hinweise, dass ESCO hierfür genutzt wird. Sowohl in den Publikationen der Kommission als auch in den Experteninterviews, die im Rahmen dieses Forschungsprojekts durchgeführt wurden, konnten nur sehr wenige Beispiele identifiziert werden, die sich im weiteren Sinne auf ESCO bezogen. Hierzu gehören die EU-finanzierten „blueprint“-Projekte der Sektor Skills Alliances.

Zentrales Ziel der „blueprint“-Projekte war die Entwicklung und Implementierung von Maßnahmen zur Deckung von Kompetenzlücken. Diesbezüglich gab es in unterschiedlichen Sektoren eine Zusammenarbeit von Branchenverbänden, Unternehmen, Gewerkschaften, Forschungs- und Bildungsinstitutionen sowie staatlichen Akteuren/Akteurinnen in sogenannten „Sektor Skills Alliances“. Der Bezug zu ESCO existiert dabei in zweifacher Hinsicht: einerseits soll ESCO als eine Informationsquelle für die berufliche Landschaft in sektorspezifischen Analysen dienen. Andererseits sind diese Projekte aufgerufen, neue Berufsprofile mit ihren dazugehörigen Trainingsprogrammen zu entwickeln (EUROPEAN COMMISSION 2020). Dies wurde in mehreren dieser Projekte umgesetzt.

Hintergründe zu einem dieser Projekte konnten im Rahmen eines qualitativen Experteninterviews ermittelt werden.²⁶ Grundlage für die Entwicklung neuer Berufsprofile und einem dazugehörigen Trainingsprogramm waren in diesem Projekt Stellenanzeigenanalysen in 13 verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. ESCO wurde in diesem Zusammenhang genutzt, um die in den Stellenprofilen genannten Skills zu klassifizieren. Für die Klassifikation von Berufen wurde auf ESCO und auf die ISCO 08 Klassifikation zurückgegriffen. Ins Forschungsdesign einbezogen wurde auch der Cedefop Skills-OVATE, der als Unterstützung für Projektionen verwendet wurde (*„we use Cedefop Forecast. So once we identify the actual occupations, we use the Cedefop Forecast to project them forward“* EU 07). Nach der Identifikation und Projektion von Skills-Bedarfen bestand ein weiterer Schritt dieses Projekts in der Entwicklung eines Fortbildungsangebots, das sich auf die hier identifizierten Kompetenzbedarfe bezog. Dieses europäische Trainingsangebot sollte dann im Ergebnis den einzelnen Mitgliedsländern und der ESCO-Datenbank zur Verfügung gestellt werden (EU 08). In diesem Beispiel zeigt sich die direkte Verknüpfung von Kompetenzbedarfsermittlung und der Entwicklung von Trainingsangeboten mit jeweiligem Bezug oder der Einbindung von ESCO.

In der Gesamtschau lassen die identifizierten Nutzerbeispiele darauf schließen, dass ESCO selten und eher indirekt zur Entwicklung von Qualifikationen und Trainingsangeboten genutzt wird. Mit Blick auf die Berufsbildung wurden in den Projektanalysen keine Hinweise gefunden, dass ESCO aktuell zum Zweck der Curriculum-Entwicklung herangezogen wird. Unterschiedliche Bewertungen finden sich bei den interviewten Experten/Expertinnen zum Potential von ESCO hierfür. ESCO könnte als Inspirationsquelle genutzt werden. Dies sei insbesondere dann hilfreich, wenn Informationen über Berufe, Fertigkeiten und Fähigkeiten verfügbar wären, die in anderen europäischen Ländern bedeutsam sind. In Irland besteht sogar die Hoffnung, ESCO in Zukunft für die Entwicklung und Validierung nationaler Standards heranziehen zu können (I5, 21).

²⁶ Aus Anonymisierungsgründen wird der vollständige Titel des Projekts hier nicht genannt.

5.4.2 Nutzungsgründe, Nutzungserfahrung und -Bewertung von ESCO

Für eine bessere Einordnung und Bewertung von ESCO wurde in den Nutzer-Interviews nach den Gründen für die Nutzung von ESCO gefragt. Zudem wurden die diesbezüglich gemachten Erfahrungen erfragt und die Interviewten wurden um eine Bewertung von ESCO gebeten. Verschiedene Nutzungsstudien, die von der europäischen Kommission als „User Cases“ präsentiert wurden, hatten u. a. die Aufgabe Nutzbarkeit und Handhabbarkeit der Klassifikation zu testen. Diesbezüglich wurde z.B. die Eignung für internationale Vergleichsstudien oder aber die Matchingfunktionen getestet (vgl. Abschnitt 5.4.1).

Für einige Nutzungskontexte war bzw. ist die ESCO-Nutzung verbindlich vorgegeben. Dies betrifft in erster Linie die Nutzung von ESCO für die europäische Arbeitsvermittlungsplattform EURES. Grundlage hierfür ist, wie zuvor dargestellt, die EU-rechtliche Regelung durch die sogenannte EURES-Verordnung (EUROPÄISCHE UNION 2016). Für „blueprint“-Projekte im Rahmen der Sektor Skills Alliances und auch für einige weitere EU-geförderte Projekte war eine Nutzung bzw. Bezugnahme zu ESCO Voraussetzung für die Projektförderung. Dies wurde von manchen Interviewten expliziter- von anderen weniger direkt geäußert. Methodisch gesehen sei hier auf mögliche Sponsorship-Effekte (SCHNELL/HILL/ESSER 1999) der Interviewten verwiesen.

Als Gründe genannt werden aber auch inhaltliche Vorzüge der Klassifikation, die insbesondere für europäische Vergleichsstudien gewinnbringend seien (vgl. Abschnitt 5.4.1). Als Erweiterung der ISCO 08-Klassifikation verfügt ESCO über eine 5. Gliederungsebene, was insbesondere für Detailanalysen von Vorteil sei. Positiv erwähnt wird ebenfalls eine transparente, nutzerfreundliche Taxonomiestruktur, die in verschiedenen Sprachen anschlussfähig sei. Aufgrund des Open-Source Charakters ist ESCO breit verfügbar und lasse sich gut in vorhandene Systeme integrieren. Ein Mehrwert sei außerdem die Skills-Hierarchie mit einer Vielzahl an transversalen Kompetenzen und Schlüsselwörtern. Ein privatwirtschaftlicher Anbieter von Dienstleistungen im Bereich Stellenanzeigen/CV- Analysen, Jobmatching u.ä. berichtete, dass ESCO nur dann genutzt werde, wenn es der Kunde wünscht (EU 08). Dies sei eher bei Kunden aus dem öffentlichen Sektor der Fall. In solchen Fällen gebe es eine Übersetzung der eigenen Taxonomie-Struktur in ESCO.

5.4.2.1 Nutzungserfahrung und Bewertung

Unterschiedlich fallen die Erfahrungsberichte sowie die Bewertungen von ESCO aus. Von einigen Interviewten positiv bewertet wird die leichte Adaption von ESCO. Es dient dabei als Ausgangspunkt, der für eigene Zwecke weiterentwickelt wird:

“Das ist ja das Schöne an ESCO, eine der vielen Vorteile, du kannst es adaptieren und Fit for Purpose machen, ja? Kannst unterschiedliche Dinge damit machen.” (EU 06)

„It's good. It provides us with a foundation and a basis for our research. That's well established. And that people instantly understand and recognize.” (EU 07)

Als hilfreich wird ESCO in einem anderen Nutzerbeispiel zur Vorstrukturierung von kompetenzbezogenen Erhebungsbögen bewertet. In diesem Projekt sollte die (Weiter-) Entwicklung von bestimmten Kompetenzen durch spezifische Schulungsmaßnahmen gemessen werden. Ausgewählte Skillskonzepte wurden dann für den eigentlichen Nutzungszweck weiterentwickelt.

Na ja, für mich war es vor allem so ein Instrument, das ich zum Ordnen brauchte. (...) Und sie [die Skillklassifikation] war .. die Grundlage dafür, diese Instrumente zu konstruieren. Es war ein Skelett, das .. irgendwie einfach ein Bezugspunkt dafür war, dass wir es sehr präzise hatten. (PL 07)

Ein Schwerpunkt der Klassifikation wird dabei in Bezug auf international vergleichende Fragestellungen gesehen, für die es eine Art Referenzpunkt liefern kann:

"... it provides a very kind of detailed reference point for actually seeing what is happening in the different countries." (EU 02)

Als weiterer Vorteil von ESCO wird von einigen Befragten der Detailgrad gesehen. Positiv angemerkt wird auch die Tatsache, dass neue Berufe inzwischen schneller in die Klassifikation integriert werden (EU 07).

Andererseits gab es auch bewusste Entscheidungen gegen eine umfassendere Nutzung von ESCO für eigene Zwecke. Grund hierfür war u. a. eine effektiver funktionierende eigene Taxonomie für Stellenanzeigenanalysen und zum Jobmatching. Ein Mapping von Ergebnissen der eigenen Taxonomie mit ESCO erfolge nur, wenn dies die Kundschaft verlange. Ein weiterer Schwachpunkt von ESCO wird darin gesehen, dass die Formulierung von Skills und die Art und Weise, wie diese eingegeben werden, nicht der alltäglichen Realität entsprechen:

"I think what is sometimes a bit naive about these initiatives is that, [it is] expected that people are going to adapt that language. Like if I am going to write skills on my CV, I am going to search in this 12,000 ESCO skills how I am supposed to write that and write it in that way with that code. Like that it is never going to happen" (EU 08)

Eine weitere Fragestellung zur Einbindung von ESCO in eigene Systeme und Anwendungen betraf den Nutzen der Klassifikation für die privatwirtschaftliche betriebliche Praxis. Diesbezüglich wird sie, anders als in den überwiegend von Wissenschaftlern/Wissenschaftlerinnen getätigten Äußerungen im vorangegangenen Abschnitt, als wenig nutzerfreundlich bzw. praxistauglich und deshalb eher uninteressant eingeschätzt:

"So the tool as such - and this is a difficult one for the Commission and the IT contractor - it is not so interesting. And it has only added value when integrated in systems or services that should be user friendly" (EU 08)

Der Aspekt einer nutzerfernen Sprache für potentiell Nutzende wird auch in der nachfolgenden Aussage deutlich:

"Im Moment würde ich, ehrlich gesagt, sagen, na ja, wenn es um Stakeholder, also Empfänger (...) in dem Sinne, dass es Arbeitgeber sind, geht, da denke ich, dass dies ein zu weit entferntes Instrument für sie ist. Ich meine, ... es ist schwer, (...) sich in dem Instrument so zu bewegen, dass man die Informationen, die Arbeitgeber brauchen, gewinnt. Das ist UNTER ANDEREM darauf zurückzuführen, dass die Arbeitgeber nicht die Sprache sprechen, die in ESCO verwendet wird, weil das ein standardisiertes Instrument ist". (PL 11)

5.5 ESCO Potentiale und Risiken

5.5.1 Potentiale

Mehrere Experten/Expertinnen sehen Potentiale von ESCO insbesondere in *der Abbildung von non-formalen Qualifikationen*. Damit soll dem Problem begegnet werden, dass häufig nur Kompetenzen, die in geregelten Qualifikationen erworben wurden, dargestellt werden können. Darstellung und Dokumentation von Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die jenseits der formalen Aus- und Weiterbildung erworben wurden, können mit Hilfe der Funktionen im EUROPASS und /oder open badges dokumentiert werden. Diese greifen unter anderem auf den ESCO-Skillskatalog zurück. Potentiale werden diesbezüglich auch in der Entwicklung von Teilqualifikationen gesehen (EU 06). Dies betrifft insbesondere die Konzipierung von *Microcredentials*²⁷. Diese Entwicklungen werden insbesondere von Interviewten als Potentiale bewertet, die dem Konzept von Teilqualifikationen / Microcredentials gegenüber aufgeschlossen sind und diese Entwicklung befürworten. Sowohl unter Experten/Expertinnen des deutschen als auch des polnischen Bildungssystems wird hingegen auch die Frage aufgeworfen, welche Auswirkungen die Etablierung von Teilqualifikationen für ganzheitliche Qualifikationsprofile und das Berufsprinzip haben könnte (DE 01). Microcredentials könnten letztlich auch die Wirkmacht von ESCO erhöhen, sofern sie in das nationale Qualifikationssystem integriert werden (PL 12).

Aus wissenschaftlicher Perspektive liegen die Stärken von ESCO insbesondere im Bereich der *vergleichenden (Arbeitsmarkt-) Forschung*. Die freie Verfügbarkeit und die Adaptionfähigkeit für verschiedene Anwendungsformen erleichtern die Nutzung. Darüber hinaus wird ein europäischer Austausch zu Ontologien und Klassifikationen von Fähigkeiten begünstigt, so die Einschätzung von Experten/Expertinnen. Mit Blick auf die Entwicklung von Qualifizierungsangeboten wurde in Interviews insbesondere der Wunsch geäußert, Informationen darüber zu erlangen, welche Kompetenzen in bestimmten Berufen in anderen europäischen Ländern relevant sind (PL 08),

Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies allerdings nicht vollumfänglich möglich, da die ESCO-Berufsprofile so etwas wie einen kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen und weniger umfangreich ausfallen, als dies bei nationalen Berufs- bzw. Kompetenzprofilen der Fall ist (vgl. hierzu ausführlich: MOTTWEILER u. a. 2022). In der Gesamtbetrachtung europäischer Transparenzinstrumente sehen verschiedene Interviewte im Vergleich zu ESCO eine größere Relevanz des EUROPASS und Digital Credentials für die (Berufs-) Bildung. Verschiedene Interviewte äußerten die Vermutung, dass ESCO auch für die Berufsbildung nützlich sein könnte, ohne dies jedoch weiter zu präzisieren.

Unterschiede in der Bewertung von ESCO existieren zum einen zwischen Bildungs- und Arbeitsmarkt Akteure/Akteurinnen. Darüber hinaus sind länderspezifische Unterschiede erkennbar. Während

²⁷ Laut EU EMPFEHLUNG 9237/22 über einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit könnten Microcredentials helfen, „die Ergebnisse kleiner, maßgeschneiderter Lernerfahrungen zu zertifizieren. Sie ermöglichen den gezielten, flexiblen Erwerb von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen, um neuem und aufkommendem Bedarf in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden und befähigen Personen zur Schließung individueller Kompetenzlücken, die ihrem Erfolg in einem sich rasch wandelnden Umfeld im Wege stehen, ohne jedoch die traditionellen Qualifikationen zu ersetzen. Sie können gegebenenfalls bestehende Qualifikationen ergänzen, indem sie einen Mehrwert erbringen, ohne dabei das Grundprinzip der vollständigen Studiengänge in der allgemeinen und beruflichen Erstausbildung zu untergraben. Microcredentials könnten von einer Vielzahl von Anbietern in verschiedenen (formalen, nichtformalen und informellen) Lernumgebungen konzipiert und ausgestellt werden.“

ESCO in Deutschland von Akteuren/Akteurinnen der Berufsbildung zum Teil sehr kritisch begleitet wird, wird ESCO in Irland insgesamt recht positiv bewertet. Die Potentiale werden beispielsweise für die Erarbeitung neuer nationaler Standards für Irland und die Anerkennung und Vergleichbarkeit von Qualifikationen in der Europäischen Union gesehen, wodurch eine verbesserte Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitgebenden erreicht werde (vgl. ausführlich: Kapitel 5.3.2)

5.5.2 Risiken und Schwächen

Neben den Potentialen, die ESCO für die Bereiche Arbeitsmarkt und Bildung haben könnte, wurden in den Interviews auch Schwächen und Risiken thematisiert. Kritisch gesehen wurde die *Komplexität und Unübersichtlichkeit* von ESCO, die eine Folgenabschätzung dieser Transparenzinstrumente erschwere (vgl. hierzu auch Kapitel 5.2.3.2). Mit Blick auf die Nutzerfreundlichkeit sei die Plattform zum jetzigen Zeitpunkt nicht so aufgebaut, dass man schnell die Informationen finde, die man braucht (PL 11).

Auf einer inhaltlich-technischen Ebene problematisiert werde die fehlende Abbildung von *Kompetenzniveaus* in den ESCO-Skills und in diesem Zusammenhang auch Probleme in der *Messbarkeit von Kompetenzen*. Aktuell gebe es eine Vielzahl an Fähigkeiten im ESCO-Katalog, die nicht bemessen werden könnten (EU 05). Dies mache es dann schwierig für den Matching-Prozess, bei dem der Algorithmus darauf ausgelegt sei, größtmögliche Ähnlichkeiten zu finden:

„Ein Algorithmus versucht möglichst wenig Distanz herzustellen. Das heißt, wenn wir zwei nicht wissen, wie gut wir beispielsweise Tennis spielen können, dann kann der Algorithmus noch so gut sein, wir werden nicht wissen, ob wir gemeinsam ein gutes Team sind.“ (EU 05)

Geplant ist, die Problematik fehlender Kompetenzniveaus im zukünftigen Prozess der Weiterentwicklung zu beheben (EU 04).

Unterschiedliche Aspekte betreffend, werden auch die Formulierung und Granularität von ESCO-Skills thematisiert. Dies betrifft auf einer technischen Umsetzungsebene die Formulierung von Skills in längeren Sätzen. Diese eignen sich nicht gut zum automatisierten Matching mit der Freitexteingabe von Nutzenden, da diese in der Regel wenige Schlagwörter verwenden. Dementsprechend eignen sich für solche Funktionen eher sehr kurze Skill-Formulierungen, wie ein Experte nachfolgend erläutert:

“We match the taxonomy against the text. So, if you have a skill that is like ‘conducting studies and examinations on viral processes’, you know, like seven or eight words, it is not going to be found in a text in that way. But if it just says ‘viral examinations’, just two words, then you are much more likely to find it in text. And so, it is much more useful for our software systems to have those kind of shorter descriptions of skills and job titles as well.” (EU 08)

Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits mehrfach aufgegriffen, ist die *Granularität* von Fähigkeiten und Fertigkeiten ein zentrales Thema in der Beurteilung, wie gut ESCO funktioniert, wofür es sich eignet und welche Stärken und Schwächen die Klassifikation hat. Hier wird die Formulierung der Skill-Konzepte als sehr uneinheitlich wahrgenommen. Die Formulierung seien „zu detailliert, oder zu allgemein oder manchmal beides.“ (PL 01). Für eine internationale Arbeitsmarktklassifikation sei der in ESCO vorhandene Detailreichtum eher nicht hilfreich (EU 03). Umgekehrt werden die gelisteten Skills als unvollständig wahrgenommen. ESCO sei „eine

unvollständige Ressource“, bei der nicht klar sei, warum manche Fähigkeiten auftauchen und andere nicht. Relativierend wird diesbezüglich hinzugefügt, dass sich ESCO immer noch im Aufbau befinde und es somit schwierig sei, zum jetzigen Zeitpunkt ein eindeutiges Urteil zu fällen (PL 01). Gleiches gelte auch für die Abdeckung von Berufen und Bildungsabschlüssen. In mehreren Experteninterviews wurde auch, wie in vorangegangenen Abschnitten erwähnt, eine Verbesserung der Qualität von Übersetzungen gefordert (DE 04).

Länderübergreifend wurden technische und finanzielle Herausforderungen ebenso wie inhaltliche Lücken und fehlende Kenntnisse zu ESCO (vgl. Kapitel 5.2.3) thematisiert. Darüber hinaus berichteten Interviewte aus Irland von spezifischen Herausforderungen, die sich im Zuge der Übernahme der Berufsklassifikation ergeben haben (vgl. Kapitel 5.3.2). Mit einer insgesamt eher mangelnden Kenntnis von Akteuren/Akteurinnen über ESCO verbunden ist, dass der aktuelle Stand der Implementation von ESCO in den Mitgliedsstaaten einschließlich Irlands als zu gering bewertet wird, es sei nötig, dass alle europäischen Partner hinter der Idee von ESCO stünden: *“You need everyone on board to sign into it, to buy into this idea of using this...”* (18, 95). Außerdem würde es für die eigene nationale Implementation von ESCO hilfreich sein, zu wissen, wie andere Länder die Implementation ausführten, so dass man voneinander lernen könne (15, 74).

Obwohl in der verbesserten Arbeitsvermittlung ein großes Potential für Irland gesehen wird, wird gleichzeitig auch kritisiert, dass die Verknüpfung zwischen Arbeitsmarkt und Bildungsabschlüssen, zwischen dem Jobangebot und den Fähigkeiten des Arbeitssuchenden aktuell noch nicht weit fortgeschritten sei (2, 86). Durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz solle ESCO dazu beitragen, diese Lücke zu schließen.

Insbesondere im *deutschen Kontext*, z.T. aber auch bei *polnischen Akteuren/Akteurinnen*, wird die mangelnde Abbildung von systemrelevanten Qualifizierungspfaden als Nachteil oder gar als Risiko gesehen. Für das deutsche Berufsbildungssystem wird hier konkret die Problematik der von ESCO nicht abgebildeten Aufstiegsfortbildungen wie z.B. Meister/-innen und Fachwirte/Fachwirtinnen thematisiert (vgl. hierzu auch Kapitel 5.3.1). Diese Lücke schmälere möglicherweise die Nutzbarkeit für den deutschen Kontext oder hätte im schlimmsten Fall negative Rückkopplungseffekte auf nationale Systeme.

Ein zentraler Kritikpunkt oder je nach Sichtweise auch ein Risiko wird in den bestehenden *Governance-Strukturen* der Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO gesehen. Diese wird von mehreren Experten/Expertinnen als „Top down“ und wenig partizipativ wahrgenommen:

„Und deswegen fände ich es ja eigentlich schade, wenn die Europäische Kommission aus purem Egoismus .. meint, [es] wieder im Top-Down-Prinzip besser machen zu können, als die anderen Akteure in den Ländern (...). Es geht nicht darum, dass die Governance Top-Down von der Kommission gemacht wird, sondern partizipativ ist.“ (DE 10)

Befürchtet wird auch, dass auf direktem oder indirektem Weg auf Grundlage einer computergenerierten – momentan „grottenschlechten“ – Skill-Intelligence Einfluss auf Berufsentwicklungen genommen werden könnte (DE 10). Mehr als mögliches Szenario, denn als aktuelle Realität wird das Risiko skizziert, dass ESCO- und EUROPASS-basierte Big Data Analysen und Prognostiken im Vorfeld von Ordnungsverfahren für Aus- und Fortbildungen durchgeführt werden. Die Etablierung zukünftiger Diagnosetools könnte im Ergebnis dann zu einer Veränderung der Governance-Strukturen in nationalen Berufsbildungssystemen führen (DE 02). Es wird bezweifelt,

dass auf diesem Wege passgenau Qualifikationsbedarfe ermittelt werden könnten (DE 10). Die Nutzung von ESCO zur Ermittlung von veränderten Kompetenzanforderungen sei eine völlig andere Anwendung als der Abgleich von CVs und Stellenanforderungen. ESCO sei in keinem dieser Fälle das endgültige Instrument, da es kein „knowledge Graph“ für Kompetenzen, Berufe etc. sei, der ein zufriedenstellendes Ergebnis liefere (PL 01).

In diesen Kontext fällt auch die Diskussion eines möglichen indirekten Einflusses von ESCO auf die nationale Berufsbildung, indem Standards gesetzt werden bzw. ESCO zum Standard gemacht werden könnte. Hinweise für ein solches Szenario könnten auf europäischer Ebene entwickelte Referenzrahmen (Sprachen, DigiComp) sein, die dann standardmäßig in Ordnungsverfahren berücksichtigt werden müssten. Hierzu haben die bisherigen Analysen allerdings gezeigt, dass die bisher entwickelten europäischen Referenzrahmen nicht eins zu eins in ESCO integriert wurden, sondern in sich abgeschlossene Gebilde sind. Die Diskussion zur Frage, ob ESCO nicht nur ein Standard für eine europäische Berufsklassifikation, sondern auch für Kompetenzprofile werden könnte, wird in Abschnitt 6.2.1 aufgegriffen.

5.6 Zukünftige Entwicklung und Wünsche zur zukünftigen Entwicklung

5.6.1 Zukünftige Entwicklung

Das klar formulierte Ziel für ESCO ist, zur europäischen Leitklassifikation für den Arbeitsmarkt zu werden, wie die nachfolgende Aussage unterstreicht:

“there is a clear mission for ESCO to become the standard classification at the European level. ... we have standard classifications at the national level, but obviously, in order to serve labour mobility, we need a European level” (EU 04, eigene Hervorhebungen)

Sowohl die aktuelle Relevanz als auch die zukünftige Entwicklung von ESCO wird unterschiedlich eingeschätzt. Während einige Interviewte den noch unfertigen Charakter von ESCO („Prototyp“) herausstellen, konstatieren andere bereits aktuell eine vielfältige Nutzung, auch jenseits des EURES-Portals. Nicht nur seitens der Kommission werden die zukünftigen Nutzungsoptionen als europäische Digitalplattform für Beschäftigung und Bildung betont, für die ESCO die taxonomische Grundlage bildet. Funktionen des EUROPASS und weiterer Tools erlauben dann die Erstellung von Bildungsportfolios mit Matchingfunktionen für eine Stellensuche auf europäischer Ebene - bis hin zur Dokumentations- und Walletfunktion für Qualifikationen. Solche Funktionen, die schon seit längerem beworben werden, sind aktuell noch nicht in vollem Umfang verfügbar. Gleiches gilt auch für Skill-Forecasts bzw. Früherkennungssysteme auf europäischer Ebene, für die ESCO möglicherweise zukünftig in stärkerem Umfang genutzt werden könnten.

Perspektivisch könnte ESCO in Verbindung mit dem EUROPASS so etwas wie ein „öffentlich-rechtlicher Gegenentwurf zu LinkedIn“ und vergleichbaren Anbietern werden und eine Karriereplanung mit einem „verlässlichen und datenschutzgesicherten Instrument“ (DE 02) ermöglichen. Voraussetzungen hierfür ist jedoch eine breite Nutzung von ESCO, auch abseits von EU-finanzierten Projekten/Pilotprojekten und Nutzungsstudien. Dafür wären zum einen ein größerer Bekanntheitsgrad, auch abseits von Expertenkreisen notwendig, ebenso wie eine hohe Nutzerfreundlichkeit. Wie hoch die Relevanz im Bereich privater und privatwirtschaftlicher

Anwendungen zukünftig sein wird, wird unterschiedlich eingeschätzt. Einerseits wird der Open Source Charakter und die kostenlose Verfügbarkeit von Open Content als pull-Faktor gesehen, und es wird davon ausgegangen, dass sich ESCO durchsetzen werde. Zu einer eher pessimistischen Einschätzung führt die nach Experteneinschätzung weniger intuitive und nutzerfreundliche Handhabung mit einer langsameren Aktualisierung von Inhalten. Eine mögliche Lösung wäre, dass andere Taxonomien Übersetzungen in die ESCO Taxonomie beinhalten und demnach Schwächen der aktuellen Taxonomie ausgleichen:

“So, I do not believe it is common language in the sense that people are actually going to use - ... I think [what] might happen is that software tools like ours but there are also others, become very good at translating any free text input to the ESCO taxonomy. So, you just type whatever you want to type, as in your own way, and the software says, oh, this is ESCO code 345 ...” (EU 08, eigene Hervorhebungen)

Für den Bereich der (Berufs-) Bildung kann ein möglicher Nutzen von ESCO alles in allem noch nicht gut genug eingeschätzt und beurteilt werden. Denn derzeit überwiegt nicht nur in der Konstruktionslogik, sondern auch in den Anwendungskontexten die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperspektive. Hier scheint eine gewisse Pfadabhängigkeit der ESCO-Entwicklung, die durch einen starken Arbeitsmarktfokus geprägt war, zu einer aktuell und mittelfristig geringer werdenden Relevanz für den Bereich der (Berufs-) Bildung zu führen (vgl. hierzu auch Kapitel 6.2.2). Dies wird von einigen Experten/Expertinnen bedauert, die die Idee einer gemeinsamen Sprache zwischen Arbeits- und Bildungswelt begrüßen (u. a. EU 03). Andere Experten/Expertinnen aus dem Bildungsbereich wären hingegen nicht traurig, wenn ESCO für nationale Bildungskontexte bedeutungslos bliebe (DE 08).

Für die mittelfristige (Weiter-) Entwicklung gibt es allerdings auch konkrete Pläne der Kommission für weitere Schritte. Dies betrifft zum einen eine *adressatenbezogene Weiterentwicklung* des Instruments. Hierzu sei es notwendig zu verstehen, welche Adressaten mit welchen Bedürfnissen bedient werden sollen:

“we need to understand whom we need to serve and how, and what the tool should be delivering, and then go to the actual IT development for the actual implementation.” (EU 04)

Auf der Liste mittelfristiger Ergänzungen und Verbesserungen steht auch eine Weiterentwicklung hinsichtlich von Kompetenzniveaus („*proficiency of skills*“) und sozialer Kompetenzen („*soft skills*“). Ein zentrales Ziel ist darüber hinaus ein regelmäßiges Update der Plattform (*ebd.*).

5.6.2 Wünsche zur zukünftigen Entwicklung von ESCO

Gefragt nach Ihren Wünschen, welche Rolle ESCO in Zukunft spielen sollte, gibt es verschiedene Aspekte, die den befragten Experten/Expertinnen wichtig wären. Diese werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt:

- Rückbesinnung zum Ursprungsgedanken von ESCO: ESCO als *“ mehrsprachiger Schlagwortkatalog für die Berufe, den Arbeitsmarkt- und für die Bildungswelt, das wäre schön.” (EU 03)*

- ESCO als Meta-Instrument zur Verknüpfung von nationalen und sektoralen Klassifikationen. Die Klassifikation sollte als Rückgrat („backbone“) verstanden werden, und deshalb nicht zu detailliert und überladen sein (EU 1)
- Das Zusammenspiel von ESCO und nationalen Klassifikationen sollte hinführen zu einer wechselseitigen Weiterentwicklung
- Einige qualitative Verbesserungen und die Sicherstellung einer hohen Nutzerfreundlichkeit
- Sicherstellung einer Balance zwischen Konsensfindung und Bürokratie
- Etablierung einer partizipativen Governancestruktur

6 Diskussion: Governance, Wirkung und Folgenabschätzung

6.1 ESCO Governance – Vertrauen als (fehlender) Koordinationsmechanismus²⁸

ESCO ist ein Projekt der Europäischen Kommission, dass vom Direktorat der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Inklusion (DG EMPL) durchgeführt wird. Ergebnisse der Analysen zeigen eine vielfältige Verflechtung von Governance-Formen durch verbindliche Rechtsakte, weiche Gesetzgebung und die finanzielle Förderung von Aktionsprogrammen, die die Entwicklung und Umsetzung von ESCO unterstützen sollen. Aufgrund der Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik - in diesem Fall durch die Verknüpfung von ESCO und EURES - scheint eine größere Eingriffstiefe durch verbindliche Rechtsakte (Verordnungen, Beschlüsse) im Bereich der europäischen Berufsbildungspolitik zu bestehen, die üblicherweise im Rahmen des "soft law" angesiedelt ist. Dabei wird es allerdings darauf ankommen, wie und auf welche Weise die Qualifikationsprofile mit den ESCO-Berufen und -Kompetenzen verknüpft werden. Dieser Prozess ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Im Hinblick auf die Governance im ESCO-Entwicklungsprozess deuten die Analysen auf einen differenzierten Ansatz der Kommission hin, wobei sich die (Steuerungs-)Mechanismen im Kontext von EURES und VET unterscheiden. Während im EURES-Kontext eine eher hierarchische Steuerung durch Verordnungen und Entscheidungen sichtbar wird, umfasst der Abstimmungsprozess zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die (Berufs-)Bildung Konsultationen und Treffen der Arbeitsgruppen der Mitgliedsstaaten sowie "weiche" Formen der Koordination durch Konsultation und Verhandlung. Bisherige Analysen deuten aber auch auf eine Informationsasymmetrie zwischen verschiedenen Akteuren/Akteurinnen im Konstruktionsprozess hin, die zu Problemen in der Handlungskoordination geführt haben könnte.

Insgesamt hat sich die Governance in verschiedenen Phasen der Projektentwicklung verändert. Partizipative Formen der Einflussnahme durch Entscheidungsgremien (ESCO Board) wurden zurückgefahren oder werden in naher Zukunft abgeschafft (Maintenance Committee, Member States Working Groups). Die inhaltliche Steuerung im Sinne inhaltlicher Entscheidungen des Contentmanagements (Generation, Aufnahme und Gestaltung von neuen Inhalten) obliegt in letzter

²⁸ Teile dieses Abschnitts wurden aus bereits veröffentlichten Projektpublikationen entnommen, siehe MOTTWEILER (2020), MOTTWEILER/LE MOUILLOUR/ANNEN (2022), ANNEN/MOTTWEILER/LE MOUILLOUR (2020).

Inстанz der Kommission. Experten/Expertinnen werden dabei nach wie vor zur Content-Produktion, zur Beratung und z.T. auch zur Bewertung von Konzepten benötigt und herangezogen. Dies erfolgt jedoch in stärkerem Maße auf Basis von EU-geförderten Projekten. Dementsprechend werden im Koordinierungsprozess unterschiedliche Logiken sowie Diskrepanzen im Verständnis oder in der Interpretation der Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure/Akteurinnen deutlich: einerseits die Projektlogik aus Sicht der Kommission und andererseits die Logik bzw. Erwartung einer partizipativen, verhandlungsbasierten Koordination. Eine Diskrepanz besteht dabei zwischen bildungspolitischen Akteuren/Akteurinnen, die es gewohnt sind, im Rahmen von "Soft Law" zu handeln, und den arbeitsmarktpolitischen Akteuren/Akteurinnen der Kommission, die im EURES-Kontext angesiedelt sind. Dies scheint teilweise zu widersprüchlichen Erwartungen zu führen.

6.1.1 Vertrauen als Koordinationsmodus

In hochkomplexen Entscheidungsfeldern, in denen eine vollständige Information von Akteuren/Akteurinnen nicht vollständig erreichbar ist, ist Vertrauen ein wichtiger Koordinationsmodus (vgl. Kapitel 3.2). Die zunehmende Technisierung des ESCO-Projekts wirkte sich auch auf die Koordinierung aus und offenbarte Spannungen in Bezug auf die politischen Ziele zwischen nationalen und europäischen Akteuren/Akteurinnen. Fehlende (Detail-) Kenntnisse und (zeitliche) Ressourcen haben sich hier als Problem der Mitgestaltung und politischen Entscheidungsfähigkeit herausgestellt. Trotz alternativer Feedbackmechanismen und weiteren Formen der Beteiligung sorgte die projektförmige Steuerung ohne politischen Auftrag der nationalen Ministerien und begrenzte partizipative Entscheidungsmöglichkeiten für einen Vertrauensverlust. Dies zeigte sich insbesondere bei Akteuren/Akteurinnen im deutschen (Berufs-) Bildungskontext, während irische Akteure/Akteurinnen eine optimistischere und vertrauensvollere Haltung ESCO gegenüber offenbaren. Das fehlende Vertrauen kann dabei mit als ein Grund für eine derzeit gescheiterte Verbindung von Arbeits- und Bildungswelt gesehen werden.

6.2 ESCO Wirkung und Folgenabschätzung

6.2.1 ESCO als Standard?

Eine zentrale Diskussion im Zusammenhang der Wirkung und Folgenabschätzung dreht sich um die Bewertung, ob ESCO ein Standard ist bzw. werden könnte oder Standards setzt und welche direkten oder indirekten Konsequenzen dies haben könnte. Diese Debatte erschwerend scheint allerdings ein zum Teil unterschiedliches Verständnis darüber zu herrschen, was ein Standard ist. Nach Duden ist ein Standard „etwas, was als mustergültig, modellhaft angesehen wird und wonach sich andres richtet“; [eine] Richtschnur, [ein] Maßstab, [eine] Norm²⁹.“ Im internationalen Kontext werden häufiger auch Aus- und Fortbildungsordnungen als „Standard“ für Curricula, Lehrpläne etc. bezeichnet. Vergleicht man die unterschiedlichen Aussagen von Akteuren/Akteurinnen zur Frage, ob ESCO ein Standard ist bzw. Standards setzen könnte, ist es deshalb umso wichtiger, deren Einschätzungen in den jeweiligen Kontext bzw. dem jeweiligen Verständnis, was ein Standard ist, einzuordnen.

²⁹ Siehe: https://www.duden.de/rechtschreibung/Standard_Norm

Unstrittig scheint dabei die Einschätzung der Notwendigkeit und Nützlichkeit einer internationalen Berufsklassifikation, um eine Einordnung und Vergleichbarkeit von Berufen jenseits von länderspezifischen Kontexten zu ermöglichen. ESCO ist in diesem Zusammenhang eine Erweiterung der Internationalen Standardklassifikation ISCO-08 (vgl. Kapitel 5.1) für den europäischen Kontext. Neu ist dabei die 5. Klassifikationsebene der ESCO-Berufe sowie die Hinterlegung der dieser Berufe mit Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten („Skills and Competences“). Inwiefern ESCO dabei als „mustergültig“ oder „modellhaft“ angesehen wird, liegt unter anderem auch in der jeweiligen Bewertung, wie gut die ergänzten ESCO-Berufe den europäischen/nationalen Arbeitsmarkt repräsentieren und wie gut die in ESCO hinterlegten Skills die jeweiligen Kompetenzbedarfe widerspiegeln. Diesbezüglich unterscheiden sich die Einschätzungen, wie die vorangegangenen Kapitel verdeutlichen.

Einige Akteure/Akteurinnen äußerten in den Interviews die Erwartung oder auch den Wunsch, dass ESCO zu einem Standard im Sinne einer einheitlichen Referenz wird.

*„Ich würde mich sehr freuen, **wenn einfach das [ESCO] zu einem Standard wird, der akzeptiert wird.** Wo sich auch Unternehmen, genauso wie [sich] die Personen die Mühe machen, sich daran zu halten.“* (EU 05, eigene Hervorhebungen)

Diese Aussage verdeutlicht auch die Bedeutung der „Akzeptanz“ für eine breite Nutzung. Andere Akteure/Akteurinnen äußerten hingegen die Befürchtung, dass ESCO indirekt zu einem Standard im Bildungsbereich werden könnte. Es könne insbesondere durch eine vielfältige Verwendung in Tools, Systemen und Serviceleistungen Standards setzen, auf deren Gestaltung man keinen Einfluss mehr habe. Kontrovers gesehen werden diesbezüglich die ESCO-„Berufsprofile“, d.h. die mit Skills verknüpften Berufe. Die in ESCO abgebildeten Kompetenzprofile könnten jedoch nicht als normativer Referenzrahmen behandelt werden oder in Zusammenhang mit nationalen Curricula und Qualifikationen gebracht werden, wie ein/e Experte/Expertin nachfolgend unterstreicht:

*The main message is, **ESCO tool with occupational profiles may not be treated as a normative reference framework.** Sometimes it's happening. So it's an important source, and in many cases it's validated by sectors. But to say, we will use now that to decide on the quality of a national curriculum or the content of a national qualification, this politically and even technically, it's not acceptable. It's not made for that purpose. The validation is not transparent and not guaranteed.* (EU 01, eigene Hervorhebungen)

Damit wird auch einer möglichen Nutzungsfunktion von ESCO als Grundlage für die Entwicklung von Curricula eine Absage erteilt (vgl. Kapitel 5.4.1.4). ESCO, so ein/e weitere/r Experte/ Expertin, sei eine Terminologie und kein Standard für den Bildungsbereich - und sei auch nie als solcher gedacht gewesen:

*“ESCO is a terminology, it's not a standard. I think that was clear from the beginning that **ESCO could never be a kind of a set standard for education and training.**”* (EU 02, eigene Hervorhebungen)

ESCO könne lediglich eine Unterstützung im Sinne einer Terminologie sein, jedoch niemals Profile oder Inhalte von Qualifikationen definieren. Dies unterliege sowieso und generell der nationalen Zuständigkeit und dürfe nicht von europäischen Institutionen übernommen werden. Es sei nicht realistisch zu glauben, dass eine Terminologie nationale Prozesse in gewisser Weise außer Kraft

setzen könne (EU 02). Es sei allerdings wichtig, so ein/e weitere/r Experte/Expertin, Ängste auf Ebene der Mitgliedsländer, die diesbezüglich bestünden, „aus dem Weg zu räumen“ und

*„... dass man auch **davon wehkommt**, immer zu glauben, dass die ESCO Berufsprofile so etwas wie europäische Standards sein wollen. Das ist sowas wie ein kleinster gemeinsamer Nenner, ein Übersetzungsdrehpunkt, aber eine Standardisierung sehe ich da, ehrlich gesagt, nicht.“* (EU 03, eigene Hervorhebungen)

Die Einschätzung von ESCO als Standard sieht auch ein/e weitere/r Experte/Expertin derzeit überbewertet:

„ ... im Augenblick ist die Lage die: ESCO ist ein Prototyp, immer noch, ist ein Projekt, ist noch kein Standard“ (DE 01, eigene Hervorhebungen)

Betont wird auch die Freiwilligkeit der Nutzung von ESCO, das nichts weiter als eine Taxonomie und eine Terminologie darstelle, die in viele verschiedene Sprachen übersetzt werde. Prinzipiell sei die Funktion mit dem amerikanischen O-Net vergleichbar, bei dem niemand auf die Idee käme, dass O-Net Standards für amerikanische Zertifikate oder Qualifikationen setze (EU 02).

6.2.2 ESCO als Brücke zwischen der Arbeitswelt und der Welt der Bildung?

Neben dem übergeordneten Ziel zur Förderung europäischer Arbeitnehmermobilität ist die Schaffung einer Arbeits- und Bildungswelt verbindenden, gemeinsamen Terminologie ein wichtiger Grund für das ambitionierte, umfangreiche und komplexe Entwicklungsprojekt der Europäischen Kommission:

“To help bridge the gap between the world of education and training and the labour market, the European Commission is developing ESCO. By introducing a standard terminology for occupations, skills, competences and qualifications, ESCO can help education and training systems and the labour market to better identify and manage the availability of required skills, competences and qualifications.” (EUROPEAN COMMISSION 2013, S. 2)

Dieses Ziel ist jedoch insbesondere durch die fehlende Verknüpfung von Qualifikationen mit Skills (und Berufen) bis dato nicht realisiert worden. Die in den frühen Konzeptionen der Klassifikation geplante Brücke zwischen Arbeits- und Bildungswelt wurde bis zum heutigen Tag nicht zu Ende gebaut. Wie in Kapitel 5.1.1 beschrieben, scheiterte eine Entwicklung der ursprünglich geplanten Qualifikationssäule sowohl aus konzeptionellen als auch aus politischen Gründen. Aus konzeptioneller Sicht konnte seitens der Kommission kein überzeugendes und funktionierendes Konzept zur Verknüpfung von Qualifikationen mit Skills und Berufen erarbeitet werden. Dies zeigt sich u. a. auch in verschiedenen Einschätzungen der „Learning Outcome Linking“-Pilotprojekte. Hier wird einerseits auf Probleme der Machbarkeit hingewiesen und andererseits z. T. auch die Sinnhaftigkeit dieser Vorgehensweise angezweifelt (vgl. Kapitel 5.2.2). Aus politischer Sicht wurde von nationalen Akteuren/Akteurinnen, wie zuvor mehrfach dargestellt, immer wieder die Etablierung von neuen (Berufs-) Standards durch die Hintertür befürchtet.

Grundsätzlich wird die Idee einer gemeinsamen Sprache zwischen Bildung und Beschäftigung jedoch von verschiedenen Akteuren/Akteurinnen positiv und sinnvoll bewertet. ESCO sei inkomplett ohne die dritte Qualifikationssäule. Darüber hinaus sei eine zusammenhängende Terminologie für Berufe, Kompetenzen und Qualifikationen eines der Hauptargumente für die Initiierung und Durchführung

dieses sehr kostenintensiven Projekts gewesen. Dementsprechend sei es „traurig“, dass man dies bisher nicht geschafft habe, so ein/e Experte/Expertin (EU 03).

Durch die Verknüpfung aller drei Säulen könnte ein Mehrwert entstehen, so eine weitere Experteneinschätzung:

“So I think that's a missing link there that there's no direct link between the education and the job market, if you like, through ESCO. And it is an area that we could definitely improve on if we were able to sort of join those pieces together.” (I 12)

Wichtig in diesem Zusammenhang scheint auch ein Verständnis dafür, wozu eine Zusammenführung von Qualifikationen nützlich sein könnte:

*“Ich habe das eigentlich immer so gesehen, dass diese Skills dazu dienen würden, wie in einer Bibliothek so eine Art Sacherschließung von Qualifikationen zu machen. Dass sie sozusagen wie Schlagwörter grob beschreiben, was ist der Inhalt dieser Qualifikation. Und es so möglich machen, dass man Qualifikationen über Sprachen- und Ländergrenzen zumindest grob vergleicht, also, dass man es grob suchen kann. **Und dass das nichts zu tun hat mit Validierung, Anerkennung und, ja, gegenseitiges Anerkennen, sondern dass es einfach nur um Suchen geht.** Und ich habe nie verstanden, warum da so die Leidenschaften hochkochen, wenn man von dieser dritten Säule spricht“ (EU 03, eigene Hervorhebungen).*

Andere Interviewte äußern sich eher neutral zu der zum Teil kontrovers diskutierten Frage, ob die Entwicklung und Verknüpfung einer Qualifikationssäule in ESCO wünschenswert sei (PL 04, PL 12). Es sei ausreichend, wenn die unterschiedlichen Qualifikationen auf der EUROPASS-Plattform eingestellt werden, zumal diese als Instrument viel stärker sichtbar sei (PL 12). Darüber hinaus würde eine Datensammlung auf unterschiedlichen Plattformen nicht ausschließen, dass diese miteinander verknüpft werden könnten (PL 04).

Ein/e andere/r Experte/Expertin weist auf die Notwendigkeit von vollständigen Informationen zu existierenden nationalen Qualifikationen hin. Dies würde auch die Erfassung von Qualifikationen aus dem Hochschulbereich beinhalten. Anders als im Bereich der beruflichen Bildung lägen diese oftmals nicht detailliert nach Lernergebnissen aufgeschlüsselt vor (PL 09). Voraussetzung für eine breite und vollständige Umsetzung dieser Idee wäre dementsprechend die Zuarbeit aller Mitgliedsländer aus dem beruflichen und akademischen Bildungsbereich.

6.2.3 Dilemmata von ESCO: Anwendung und Aktualisierung

6.2.3.1 „Anwendungsdilemma“

In der Breite der Anwendungsmöglichkeiten von ESCO, für die in den Veröffentlichungen seitens der Kommission geworben wird, liegt auch ein Dilemma - dass ESCO für unterschiedliche Nutzungsgruppen und -Kontexte zugleich nützlich und attraktiv zu sein hat. Dies kann mitunter dazu führen, dass es für verschiedene Funktionsbereiche Kompromisslösungen gibt, durch die die Nützlichkeit für einzelne Anwendungsmöglichkeiten geschmälert wird. Ein Beispiel hierfür ist die Formulierung von Skills in ganzen Sätzen mit aktiven Verben, die den Formulierungen von Lernergebnissen in Qualifikationen nahekommen. Im Ergebnis erweisen sich diese Skill-

Formulierungen jedoch als ungünstig für ein automatisiertes Matching von Skill-Beschreibungen in Lebensläufen, da aufgrund der Länge der Formulierung weniger zielgenau Entsprechungen gefunden werden. Umgekehrt existiert jedoch für ein automatisiertes Matching mit Lernergebnissen aus Qualifikationen öfter eine geringe Passgenauigkeit aufgrund einer unterschiedlichen Granularität in den Formulierungen. Diese Problematik ergibt sich auch aus der ambitionierten Zielsetzung, eine Verbindung von Arbeits- und Berufswelt herzustellen, und zeigte sich bereits im Entwicklungsprozess von ESCO:

„Das Problem bei ESCO ist ja diese Idee von der eierlegenden Wollmilchsau, die uns damals auch alle umgetrieben hat und die es ja auch nicht unbedingt leichter gemacht hat.“ (DE 03)

Die Weiterentwicklung von ESCO wird deshalb in Teilen davon geprägt sein, die entsprechenden Nutzerbedarfe zu identifizieren und passgenau(er) zu bedienen. Diesbezüglich scheint es zumindest aktuell keine Eingrenzungen in Bezug auf die potentiellen Nutzergruppen zu geben, wie folgende Aussage nahelegt:

„Now the work ahead of us is to understand the actual needs of users, and when I say users, I mean it could be citizens like job seekers, like learners, could be volunteers or it could be employers or education training providers, or even policy makers. So we need to understand whom we need to serve and how, and what the tool should be delivering, and then go to the actual IT development for the actual implementation.“ (EU 04)

6.2.3.2 „Aktualisierungsdilemma“

Aus der Art und Weise, wie Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten in ESCO in der Skill-Säule formuliert und implementiert wurden, ergibt sich ein Bedarf für eine regelmäßige Aktualisierung in kürzeren Intervallen. Die technikspezifischen und eher kleinteiligen Skill-Formulierungen erzeugen dabei einen zusätzlichen Aktualisierungsdruck, weil sichergestellt werden muss, dass jeweils die aktuellsten technologischen Entwicklungen abgebildet sind (vgl. hierzu auch MOTTWEILER u. a. 2022). Gerade vor dem Hintergrund von digitaler und ökologischer Transformation gibt es eine hohe Dynamik auf dem Arbeitsmarkt mit kontinuierlich neu entstehenden Tätigkeiten (DE 07; EU 08).

Übereinstimmend wird die Notwendigkeit einer regelmäßigen Aktualisierung der Skill- und Berufekataloge konstatiert, zugleich wird jedoch von mehreren Interviewten bemängelt, dass der Aktualisierungsprozess in der Vergangenheit zu viel Zeit in Anspruch genommen habe. Hier habe es vier bis fünf Jahre gebraucht, bis eine aktualisierte ESCO-Version veröffentlicht worden sei (EU 01). Ein weiterer Interviewpartner beobachtet eine Verzögerung von mehr als einem Jahr, bevor neue Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt auch in ESCO auftauchen. Andere Systeme und Anwendungen seien diesbezüglich deutlich schneller (EU 08). Von einer hohen Aktualität der bereitgestellten Kataloge hänge auch die Nützlichkeit für die Nutzenden ab (PL 04, EU 07). Bei einer geringen Aktualität könne es sein, dass Nutzende sich Alternativen suchen, die schneller und besser sind (PL 02).

Ein Grund dafür, dass ESCO in den Interviews als „eher statisch“ gesehen wird, bestehe darin, dass die Aktualisierungen von ESCO durch Experten/Expertinnen und nicht durch Daten ausgelöst werden (EU 08). Im bisher praktizierten Aktualisierungsprozess werden neue Konzepte von Experten und Expertinnen identifiziert und beschrieben und schließlich im Austausch mit weiteren Stakeholdern validiert. Dieser eher partizipative Ansatz der Aktualisierung und Weiterentwicklung ist dementsprechend zeitaufwendiger. Die Geschwindigkeit solcher Prozesse ist zudem auch von

Ressourcen abhängig. Eine Möglichkeit, diese Prozesse zu beschleunigen, wird in der Einbindung künstlicher Intelligenz gesehen (EU 04), der Glaube an die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes wird jedoch nicht von allen Experten/Expertinnen geteilt (EU 01).

Ein weiteres Dilemma der Aktualisierung wird dahingehend beschrieben, dass es einerseits den Bedarf regelmäßiger Aktualisierung gebe, es für verschiedene Anwendungen und Anwender jedoch auch ungünstig sein könnte, wenn ESCO ein „moving target“ wäre. Neue Berufe und Kompetenzen müssten zudem immer wieder mit den jeweiligen nationalen Klassifikationen gemappt werden, was wiederum einige Zeit in Anspruch nehmen würde. Hier wird das Dilemma Aktualität versus Konstanz deutlich.

Davon ungeachtet sprechen sich viele Interviewte für ein systematisches und regelmäßiges Update aus, insbesondere den Skill-Katalog betreffend. Das Amerikanische O*Net könnte diesbezüglich ein Vorbild sein. Vorschläge, in welchen Intervallen eine Aktualisierung erfolgen sollte, reichen meist von einem bis zu zwei Jahren bzw. in Abhängigkeit der Marktentwicklungen und daraus abzuleitenden Aktualisierungsbedarfe.

6.2.4 Wirkung auf die nationale Berufsbildung

Auch nach über 12 Jahren Entwicklungszeit ist es schwierig, die Wirkung und Nützlichkeit von ESCO für verschiedene Bereiche der Arbeitsvermittlung, Karriereentwicklung, Skill-Intelligence mit Big Data Analysen im Einzelnen und für nationale Bildungs- und Beschäftigungssysteme als Ganzes einzuschätzen. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass nicht für alle Funktionsbereiche aktuell schon eine vollumfängliche Anwendung möglich ist. Während die Berufe- und die Skill-Klassifikation bereits in verschiedenen Bereichen genutzt werden, sind andere Funktionen wie z.B. die Verknüpfung von Lernergebnissen nationaler und internationaler Qualifikationen mit ESCO-Skills bis zum heutigen Tag noch nicht abgeschlossen. Auch für großzahlige Analysen von Stellenanzeigen und Lebensläufen im Rahmen einer „Skill Intelligence“ scheinen mit Blick auf die aktuelle Studienlage derzeit mehrheitlich noch andere Klassifikationen, Ontologien und Dienstleistende zum Extrahieren von Stellenanzeigen genutzt zu werden. Die grundlegende Funktion von ESCO als Taxonomie und Klassifikationsgrundlage der EURES Stellenanzeigen dürfte dementsprechend die größte Relevanz besitzen, zumal dieser Anwendungsbereich durch die EURES-Verordnung für alle EU-Mitgliedsländer einen verbindlichen Charakter hat.

Darüber hinaus sind Bekanntheit und Verbreitung der Klassifikation zum gegenwärtigen Zeitpunkt begrenzt. Eine insgesamt unvollständige Rezeption von ESCO lässt sich u.a. daran ablesen, dass zum jetzigen Zeitpunkt immer noch nicht alle EU-Mitgliedsländer ein Mapping der ESCO-Berufsklassifikation mit ihren nationalen Berufsklassifikationen veröffentlicht haben. Nur sehr wenige Länder haben auf freiwilliger Basis ein Skillmapping mit nationalen Skillklassifikationen durchgeführt. Für die meisten Anwendungsbereiche gibt es aktuell verschiedene Nutzungsfallbeispiele („user cases“, vgl. Kapitel 5.4), aber keinen generalisierbaren Überblick.

Dementsprechend bewegt sich eine Folgenabschätzung der Wirkung von ESCO auf nationale Berufsbildungssysteme im Bereich von Szenarien, da die Rezeption von ESCO in vielen Kontexten und insbesondere im Bildungsbereich noch nicht als hoch zu bewerten ist. Eine Vielzahl der Anwendenden findet sich im Bereich EU-finanzierter Projekt- und Programmförderung. Hinweise für eine breite Nutzung in privatwirtschaftlichen Kontexten haben die Auswertungen des vorliegenden Forschungsprojekts noch nicht ergeben. Perspektivisch gesehen soll ESCO jedoch, so die Kommission, die neue Leitklassifikation für den europäischen Arbeitsmarkt werden. Denkbar und wahrscheinlich

ist, dass ESCO künftig die bisher breit genutzte ISCO 08 Klassifikation mehr und mehr ablösen wird, zumal es einen hohen Überschneidungsgrad zwischen beiden Klassifikationen gibt.

Im Bildungskontext scheint ESCO aktuell weniger bedeutsam. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Mehrwert für bildungsbezogene Anwendungen gegenwärtig begrenzt ist. Aktuell gibt es keine Hinweise, dass ESCO im nennenswerten Umfang zur Entwicklung von Curricula herangezogen wird. Eine Ausnahme bilden diesbezüglich die EU-geförderten "blueprint"-Projekte der Sector Skills Alliances. Unklar ist diesbezüglich jedoch, welche Akzeptanz und Reichweite die in diesen Projekten entwickelten Qualifizierungsangebote in den jeweiligen Länderkontexten haben werden. Aufgrund von fehlender Relevanz und Reichweite ist ein direkter oder indirekter Einfluss von ESCO auf nationale Systeme der Berufsbildung bis dato nicht zu erkennen. Dies betrifft auch die jeweilige „Curricula Governance“, die nach wie vor von nationalen Akteuren/Akteurinnen geprägt ist.

7 Zielerreichung

Meilensteinplan		
Nr.	Meilenstein	Abgeschlossen
MS 1	Projektstart	I / 2020
MS 2	Theorieanalyse ist durchgeführt, Theoriekonzept ist erstellt	II / 2020
MS 3	Dokumentenanalyse 1 ist durchgeführt und verschriftlicht	III/ 2020
MS 4	Kurze Länderreporte zu Deutschland, Irland, Polen und Lettland sind erstellt	IV/ 2020
BS	1. Projektbeiratssitzung wurde durchgeführt	IV/ 2020
MS 5	Dokumentenanalyse 2 ist durchgeführt und verschriftlicht	III / 2021
MS 6	Kriterien für die Interviewauswahl sind präzisiert	III / 2021
BS	2. Projektbeiratssitzung wurde durchgeführt	III / 2021
MS 7	Interviewausschreibungen (Polen, Lettland, Irland) sind durchgeführt	II / 2022
MS 8	Interviewleitfäden sind erstellt	I / 2022
MS 9	Interviews sind durchgeführt	IV/2022
MS 10	Interviews sind transkribiert	I/2023
MS 11	Interviews externer Dienstleister sind durchgeführt, transkribiert und übersetzt	III/2022
MS 12	Interviews sind ausgewertet	I/2023
BS	3. Projektbeiratssitzung wurde durchgeführt	I/2023
MS 13	Abschlussbericht ist erstellt	III/ 2023
MS 14	Publikationen und Konferenzbeiträge sind erstellt	laufend in Bearbeitung
MS 15	Workshop mit Ministerien und Sozialpartnern durchgeführt	IV / 2023

8 Transfer, Vorträge und Veröffentlichungen

Ziel des BIBB Forschungsprojekts EUKLASS (2.2.342) war, ein besseres Verständnis darüber zu erlangen, wie ESCO funktioniert, wofür es genutzt wird, wie die Governance-Prozesse hinsichtlich der Entwicklung und Weiterentwicklung von ESCO gestaltet sind und welche Bedeutung und welche Wirkung ESCO für nationale (Berufs-) Bildungssysteme hat oder haben könnte. Die im Rahmen dieser Forschungsarbeiten durchgeführte Governance-Analyse liefert für die wissenschaftliche Community einen *Beitrag zur Governance Forschung*, insbesondere indem unterschiedliche Formen der Steuerung zwischen verbindlicher „harter“ Gesetzgebung und weicheren Formen der Gesetzgebung („soft law“) im Mehrebenensystem europäischer und nationalstaatlicher Handlungsarenen in den Blick genommen wurden. Die Projektergebnisse weisen auf eine Diskrepanz zwischen bildungspolitischen Akteuren/Akteurinnen, die es gewohnt sind, im Rahmen von "Soft Law" zu handeln, und arbeitsmarktpolitischen Akteuren/Akteurinnen, die im EURES-Kontext angesiedelt sind. Die Ergebnisse zeigen einerseits Tendenzen zu einer größeren Eingriffstiefe europäischer Bildungspolitik durch die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik. Andererseits wird zugleich aber auch eine Persistenz der vorhanden Modellarchitektur und Governance-Struktur des

deutschen Berufsbildungssysteme deutlich - mit nach wie vor einflussreichen Akteuren/Akteurinnen, sowohl in der nationalen, als auch in der europäischen Handlungsarena. Durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) für die Entwicklung, Weiterentwicklung und Anwendung des europäischen Transparenzinstrumentes ESCO werden für die Akteure/Akteurinnen im Bildungssystem jedoch auch Herausforderungen durch eine steigende Komplexität und zunehmende interdisziplinäre Verflechtungen in einigen bildungspolitischen Beratungs- und Entscheidungsfeldern sichtbar.

Für *Politik und Praxis* liefern die Projektergebnisse wichtige Hintergrundinformationen, Anknüpfungspunkte und Entscheidungshilfen. So tragen die Ergebnisse beispielsweise zu einem besseren Verständnis zur Funktion, Rezeption und Einordnung von ESCO bei. Ausgehend von den Forschungsergebnissen liefert ein für Oktober 2023 geplanter Abschlussworkshop mit Vertreter/-innen aus Politik und Praxis die Möglichkeit, Handlungsempfehlungen abzuleiten. Zugleich bietet der Abschlussworkshop einen Transfer der Forschungsergebnisse in die wissenschaftliche Community. Ein Transfer in Wissenschaft, Politik und Praxis fand und findet auch im Rahmen von Vorträgen und Veröffentlichungen statt (vgl. hierzu auch nachfolgende Auflistung).

Die bisherigen Projektergebnisse zeigen keine direkte oder indirekte Ordnungsrelevanz von ESCO. Diesen Aspekt näher zu beleuchten, war eine Aufgabe dieses Forschungsprojekts.

8.1 Vorträge

MOTTWEILER, H./ LE MOUILLLOUR, I. (2022): Congruence or discrepancy of VET competence profiles? A comparison of ESCO occupation profiles with VET Curricula of four selected countries (Germany, Ireland, Poland & Latvia). Vortrag im Rahmen des 3s/ BIBB / Cedefop Workshops „The Future of VET in Europe. Pathways to vocational excellence“, 09.09.2022

MOTTWEILER, H./LE MOUILLLOUR, I./ ANNEN, S. (2022): New Forms of European VET Governance in the Interplay Between European Labor Market and VET Policy? Beitrag im Rahmen der ECER 2022 “Education in a Changing World: The impact of global realities on the prospects and experiences of educational research”, 01.09.2022.

MOTTWEILER, H. (2021): Governance von Berufsbildungssystemen im nationalen und supranationalen Kontext. Vortrag im Rahmen des Kontaktseminars deutschsprachiger Berufsbildungsinstitute, Bonn, virtuell, 22./23.04.2021

MOTTWEILER, H. (2021): ESCO als Steuerungsinstrument der EU für den Arbeitsmarkt – eine governanceorientierte international vergleichende Betrachtung. Gastvortrag im Rahmen der Lehrveranstaltung „Steuerung von Bildungsprozessen“, Universität Bamberg, 23.06.2021 (online)

8.2 Veröffentlichungen

LE MOUILLLOUR, I. (*under review*): Entre Européanisation et « politique européenne » en matière de certification de formation et d'éducation professionnelle.

MOTTWEILER, H., LE MOUILLLOUR, I., & ANNEN, S. (2022). New forms of European VET governance in the interplay between the European Labour Market and VET Policy? A governance analysis of the European taxonomy of skills, competences, qualifications and occupations (Esco). In C. NÄGELE, N. KERSH, & B. E. STALDER (Eds.), Trends in vocational education and training research, Vol. V. Proceedings of the European Conference on Educational Research (ECER), Vocational Education and Training Network (VETNET) (pp. 121–131). <https://doi.org/10.5281/zenodo.6977267>

MOTTWEILER, H.; GÖRMAR, G.; GUTSCHOW, K.; JORDANSKI, G.; LE MOUILLOUR, I.; SCHAAL, T.; SCHNEIDER, V.; SPILLNER, G.; WEIGEL, T.: (2022). Zwischenbericht, Forschungsprojekt 2.2.342: Steuerungswirkung von supranationalen Klassifikationssystemen: Eine vergleichende Analyse zur Bedeutung des europäischen Klassifikationssystems ESCO für curriculare Fragen und Gestaltungsprinzipien [EUKLASS]. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung.

MOTTWEILER, H. (2022): ESCO: Fragen und Antworten zu einem europäischen Transparenzinstrument. In: Grundlagen der Weiterbildung, Praxishilfen. Nr. 213, September 2022. Hürth, Wolter-Kluwers Verlag (Wiederveröffentlichung des Beitrags aus PersonalAusbilden aus dem Jahr 2021)

ANNEN, S./MOTTWEILER, H./LE MOUILLOUR, I. (2020): ESCO als neues Instrument europäischer Berufsbildungssteuerung? Theoretische Einordnung und empirische Evidenz. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 39, 1-18. Online: https://www.bwpat.de/ausgabe39/annen_etal_bwpat39.pdf (17.12.2020).

MOTTWEILER, H. (2020): Was ist ESCO? Funktion und aktuelle Diskussion eines neuen Transparenzinstruments europäischer (Berufs-)Bildungspolitik. In: BWP 3/2020

MOTTWEILER, H. (2021): ESCO: Fragen und Antworten zu einem europäischen Transparenzinstrument. In: Ausbilderhandbuch Nr. 241, Juni 2021.

9 Literaturverzeichnis

- ALTRICHTER, H.; BRÜSEMEISTER, T.; WISSINGER, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden 2007
- ALTRICHTER, H.; HEINRICH, M.: Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: ALTRICHTER, H.; BRÜSEMEISTER, T.; WISSINGER, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden 2007, S. 55–103
- ANNEN, S.: Anerkennung von Kompetenzen. Kriterienorientierte Analyse ausgewählter Verfahren in Europa. Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2011. 1. Aufl. Bielefeld 2012. URL: <http://swb.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=956850>
- ANNEN, S.; MOTTWEILER, H.; LE MOUILLOUR, I.: ESCO als neues Instrument europäischer Berufsbildungssteuerung? Theoretische Einordnung und empirische Evidenz. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online 29 (2020)
- ANTE, C.: The Europeanisation of Vocational Education and Training. Switzerland 2016
- BECKERT, J.: Die soziale Ordnung von Märkten. In: Working Paper, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 07/6 (2007), S. 25
- BENZ, A.: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle—Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: Politische Vierteljahresschrift (1998), S. 558–589
- BOHLINGER, S.: Governance in der europäischen Berufsbildungspolitik. In: Berufsbildung Heft 178 (2019) 2019, S. 15–17
- BOHLINGER, S.: Steuerungsprinzipien und -mittel europäischer Berufsbildungspolitik. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online 25 (2014), S. 1–23
- BOHLINGER, S.; FISCHER, A. (Hrsg.): Lehrbuch europäische Berufsbildungspolitik. Grundlagen, Herausforderungen und Perspektiven. Bielefeld 2015
- BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (Hrsg.): Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zur „European Taxonomy of Skills, Competences and Occupations“ (ESCO). In: <https://www.bibb.de/dokumente/pdf/HA141.pdf> (2011)
- BUSEMEYER, M. R.: Die Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik. Berlin 2009
- CEDEFOP (Hrsg.): The online job vacancy market in the EU 2019. URL: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/5572>
- CLEMENT, U.: Politische Steuerungslogiken beruflicher Bildung: Zentrifugale und zentripetale Kräfte in der Governance beruflicher Bildung. Grundlagen, Herausforderungen und Perspektiven. In: BOHLINGER, S.; FISCHER, A. (Hrsg.): Lehrbuch europäische Berufsbildungspolitik. Bielefeld 2015, S. 25–55
- DEISSINGER, T.: International education policy: Its influence on the conception of VET and the VET system in Germany. In: Research in Comparative & International Education 2015 10 (2015) 4, S. 607–621
- EISING, R.; LENSCHOW, A.: Europäische Union. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. In: BENZ, A.; LÜTZ, S.; SCHIMANK, U.; SIMONIS, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. 1. Aufl. Wiesbaden 2007, S. 325–338

ESCO PORTAL (Hrsg.): Occupations 2023a

ESCO PORTAL (Hrsg.): Skills 2023b

EUROPÄISCHE UNION (Hrsg.): DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2018/1020 DER KOMMISSION vom 18. Juli 2018 zur Annahme und Aktualisierung der Liste der Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe der europäischen Klassifikation zum Zweck des automatisierten Abgleichs über die gemeinsame IT-Plattform von EURES. In: Amtsblatt der Europäischen Union L 183/17 (2018a)

EUROPÄISCHE UNION (Hrsg.): DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2018/1021 DER KOMMISSION vom 18. Juli 2018 zur Festlegung der technischen Standards und Formate, die für die Anwendung des automatisierten Abgleichs über die gemeinsame IT-Plattform unter Nutzung der europäischen Klassifikation und für die Interoperabilität zwischen den nationalen Systemen und der europäischen Klassifikation benötigt werden. In: Amtsblatt der Europäischen Union (2018b)

EUROPÄISCHE UNION (Hrsg.): VERORDNUNG (EU) 2016/589 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 13. April 2016 über ein Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES), den Zugang von Arbeitnehmern zu mobilitätsfördernden Diensten und die weitere Integration der Arbeitsmärkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 492/2011 und (EU) Nr. 1296/2013. In: Amtsblatt der Europäischen Union L 107/1 (2016)

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO Annual Report 2021 2022

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): European Skills, Competences and Occupations classification: Annual Report 2020. Brussels 2021

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO Annual Report 2019. European Skills, Competences, Qualifications and Occupations. Brussels 2020

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): RfS 43 - Support to the Development of the ESCO qualifications pillar. Final Report v7 - February 2019. Brussels 2019

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO Annual Report 2018. European Skills, Competences, Qualifications and Occupations. Brussels 2018a

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO implementation manual. European Skills, Competences, Qualifications and Occupations. Brussels 2018b

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO Handbook 2017a

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO: Connecting education and training with the labour market. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2017b

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO: harnessing the power of big data analysis for a functional labour market. Luxembourg 2017c

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO: improving career guidance services. Luxembourg 2017d

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCO. European Classification of Skills/Competences, Qualifications and Occupations. Luxembourg 2013

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCOpeda: ESCO Maintenance Committee o. A.a

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCOpeda: ESCO v0.1 o. A.b

EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCOpeda: ESCO v0.2 o. A.c

- EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCOpeda: ESCO v1.1 o. A.d
- EUROPEAN COMMISSION (Hrsg.): ESCOpeda: Reference Groups o. A.e
- GRANDE, E.: Politik im europäischen Mehrebenensystem. In: Onlinequelle: www.demokratiezentrum.org; Printquelle: Forum Politische Bildung (Hg.) EU wird Europa? Erweiterung - Vertiefung - Verfestigung, (1998)
- HALL, P. A.; SOSKICE, D.: An introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P. A.; SOSKICE, D. (Hrsg.): Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage. Oxford 2001, S. 1–70
- HAUPTAUSSCHUSS EMPFEHLUNG 141 (Hrsg.): Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zu ESCO - European Taxonomy of Skills Competences and Occupations. In: Bundesanzeiger Nr. 69 vom 5. Mai 2011 Pressemitteilung Nr. 12/2011 vom 16.03.2011 (2011)
- IRISH GOVERNMENT NEWS SERVICE (Hrsg.): INTREO – THE NEW EMPLOYMENT AND SUPPORT SERVICE LAUNCHED - MerrionStreet – MerrionStreet – Irish Government News Service: Intreo – the new employment and support service launched
- JENSTERLE, N.: Report on the pilot mapping of SQF Qualifications and ESCO Occupation descriptions. Ljubljana 2020
- KÖHLING, K.: Vertrauen und Wissen in Governance-Prozessen. Zug.: Duisburg-Essen, Univ., Diss., 2011. Wiesbaden 2012
- KUHLEE, D.: Steuerung, Neue Steuerung, Governance ... ? Zu Leitbildern, Gestaltungsmustern und Funktionsmechanismen von Steuerungsansätzen in der beruflichen Bildung. In: BOLDER, A.; BREMER, H.; EPPING, R. (Hrsg.): Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung. Wiesbaden 2017, S. 45–72
- KUSSAU, J.; BRÜSEMEISTER, T.: Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: ALTRICHTER, H.; BRÜSEMEISTER, T.; WISSINGER, J. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden 2007
- KUTSCHA, G.: Berufsbildungssystem und Berufsbildungspolitik in Deutschland 2008
- LOSAPPIO, F.: Learning outcomes in ESCO. QUATREC 2 international conference o. A.
- LOSAPPIO, F.; LUTZ, J.: Linking learning outcomes of qualifications to ESCO skills. A pilot for testing 2021
- MAAG MERKI, K.; ALTRICHTER, H.: Educational Governance. In: DDS – Die Deutsche Schule 107 (2015) 4, S. 396–410
- MARKOWITSCH, J.; PLAIMAUER, C.: Descriptors for competence: towards an international standard classification for skills and competences. In: Journal of European Industrial Training 33 (2009) 9, S. 817–837
- MOTTWEILER, H.: Was ist ESCO? : Funktion und aktuelle Diskussion eines neuen Transparenzinstruments 2020
- MOTTWEILER, H.; GÖRMAR, G.; GUTSCHOW, K.; JORDANSKI, G.; LE MOUILLOUR, I.; SCHAAL, T.; SCHNEIDER, V.; SPILLNER, G.; WEIGEL, T.: Zwischenbericht, Forschungsprojekt 2.2.342: Steuerungswirkung von supranationalen Klassifikationssystemen: Eine vergleichende

Analyse zur Bedeutung des europäischen Klassifikationssystems ESCO für curriculare Fragen und Gestaltungsprinzipien [EUKLASS]. Bonn 2022

MOTTWEILER, H.; LE MOUILLOUR, I.; ANNEN, S. (Hrsg.): New Forms of European VET Governance in the Interplay Between the European Labour Market and Vet Policy? A Governance Analysis of the European Taxonomy of Skills, Competences, Qualifications and Occupations (Esco). Zenodo 2022

NAPIERALA, J.: The feasibility of using online job advertisements in analysing unmet EU demand. Luxembourg 2023

NOACK, M.; ZIEGLER, M.; MÜLLER, J.: Kompetenzwandel in Krisenzeiten 2022

POWELL, J. W.; NADINE, B.; LUKAS, G.: Amerikanisierung oder Europäisierung der (Aus-)Bildung? Die Bologna- und Kopenhagen-Prozesse und das neue europäische Modell der Hochschul- und Berufsbildung. In: BECKER R., S. H. (Hrsg.): Soziologische Bildungsforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderhefte, vol 52. Wiesbaden 2012

SCHARPF, F. W.: Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. In: : Europäische Gesellschaftsverfassung 2009, S. 297–330

SCHNELL, R.; HILL, P. B.; ESSER, E.: Methoden der empirischen Sozialforschung. 6. Aufl. München 1999

SEVERING, E.: Europäisierung der Berufsbildung – Wirkungen auf die duale Ausbildung. In: ECKERT, M.; ZÖLLER, A. (Hrsg.): Der europäische Berufsbildungsraum – Beiträge der Berufsbildungsforschung. 6. Forum der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz (AG BFN) vom 19.– 20. September 2005 an der Universität Erfurt. Bonn 2006

STREBEL, A.; ENGELAGE, S.; BAUMELER, C.: Der Beitrag der institutional work- Perspektive zu Educational Governance. In: LANGER, R.; BRÜSEMEISTER, T. (Hrsg.): Handbuch Educational Governance Theorien. Wiesbaden 2019, S. 201–218

TRAMPUSCH, C.: Europeanization and institutional change in vocational education and training in Austria and Germany. In: Governance 22 (2009) 3, S. 369–395

TRAMPUSCH, C.: Jenseits von Anpassungsdruck und Lernen: die Europäisierung der deutschen Berufsbildung. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6 (2008) 4, S. 577–605

WESSELS, W.: Das Politische System der europäischen Union. 2. Aufl. Wiesbaden 2022