

8. Dezember 2021

Auswirkungen von COVID-19 auf die Berufsbildung in Südafrika

GOVET untersucht seit April 2020 in ausgewählten Ländern die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Berufsbildung und den Arbeitsmarkt sowie die ergriffenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Systeme. Weitere Informationen unter www.govet.international.

A1. In welchem Corona-Pandemiestadium befindet sich das Land?

Nach starken Anstiegen des Infektionsgeschehens im Winter („dritte Welle“, Mai – September 2021), einer Spitze von fast 31.000 Neuinfektionen (29.7.) und einem Sieben-Tage-Durchschnitt von etwa 19.000 Fällen stabilisierte sich die Lage zwischenzeitlich auf niedrigem Niveau. Von Mitte Oktober bis Mitte November wurden nur zwei- bis dreihundert neue Fälle pro Tag registriert. Ab Ende November war ein sprunghafter Anstieg der Fallzahlen auf zunächst 16.000 und bald über 20.000 pro Tag zu verzeichnen, der auf die Verbreitung der hoch-ansteckenden Omikron-Virusvariante zurückzuführen ist. Der Reproduktionswert stieg Anfang Dezember landesweit auf 2,55, in Ballungsräumen auf über 3,0.¹ Regionale Hotspots sind in den dynamischen Phasen der Pandemie die industriellen Ballungszentren. Insbesondere die Provinz Gauteng um Johannesburg und Pretoria, aber auch die Küstenprovinz KwaZulu-Natal um Durban hat es stark getroffen in der Phase Mai-Juli 2021. Die Gesamtzahl der landesweit registrierten Fälle überstieg Anfang Dezember die drei Millionen bei einer Bevölkerung von rund 58 Millionen. Südafrika hatte zu diesem Zeitpunkt knapp über 90.000 Todesfälle im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie zu verzeichnen.

B1. Welche sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen hat die Pandemie?

Die Pandemie hat weite Bereiche der Wirtschaft getroffen und zum Teil dramatische soziale Auswirkungen auf die Bevölkerung. Nachdem 2020 das Bruttoinlandsprodukt in Folge der Pandemie um 6,4 % geschrumpft war, nahm die wirtschaftliche Erholung einen volatilen Verlauf. Im ersten Halbjahr wurde ein großer Teil der BIP-Verluste des Vorjahres kompensiert, mit +4,6% im ersten Quartal. Im Juli koinzidierten jedoch die starke Beschleunigung der COVID-Verbreitung und längere Lockdowns mit schweren sozialen Unruhen insbesondere in KwaZulu-Natal. Bei den Protesten, die zusätzlich durch die Strafverfolgung und den Haftantritt von Ex-Präsident Zuma verstärkt wurden, kam es zu Plünderungen, zur Zerstörung öffentlicher und privater Infrastruktur und zu starken Beeinträchtigungen der Sicherheitslage. Dies führte zu einem erneuten Rückgang des BIP um 1,5 % im dritten Quartal, wobei bestimmte Sektoren besonders hart getroffen wurden (Landwirtschaft -13,4%, Handel -5,5%, -4,2% Verarbeitende Industrie, -2,2% Transport). Der große Bergbausektor erholte sich langsam, Wachstum verzeichnete lediglich der Finanzsektor. Auf die Entdeckung der Omikron-Mutation reagierten mehrere Staaten, u.a. die USA und die Europäische Union, mit weitgehenden

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

bibb Bundesinstitut für
Berufsbildung

Einreisebeschränkungen. Diese wirken sich in der Hochsaison massiv auf den Tourismussektor aus, der 2019 3,7% des BIP generierte und auf den fast 750.000 Arbeitsplätze (4,7%) entfielen.

Bereits vor der Pandemie standen die offizielle Arbeitslosenquote von 30,1% und die Jugendarbeitslosigkeit von 57% für die größte gesellschaftspolitische Herausforderung des Landes. Im dritten Quartal 2021 stieg die Quote erneut um 0,5% und liegt nun bei 34,9% (bzw. 46,6% bei Einschluss inaktiver Beschäftigungsfähiger). Frauen sind besonders stark betroffen. Die Jugendarbeitslosigkeit (15- bis 24-jährige) ist auf 74% gestiegen. 3,4 Mio. junge Menschen werden als „NEETs“ (Not in employment, education or training) erfasst.

C1. Welche Maßnahmen ergreift die Regierung?

Eine Schlüsselmaßnahme der Regierung ist das seit Mai 2021 laufende nationale Impfprogramm. Die Impfquote lag am 8.12.2021 bei 25,2 % und ist somit für eine wirksame Immunisierung der Bevölkerung insgesamt zu niedrig. Expert*innen gehen davon aus, dass das ursprünglich angestrebte Ziel, 41 Millionen Bürger*innen (67%) bis zum Jahresende zu immunisieren, frühestens im ersten Quartal des Jahres 2022 erreicht werden kann. Vor Einsetzen der Omikron-Welle wurden täglich 120.000 Dosen geimpft, angestrebt waren 300.000. Entsprechend der Priorisierung wurden in den Gruppen der über 50- und über 60-jährigen höhere Impfquoten erreicht (knapp 60%). Von der neuen Mutante ist jedoch gerade die Gruppe der 20- bis 30-jährigen überproportional betroffen, die zudem einen besonders großen Anteil an der Altersstruktur Südafrikas hat. Nach der Entdeckung der neuen Variante nahm die Impfbereitschaft auch unter den Jüngeren etwas zu.

Die südafrikanische Regierung hatte unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie fünf Krisenreaktionsstufen definiert und danach konsequent situativ angewandt. Im Juni und Juli wurden die Präventionsmaßnahmen schrittweise bis auf Level 4 erhöht, was zum „zweiten Lockdown“, also zu Beschränkungen der Ausgangszeiten, zu Kontaktreduzierungen, zu Schulschließungen und zu Einschränkungen von Mobilität und Präsenzarbeit führte. Ab Ende Juli wurden die Maßnahmen wieder schrittweise abgesenkt und am 1. Oktober auf „Level 1“ zurückgeführt. Aufgrund der deutlich spürbaren wirtschaftlich-sozialen Folgen während des zweiten Lockdowns verzichtet die Regierung in den ersten Wochen nach Beginn der raschen Omikron-Verbreitung auf eine Verschärfung der Beschränkungen (weiter Level 1). Stattdessen verstärkt sie nochmals die Impfkampagne durch Aufklärung und mehrfache Appelle in Ansprachen des Präsidenten zur verantwortlichen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Pandemiekontrolle. Unter ausdrücklichem Hinweis auf Abstimmungen mit Wirtschaft und Sozialpartnern brachte die Regierung Ende November eine Impfpflicht für den Zugang zum Arbeitsplatz, zu öffentlichen Verkehrsmitteln und zu öffentlichen Einrichtungen in die Diskussion.

Im Oktober 2020 startete der Economic Reconstruction and Recovery Plan (ERRP) der Regierung. Der Plan sieht vor allem Interventionen in den Bereichen Infrastruktur, Energiesicherheit, Tourismus, Förderung von Frauen und Jugendlichen, grüne Wirtschaft, Stärkung der Ernährungssicherheit, öffentliche Beschäftigung sowie makroökonomische Interventionen vor.

Südafrika mahnt im internationalen Raum an, dass die Pandemie nur global zu besiegen sei und weltweit gleicher und gerechter Zugang zu Impfstoffen geschaffen werden müsse, auch für Länder mit geringen Einkommen. Gemeinsam mit Indien tritt Südafrika bei der WTO für eine Patentrechtsaussetzung (TRIPS waiver) ein. Es ist geplant, in naher Zukunft eigene Kapazitäten zur Herstellung von Impfstoff aufzubauen, das südafrikanische Pharmaunternehmen Biovac (einziger Impfstoffhersteller eines afrikanischen Landes) kann dabei eine Schlüsselrolle spielen. Dieses Ziel unterstützt eine europäische Initiative zum Aufbau von Produktionsstätten in Afrika unter Führung von Frankreich und Deutschland.

Genomforschung und Sequenzierung wird in Südafrika auf internationalem Spitzenniveau betrieben und gefördert. Die neue Omikron-Variante wurde in den südafrikanischen Lancet-Laboren sowie in Laboren in Botswana im November 2021 entdeckt und anschließend von Teams des National Institute for Communicable Diseases und südafrikanischer Universitäten sequenziert, die Forschungsdaten der internationalen Forschung und Praxis uneingeschränkt zur Verfügung gestellt. Darauf folgende internationale Reisebeschränkungen gegen acht Länder der Region kritisierten Südafrika und die WHO mit Bezug auf deren wirtschaftlich-soziale Folgen und auf mögliche negative Signalwirkungen für die internationale Transparenz von Forschungsdaten.

D1. Wie ist Berufsbildung im Land organisiert (schulisch/betrieblich/dual/mix etc.)

Zuständigkeiten für college-, betriebs- und schulbasierte Aus- und Fortbildung sind auf mehrere Ministerien verteilt. Das Department of Higher Education and Training (DHET) steuert die TVET Colleges als Kern des Berufsbildungssystems, außerdem Weiterbildungs- und Community Colleges sowie Centers of Specialisation. Im selben Ministerium liegt die praktische Kompetenzentwicklung (skills development) durch die „Sector Education and Training Authorities“ (SETAs). Beide Bereiche sind noch nicht ausreichend miteinander verzahnt.

Die staatlichen TVET Colleges bieten eine große Bandbreite an Kursen und Ausbildungsgängen an, die sich in ihrer Ausbildungsdauer stark unterscheiden. Sie reicht von kurzen Zertifikatskursen bis zur dreijährigen Ausbildung. Dabei kann eine Vielzahl an beruflich qualifizierenden Abschlüssen erworben werden (u. a. das „National Certificate Vocational“ NC(V) und das „NATED“ National Certificate). Sie unterscheiden sich nicht nur in der Stufe im nationalen Qualifikationsrahmen, sondern auch in ihrer Wertigkeit. Je nach Abschluss sind theoretische und praktische Ausbildungsinhalte unterschiedlich stark integriert. Angestrebt wird in Südafrika, Qualifizierung bedarfsgerechter auszurichten, die Kooperation mit der Wirtschaft zu stärken und die Abschlüsse zu harmonisieren bzw. veraltete Zertifikate abzuschaffen. Duale Ausbildungsstandards mit Beteiligung der Wirtschaft werden pilotiert, nehmen aber bislang nur einen kleinen Teil des Ausbildungssystems ein.

Parallel dazu besteht die Möglichkeit, über die 21 SETAs eine berufsbildende Qualifikation, sogenannte „learnerships“, zu absolvieren. Die SETAs werden über eine gesetzliche Umlage durch Unternehmen auf jede Personalanstellung finanziert.

E1. Welche Auswirkungen hat die Corona-Pandemie auf die Berufsbildung im Land?

Die Auswirkungen von COVID-19 haben die bereits gravierenden sozioökonomischen Ungleichheiten innerhalb des südafrikanischen Bildungssystems noch weiter verstärkt. So sahen sich über 40% der TVET-Lernenden während des ersten Lockdowns nicht in der Lage, ihre tägliche Ernährung zu finanzieren. Nach längeren Schließungen von Bildungseinrichtungen ab März 2020 kam es im Juli 2021 erneut dazu. Ab August konnten Schüler*innen der Grundschulen und Colleges zurückkehren, zunächst überwiegend in alternierenden Teilgruppen. Bereits vor COVID-19 hatte das DHET begonnen, ein „National Open Learning System“ aufzubauen. Es wurde mit Beginn der Pandemie beschleunigt zu einem vielfältigen, strukturierten Online-Kursangebot für Studierende und Auszubildende öffentlicher Universitäten und Berufsschulen ausgebaut. DHET bezieht private Anbieter in die Umsetzung ein. Die ungleich verteilte Infrastruktur führt auch im digitalen Raum zu sehr heterogenen Lehr-/Lernerfahrungen. Viele Schüler*innen verfügen nicht über geeignete Endgeräte oder Zugang zu stabilem Internet. Über das National Student Financial Aid Scheme (NSFAS) konnten Auszubildende mit Laptops ausgestattet werden, um auch von zu Hause auf Lernprogramme zugreifen zu können. Allerdings boten während des ersten Lockdowns laut Befragung von Lernenden nur 38 % der TVET Colleges virtuellen Unterricht an, im Vergleich zu 80 % der Universitäten und Fachhochschulen. 3,5 % aller Lernenden im postsekundären Bereich (Universitäten und Colleges) hatten keinen Zugang zum

Internet, im TVET-Segment lag die Zahl allerdings mit 15 % deutlich höher. Mit längerem Distanzunterricht ging vielfach die regelmäßige Kommunikation zwischen Einrichtungen und Lernenden verloren, bis hin zum Kontaktabbruch. Auch hier waren TVET-Lernende deutlich stärker betroffen. Über 65 % der Lernenden gaben an, mit psychologischen Störungen konfrontiert gewesen zu sein. Mit dem Distanzunterricht verlieren Schüler*innen auch den Zugang zur täglichen Schulspeisung, was weiterhin als ein wesentlicher Grund für hohe Abbruchraten in Grund- und Berufsschulen gilt.

Zur Vermittlung von theoretischen Bestandteilen der Ausbildung werden digitale Medien genutzt, allen Berufsschullehrer*innen wurde Zugang zum Open Learning System geschaffen und eine e-Learning Handreichung zur Verfügung gestellt. Des Weiteren hat DHET gemeinsam mit Berufsschulen Online-Kurse entwickelt, um TVET-Lernende während COVID-19 zu unterstützen. Herausforderungen bei der Lehrqualität wurden sowohl beim kompetenten Umgang mit digitalen Medien und Technologien als auch bei der pädagogischen Befähigung des Lehrpersonals festgestellt. Auch bereits bestehende Bedarfe beim Ausbau von Managementkompetenz wurden durch die Anforderungen an den Fernunterricht noch deutlicher. Prüfungen konnten unter besonderen Vorkehrungen zum Gesundheitsschutz in den Colleges seit Ende 2020 wieder regulär in Präsenz durchgeführt werden; Mitte 2021 wurden sie zum Teil verschoben und im zweiten Halbjahr nachgeholt.

Zu den schnellen Folgen der Pandemie gehört auch, dass zahlreiche kleinere Firmen schließen mussten, viele weitere mussten Personal entlassen. Infolgedessen verringerte sich das bereits vor der Krise knappe Angebot an „learnerships“ weiter.

Komplementär zum Economic Recovery Plan werden skills strategies für TVET entwickelt, die sich auf strategische Sektoren fokussieren und digitales und Präsenzlernen unter Beteiligung von Industrie und Staat verbinden. Notwendige Kurzzeitinterventionen sollen so mit Qualitätssicherung verbunden werden. Teilqualifikationen in Colleges und Universities of Technologies sollen den Einstieg in Tätigkeiten mit dringlichem Bedarf beschleunigen. Die sozialen und Bildungsfolgen der Pandemie werden in Südafrika von universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen systematisch analysiert und für die Politikberatung genutzt.

F1. Welche Auswirkungen sehen unsere Partner im Land?

Jugendarbeitslosigkeit und die Abkopplung von Arbeit und Einkommen ist ein gravierendes soziales Problem, das durch die Pandemie verstärkt wurde. In Phasen des Distanzlernens pädagogisch fundierte Lernbegleitung zu sichern, bleibt eine Herausforderung. Die unterschiedlichen sozialen und technischen Rahmenbedingungen des Lernens verschärfen die Ungleichheit. Die Krisenlage der Wirtschaft macht gerade für kleine Unternehmen die Beteiligung an der Ausbildung schwierig. Andererseits packt Südafrika die Chancen der Digitalisierung entschlossen an. Die Verbesserung von Ausbildungszugang, -qualität und Übergängen in die Beschäftigung hat hohe politische Priorität und wird stetig vorangetrieben. Trotz der dringenden Notwendigkeit, schnell mit beschäftigungswirksamen Maßnahmen der Jugendarbeitslosigkeit zu begegnen, verfolgt die Regierung auch die Qualitätsentwicklung und die Erhöhung der Attraktivität beruflicher Bildung stetig weiter. Dabei spielt auch die Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft und der sozialpartnerschaftliche Dialog eine zunehmende Rolle.

G1. Mit welchen Angeboten/Formaten könnte man die Partner unterstützen?

Bestehende Kooperationsschwerpunkte bei der Entwicklung von beruflichem Lehrpersonal werden weiter gestärkt. Auch zur Entwicklung von Standards und Curricula oder zur Qualitätssicherung in der

beruflichen Bildung läuft die Zusammenarbeit mit Präsenz- und Onlineformaten weiter. Die Pandemie hat die Umsetzung laufender Projektkooperationen erschwert, doch auch mit digitalen Mitteln konnte ihre Fortführung gesichert werden. Neue deutsche duale Trainingsangebote sind gestartet, wenn auch mit geringeren Zahlen an Lerner*innen / Auszubildenden als geplant. Die Umstellung auf E-Learning-Angebote und die Begleitung des Lehrpersonals beim Ausbau digital-didaktischer Kompetenzen sind Themen, die durch die Pandemie noch stärker in den Blickpunkt rücken. Der stetige Politikdialog, die Beteiligung an virtuellen Austauschformaten und die Zusammenarbeit in Umsetzungsprojekten belegen das starke gegenseitige Interesse an der weiteren Kooperation.