
Zentrale Ergebnisse

**Evaluation der IHK-Pilotinitiative
Zertifizierung von Teilqualifikationen**

Berlin, 10. November 2016

Auftraggeber

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Breite Str. 29

10178 Berlin

Autoren

Dr. Tim Grebe

Dr. Verena Schüren

Dr. Stefan Ekert

INTERVAL GmbH

Habersaathstr. 58

10115 Berlin

www.interval-berlin.de

1 Einleitung

Personen ohne Berufsabschluss oder mit einem auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr nachgefragten Abschluss haben geringe Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung, weil der Bedarf an An- und Ungelernten auf dem deutschen Arbeitsmarkt seit Jahren sinkt und auch in Zukunft weiter sinken wird – bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an qualifizierten und teilqualifizierten Fachkräften.¹ Die gute Situation auf dem Arbeitsmarkt ändert daran allenfalls temporär etwas.

Das Ziel der IHK-Pilotinitiative Zertifizierung von Teilqualifikationen war es, diesen Zielgruppen verbesserte Qualifizierungsangebote zu machen und ihnen über Teilschritte den nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses zu ermöglichen und/oder ihren (Wieder-) Einstieg in Arbeit zu unterstützen. Gleichzeitig sollten die Mitgliedsunternehmen bei der Sicherung ihres Fachkräftebedarfs unterstützt werden. Der Ansatz bestand insbesondere über die verbesserte Feststellung und Dokumentation von Kompetenzen, die in Teilqualifikationen (TQ) erworben wurden, aber auch in der Schaffung neuer Qualifizierungsangebote in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern. Während das Handlungsfeld modulare Nachqualifizierung bereits umfangreich bearbeitet wurde, betraten die IHKs mit ihren Projekten zur bundeseinheitlichen Feststellung und Dokumentation von TQ Neuland.

Zur Begleitung der Pilotinitiative hat der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) im Sommer 2014 die INTERVAL GmbH mit einer formativen und summativen Evaluation beauftragt. Der vorliegende Kurzbericht enthält zentrale Ergebnisse daraus. Ein ausführlicher Bericht wird Anfang 2017 veröffentlicht.

2 Erkenntnisziele der Untersuchung und methodisches Vorgehen

Die Evaluation stützt sich auf ein breites Spektrum von Erhebungen und Auswertungen, um die Implementation der Projekte, die Zielgruppenerreichung, die Zufriedenheit der Teilnehmer mit den TQ, Effekte und Erfahrungen aus Sicht der Teilnehmer, der beteiligten IHKs, Bildungsträger und Unternehmen und schließlich die Nutzungsperspektiven des Ansatzes für die Zukunft analysieren zu können.

Die Datengrundlage der Evaluation umfasst

- Fallstudien, inklusive qualitativen Interviews mit allen Projektbeteiligten (Kammern, Teilnehmer, Unternehmen, Bildungsträger, Agenturen für Arbeit, Jobcenter etc.) in acht Regionen in 2014, um verschiedene Projektansätze im Detail zu untersuchen und Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Vorgehen aufzudecken,

¹ Vogler-Ludwig, Düll (2013): Arbeitsmarkt 2030, S. 82 ff

- Kurzabfragen des DIHK bei den IHKs zu verschiedenen Zeitpunkten, um die Beteiligung über die Zeit und das Spektrum der angebotenen Berufe zu untersuchen,
- eine teilstandardisierte Befragung von Teilnehmern an Teilqualifikationsmaßnahmen im Rahmen von Kompetenzfeststellungen im zweiten Halbjahr 2015 (n=323), vor allem um Charakteristika der Teilnehmergruppe zu erfassen und deren Zufriedenheit mit dem Ansatz zu erheben,
- eine qualitative Wiederholungsbefragung von Teilnehmern zum Verbleib und zum Nutzen der erworbenen TQ-Zertifikate im Sommer 2016 (n=42),
- eine Befragung von Bildungsträgern im Herbst / Winter 2015 (n=44), die Informationen zu den Übergängen der Teilnehmenden in Arbeit bzw. weitere Qualifizierung sowie zu den Erfahrungen der Bildungsträger mit dem TQ-Ansatz lieferte,
- zwei Befragungen aller IHKs in den Jahren 2014 und 2016 (jeweils n=72), um Erfahrungen mit dem Ansatz, aber auch Gründe für die Nicht-Beteiligung an der Pilotinitiative zu erfahren,
- einen Fragenblock zur Akzeptanz von TQ bei Unternehmen in einer Online-Umfrage des DIHK 2016 zum Thema Aus- und Weiterbildung (n=9.744) sowie
- einen formativen Workshop mit IHKs Anfang 2015, in dessen Rahmen ein Erfahrungsaustausch zwischen IHKs stattfand und erste Ergebnisse der Evaluation diskutiert wurden.

Die Evaluation berücksichtigt die Sichtweisen aller beteiligten Akteure und kann auf dieser Grundlage verlässliche Ergebnisse zur Nutzung des Ansatzes und seiner Bewertung ableiten.

3 Ergebnisse

3.1 Ergebnisse zur Implementation der Pilotinitiative

Seit Beginn der Pilotinitiative im Frühjahr 2013 beteiligten sich insgesamt 42 IHKs an der Erprobung von TQ. Davon nahmen 29 IHKs im direkten und 13 im indirekten Weg an der Pilotinitiative teil. Im direkten Weg der Zertifizierung erfolgte die Kompetenzfeststellung am Ende einer Teilqualifikationsmaßnahme durch Evaluatoren der IHK. Teilnehmer, die diese Kompetenzfeststellung erfolgreich absolvierten, erhielten ein IHK-Zertifikat einschließlich Leistungsnachweis. Im indirekten Weg wurden nicht die Teilnehmer geprüft, sondern die TQ-Maßnahmen. Waren aus Sicht der IHK bestimmte Qualitätsanforderungen an die Maßnahme (u. a. auch eine vom Bildungsträger durchgeführte Kompetenzfeststellung am Ende jeder TQ) und den Träger erfüllt, erhielt die Institution die Bestätigung über die Qualität der TQ-Maßnahme. Die Teilnehmer erhielten i. d. R. nach erfolgreicher Teilnahme eine Teilnahmebescheinigung von der IHK.

Nicht in allen an der Pilotinitiative beteiligten IHKs wurden (bislang) Kompetenzfeststellungen durchgeführt bzw. Maßnahmen geprüft. Dies hat unterschiedliche Ursachen, eine davon ist die teilweise sehr geringe Nachfrage nach TQ-Maßnahmen durch verschiedene Akteure.

Die Projekte der 42 IHKs deckten ein großes Spektrum an Konzepten und Lernarrangements ab. Diese unterschieden sich (neben dem Weg der Erprobung) vor allem hinsichtlich folgender Aspekte:

- Unterschiede in der Abschlussorientierung: Während einige Maßnahmen primär auf den Übergang in Arbeit abzielten, lag der Fokus anderer Projekte stärker auf der Hinführung von Teilnehmern zur Externenprüfung.
- Unterschiede in der Akteursstruktur: IHKs und Bildungsträger waren in allen Fällen an der Umsetzung der Ansätze beteiligt. Bei der Einbeziehung von Unternehmen sowie von Arbeitsagenturen und Jobcentern gab es hingegen deutliche Unterschiede.
- Unterschiede in der Teilnehmerzielgruppe: Während sich einige Angebote vor allem an arbeitslose Geringqualifizierte richteten, fokussierten andere auf An- und Ungelernte in Unternehmen. Auch die Zusammensetzung der Altersgruppen unterschied sich.
- Unterschiede in der Intensität der Zusammenarbeit mit Bildungsträgern: In beiden Wegen verfolgten einige IHKs Ansätze, die auf sehr engen und fortlaufenden Kontakten mit basierten. In anderen Ansätzen (insb. im indirekten Weg) gab es eine enge Kooperation nur im Zuge der Bestätigung über die Qualität der TQ-Maßnahme.

Im direkten Weg ließen sich auch Unterschiede im Hinblick auf die Umsetzung der Kompetenzfeststellungen erkennen, was die Auswahl von Evaluatoren, die Erstellung von Aufgaben sowie die Durchführungsorte betrifft.

In der Pilotinitiative wurden Angebote in mehr als 20 Berufen unterbreitet. Es lässt sich eine Dominanz des Bereichs Lager / Logistik feststellen, der nach Aussage beteiligter IHKs vor allem vor dem Hintergrund des entsprechenden Bedarfs auf dem Arbeitsmarkt sowie der Möglichkeiten zum Quereinstieg zu sehen ist.

In den meisten Projekten im Rahmen der Pilotinitiative wurden Ausbildungsbausteine des BIBB oder Teilqualifikationen der BA aus dem Modellprojekt „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“ verwendet. Da die verwendeten Bausteine in einigen Fällen aus Sicht der Projektbeteiligten nicht zu Arbeitsprozessen in Unternehmen passten, wurden vereinzelt Anpassungen vorgenommen. In 10 der 42 teilnehmenden IHKs wurden daneben (auch) vollständig vor Ort entwickelte Module angewendet. Grund dafür war in fast allen Fällen die mangelnde Verfügbarkeit von Bausteinen aus den o.a. Quellen zum Projektbeginn.

3.2 Ergebnisse zur Zielgruppenerreichung und zur Teilnehmerzufriedenheit

Insgesamt haben (Stand März 2016) ca. 2.100 Personen im Rahmen der Pilotinitiative eine Qualifizierung unter Verwendung von TQ begonnen. Die Zahl dürfte bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiter gestiegen sein. Sie beruht teilweise auf Schätzungen, da nicht in allen IHKs eine Erfassung der Teilnehmenden erfolgt; diese wurden in einigen Regionen erst bei Anmeldung zur Kompetenzfeststellung oder gar nicht erfasst. Zum gleichen Zeitpunkt waren nach Angaben der beteiligten IHKs rund 1.800 Zertifikate über bestandene TQ bzw. Teilnahmebescheinigungen ausgestellt worden.

Die Zahl der Teilnehmer pro Projekt variierte dabei stark. Teilnehmerstarke Projekte mit insgesamt über 200 Personen sind ebenso vertreten wie IHKs, in denen (bislang) weniger als 10 Personen eine Kompetenzfeststellung absolviert und ein TQ-Zertifikat erhalten haben.

Hauptdeterminante der Teilnehmerzahlen waren die aktive Beteiligung von Bildungsträgern an den Projekten sowie die Vermittlungspraxis der Arbeitsagenturen und Jobcenter, die in den meisten Fällen Finanziers der Maßnahmen waren.

Wie die Befragung von Teilnehmern zeigte, wurde eine Zielgruppe erreicht, für die Nachqualifizierung grundsätzlich als ein sinnvoller Ansatz erscheint. Jeweils rund die Hälfte der befragten Teilnehmer...

- sind 35 Jahre alt oder älter,
- hatten vor Beginn der ersten TQ weder einen (in Deutschland anerkannten) Berufsabschluss noch einen Studienabschluss,
- haben maximal einen Hauptschulabschluss.

Rund ein Drittel der Teilnehmer hatte einen Migrationshintergrund.

Vertreten waren sowohl Langzeitarbeitslose aus dem Rechtskreis SGB II als auch Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB III, zudem auch Beschäftigte, deren Qualifizierung über das Programm WeGebAU finanziert wurde.

Die Zufriedenheit der Teilnehmer mit den TQ-Maßnahmen war generell hoch. Zwar gab es vereinzelt Kritik an heterogenen Lerngruppen, ungenügender Ausstattung der Bildungsträger sowie eine aus Sicht der Teilnehmer nicht ausreichende Vorbereitung auf die Externenprüfung; im Großen und Ganzen fielen die Bewertungen jedoch sehr positiv aus. So waren jeweils über 70 % mit Aspekten wie den Lerninhalten, den Materialien und Unterlagen, den Qualifizierungsorten sowie der Größe und Zusammensetzung der Lerngruppen zufrieden. Diese Ergebnisse sprechen nicht für den TQ-Ansatz an sich, sondern insbesondere dafür, dass es den IHKs gelungen ist, qualitativ gute Bildungsanbieter für die Kooperation im Rahmen der Pilotinitiative zu gewinnen.

Spezifische Nutzenaspekte der TQ wurden ebenfalls positiv bewertet. So bestätigten jeweils deutlich mehr als die Hälfte der Teilnehmer die Aussage, die Aufteilung der Berufsinhalte in TQ erleichtere das Lernen oder den Erwerb eines Berufsabschlusses. Nur in Bezug auf die Wirkung der Zertifikate bei Unternehmen haben die Teilnehmer noch wenige positive Erfahrungen gemacht. Nur rund jeder fünfte Teilnehmer bestätigte in der Befragung die Aussage, die TQ-Zertifikate seien bereits hilfreich bei der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten gewesen.

3.3 Ergebnisse zu Erfahrungen aus der Pilotinitiative und Effekten der TQs auf den Übergang in Arbeit

Auf Basis der Angaben beteiligter Bildungsträger lässt sich abschätzen, dass knapp zwei Drittel der Teilnehmer sechs Monate nach Ende einer TQ-Maßnahme in Arbeit waren (berücksichtigt werden konnten nur Maßnahmen, die zum Befragungszeitpunkt bereits hinreichend lange abgeschlossen waren). Weitere 11 % waren in einer weiteren Qualifizierung; meist absolvierten sie eine weitere TQ. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige teilnehmerstarke Maßnahmen sich an Personen richteten, die bereits zuvor in Beschäftigung waren (WeGeBAU Maßnahmen). Die angegebenen Quoten sind also nicht unmittelbar mit Eingliederungsquoten anderer Qualifizierungsangebote zu vergleichen.

Eine systematische Erfassung von auf Basis von TQ absolvierten Externenprüfungen erfolgte im Rahmen der Pilotinitiative nicht. Viele IHKs konnten keine Angabe dazu machen, wie viele Teilnehmer mittlerweile über die Externenprüfung einen Berufsabschluss erworben haben. Auf Basis der vorliegenden Angaben lässt sich jedoch eine Zahl von Externenprüfungen im dreistelligen Bereich abschätzen. Diese wird in den nächsten Monaten voraussichtlich weiter deutlich ansteigen, da sich viele Teilnehmer noch in der Qualifizierung befinden und diese auch erst nach Sommer 2014 begonnen haben.

Auf Basis der Angaben von IHKs und Teilnehmern lässt sich ferner abschätzen, dass rund 25 % bis 30 % der Teilnehmer im Frühjahr 2016 bereits mehr als eine TQ erfolgreich absolviert hatten. Auch dieser Wert dürfte weiter steigen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass nach übereinstimmender Angabe der verschiedenen Befragtengruppen die zentrale Herausforderung beim TQ-Ansatz ist, eine Finanzierung von mehreren aufeinanderfolgenden TQ sicherzustellen und zu gewährleisten, dass diese über einen längeren Zeitraum auch tatsächlich angeboten werden, damit Teilnehmer, die nach dem Erwerb einer TQ in Arbeit gegangen sind, später daran anknüpfen können.

Die IHK-Pilotinitiative hat die Maßnahmenlandschaft erweitert: Bei über 70 % der beteiligten Bildungsträger sind nach deren eigenen Angaben neue Maßnahmenformate entstanden oder bestehende Angebote weiterentwickelt worden. Die bisherigen Erfahrungen der IHKs und der Träger sind bezüglich der meisten Aspekte positiv. Abstriche werden lediglich bei der Akzeptanz der Betriebe gemacht. Noch erkennen weniger als ein Viertel der IHKs und weniger als 40 % der befragten Bildungsträger ein hohes Interesse der Betriebe an TQ-Zertifikaten.

3.4 Ergebnisse zur zukünftigen Nutzung von TQs

In der Zukunft sehen die beteiligten IHKs aufgrund der guten Erfahrungen ein großes Potenzial für TQ und andere Ansätze der modularen Nachqualifizierung. Dieses Potenzial wird einerseits im Bereich der Qualifizierung von erwachsenen Arbeitslosen sowie gering qualifizierten Beschäftigten gesehen. In der Zukunft wird daneben jedoch insbesondere in der Qualifizierung von erwachsenen Geflüchteten ohne in Deutschland anerkannten Berufsabschluss sowie anderen erwachsenen Zuwanderergruppen ein wichtiges Anwendungsfeld für TQ und andere Angebote der modularen Nachqualifizierung erkannt.

4 Gelingensfaktoren

Aus den Ergebnissen der Evaluation lassen sich Gelingensfaktoren für die erfolgreiche Projektimplementierung ableiten, die sich danach differenzieren lassen, ob es den Projekten primär um einen Übergang in Arbeit oder den Erwerb von Berufsabschlüssen über die Externenprüfung geht.

- **Gelingensfaktoren für den Übergang in Arbeit:**
 - Bedarfsgerechtigkeit der Teilqualifikationen
 - Regionale Arbeitsmarktnachfrage
 - Auswahl der Praktikumsbetriebe, um Klebeeffekte zu maximieren
 - Kenntnis und Akzeptanz der Zertifikate bei den Unternehmen, aber auch aktive Darstellung der Zertifikate durch die Teilnehmer
- **Gelingensfaktoren für den Weg in Richtung Externenprüfung:**
 - Zentral: Gesicherte Finanzierung für teils mehrjährigen Qualifizierungsprozess
 - Eingangs-Kompetenzfeststellung („Modul 0“) sowie Feststellung der Eignung und Motivation, um Abbrüche zu vermeiden
 - Angebot regelmäßiger Kompetenzfeststellungen auch für kleine Gruppen, um Wartezeiten im Qualifizierungsprozess zu vermeiden
 - Nachhaltiges und zeitlich flexibles Angebot an TQs (auch nach Beschäftigungsphasen)
 - Begleitende Orientierung und Beratung auf dem Weg zum Berufsabschluss („Kümmerer“)
 - Bei beschäftigungsbegleitenden Ansätzen: Berücksichtigung Auslastungssituation der Unternehmen, insb. saisonale Schwankungen

5 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Rahmen der IHK-Pilotinitiative eine breite Erprobung der Zertifizierung von TQ gelungen ist, die wichtige Erkenntnisse für die Verstetigung eines TQ-Angebots geliefert hat. Hervorzuheben ist, dass dies ohne die Schaffung von gesondert geförderten und zeitlich begrenzten Projektstrukturen gelungen ist, was die Überführung in ein nachhaltiges Angebot erleichtern dürfte. Die meisten IHKs und Bildungsträger haben dabei gute Erfahrungen gemacht und wollen ihr Engagement fortsetzen. Aus Sicht der Evaluation ist das zu begrüßen, auch wenn der Ansatz nur eine begrenzte Zielgruppe anspricht. Zertifizierte TQ können die große Herausforderung der Nachqualifizierung nicht allein lösen, sind aber ein hilfreiches Instrument, das unter anderem den Weg in Richtung Berufsabschluss erleichtern kann, auch bei Personen, bei denen das erfolgreiche Durchlaufen einer vollständigen Umschulung nicht sicher erscheint oder die einen niedrigrschwelligeren Einstieg benötigen. Ferner können TQ den Übergang in Arbeit unterstützen, die Nachqualifizierung von Geflüchteten fördern und die Beschäftigungsstabilität von geringqualifizierten Beschäftigten erhöhen. Es lässt sich aber auch feststellen, dass Nachqualifizierung mit Teilqualifikationen kein „Selbstläufer“ ist – entsprechende Strukturen müssen erst über einen längeren Zeitraum aufgebaut werden. Auch dies spricht dafür, die entsprechenden Aktivitäten unter Verwendung bundeseinheitlicher Standards zu verstetigen.