



Kommissionsdrucksache 19(28)78 c

20.05.2020

Dr. Nicole Cujai
Geschäftsbereich Arbeitsmarkt,
Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Ergänzende Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

„Wege in die qualifizierte Erwerbstätigkeit -
Spektrum und Erfolgsfaktoren der Förderinstrumente“

am 4. Mai 2020

Sitzung der Enquete-Kommission Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt zum Thema „Wege in die qualifizierte Erwerbstätigkeit – Spektrum und Erfolgsfaktoren der Förderinstrumente“ am 4. Mai 2020

Informationen im Nachgang:

1. Übersicht über die Zahl der Teilnehmenden an Teilqualifizierung im Rahmen von FbW



[s. Anlage 1]

2. Evaluation Teilqualifikationen

Bezüglich der Frage nach einer Evaluation von Teilqualifizierungen, kann ein aktuelles Forschungsprojekt des IAB (Projekt 3498) benannt werden:

Das Projekt befasst sich mit der Evaluation von sog. Teilqualifizierungen. Das Projekt will einen Überblick über die Einsatzhäufigkeit, die Dauer und die Reihung von Teilqualifizierungen geben sowie deren Wirkung auf Arbeitsmarktergebnisse der Teilnehmenden analysieren. Datengrundlage sind Informationen zu Beschäftigungs-, Arbeitslosigkeits- und Maßnahmeepisoden aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB). Es werden Teilnehmende an Teilqualifizierungen mit statistisch ähnlichen Nichtteilnehmenden verglichen (propensity score matching), um Maßnahmeeffekte zu identifizieren.

Hier der entsprechende Link dazu:

<https://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k180502305>

Ergänzend dazu wird auf den älteren Abschlussbericht der DIHK zur Evaluation der IHK-Pilotinitiative hingewiesen werden (vgl. Anlage).



[s. Anlage 2]

3. Aussagen zum Erfolg digitaler Weiterbildung

Bei der Frage nach dem Erfolg digitaler Weiterbildung wird auf den [IAB-Kurzbericht 16/2019](#) verwiesen, in dem gezeigt wird, dass E-Learning sehr branchenspezifisch ist

und auch die Altersstruktur der Beschäftigung mit dem Einsatz von E-Learning korreliert. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Corona Krise die Ungleichheit im Zugang zu Weiterbildungsangeboten erhöht.

Grundlegende Erkenntnisse zu dieser Frage können auch der Stellungnahme des IAB auf den Fragenkatalog der AfD im Kontext der Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ entnommen werden. Nachfolgend der entsprechende Auszug aus der Stn (vgl. auch Anlage):

3.6 AfD, Frage 9: Durch die Coronaepidemie steigt die Kurzarbeit stark an. Viele Arbeitnehmer sind zur Zeit zu Hause und könnten weiterqualifiziert werden. Gibt es bereits ein ausreichendes Angebot dafür? Falls nein, wie könnte man praktisch die digitale Weiterbildung verbessern?

Über das gesamte Angebot an Qualifizierungsmöglichkeiten durch Selbstlernprogramme, Online-Lehre z. B. in virtuellen Klassenräumen etc. liegen dem IAB keine Erkenntnisse vor.

Studien zu Studierenden weisen aber darauf hin, dass eine generelle Verschiebung von Präsenzveranstaltungen hin zu Online-Seminaren nicht zu einem gleichen Bildungserfolg führen muss. So zeigen beispielsweise Coatesa et al. (2004) anhand eines Experiments, dass Studierende, die an einer Online-Vorlesung teilnahmen, deutlich schlechtere Abschlussnoten erhielten als diejenigen, die im traditionellen Face-to-Face-Format unterrichtet wurden. In der gleichen Studie wie auch bei Xu und Jaggars (2013) finden sich Selektionseffekte, d. h., dass sich bei einer Wahlmöglichkeit eher diejenigen für einen Online-Kurs entscheiden, die besser mit dieser Unterrichtsform als mit einer Präsenzveranstaltung zureckkommen. Auch kommen Cacault et al. (2019) zu dem Ergebnis, dass leistungsschwächere Studierende stärker von negativen Folgen von Online-Kursen betroffen sind, leistungsstärkere Studierende dagegen zusätzlich davon profitieren. Solche negativen Auswirkungen scheinen bei einem Mix von Präsenz- und Online-Format nicht aufzutreten (Bowen et al. 2014).

Hinzu kommt, dass vor allem Geringqualifizierte im Umgang mit digitalen Medien Schwierigkeiten haben könnten (Grell/Grotlüschen 2010). Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung (2018) untersucht die Nutzung digitaler Lernangebote nach bestehendem Qualifikationsniveau und findet die aus der Bildungsforschung bekannten Muster unterschiedlicher Weiterbildungsbeteiligung: Geringqualifizierte Personen nehmen deutlich seltener an digitalen Lernangeboten teil.



[s. Anlage 3]



Impressum

Anlage 1

Empfänger: Fr. Fahrinkrug
AM 41

Auftragsnummer: 301816

Titel: Eintritte von Teilnehmenden in berufliche Weiterbildung

Region: Deutschland

Berichtsmonat: Zeitreihe, Datenstand: April 2020

Erstellungsdatum: 06.05.2020

Hinweise:

Herausgeberin: Bundesagentur für Arbeit
Statistik

Rückfragen an: Zentraler Statistik-Service
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

E-Mail: Zentraler-Statistik-Service@arbeitsagentur.de

Hotline: 0911/179-3632

Fax: 0911/179-1131

Weiterführende statistische Informationen

Internet: <http://statistik.arbeitsagentur.de>
Register: "Statistik nach Themen"
<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Statistik-nach-Themen-Nav.html>

Zitierhinweis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit
Auftragsnummer 301816

Nutzungsbedingungen: © Statistik der Bundesagentur für Arbeit
Sie können Informationen speichern, (auch auszugsweise) mit Quellenangabe weitergeben, vervielfältigen und verbreiten. Die Inhalte dürfen nicht verändert oder verfälscht werden. Eigene Berechnungen sind erlaubt, jedoch als solche kenntlich zu machen.
Im Falle einer Zugänglichmachung im Internet soll dies in Form einer Verlinkung auf die Homepage der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erfolgen.
Die Nutzung der Inhalte für gewerbliche Zwecke, ausgenommen Presse, Rundfunk und Fernsehen und wissenschaftliche Publikationen, bedarf der Genehmigung durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Eintritte von Teilnehmenden in berufliche Weiterbildung

Deutschland

Zeitreihe, Datenstand: April 2020

Maßnahmeart	Eintritte											
	2016			2017			2018			2019		
	Insgesamt	SGB III	SGB II									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
FbW Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung dar. FbW-21 Weiterbildung mit zertifizierter Teilqualifikation	325.842	185.688	140.154	314.389	196.680	117.709	304.183	191.573	112.610	330.643	208.965	121.678
	8.397	4.742	3.655	10.211	6.308	3.903	12.123	6.938	5.185	15.431	9.247	6.184

Erstellungsdatum: 06.05.2020, Zentraler Statistik-Service, Auftragsnummer 301816

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit



Methodische Hinweise zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

Definition

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff SGB III ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Betriebe bei qualifikatorischen Anpassungen zu unterstützen.

Kurzbeschreibung

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können gefördert werden, wenn die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei **Arbeitslosigkeit** beruflich einzugliedern, um eine drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder weil sie **keinen Berufsabschluss** besitzen. Auch im Rahmen eines **bestehenden Arbeitsverhältnisses** können unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei beruflicher Weiterbildung gefördert werden.

Die Förderung umfasst die Gewährung von Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosengeld II während der Teilnahme, die volle oder teilweise Übernahme der Weiterbildungskosten sowie ggf. einen Arbeitsentgeltzuschuss.

Kategorien beruflicher Weiterbildung

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung umfasst Umschulungen bei einem Träger und betriebliche Einzelmaßnahmen **mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf**. Daneben werden **sonstige berufliche Weiterbildungen** gefördert. Dazu gehören u.a. berufsbezogene, übergreifende Weiterbildungen, Weiterbildungen mit zertifizierter Teilqualifikation und Vorbereitungslehrgänge auf die Externenprüfung sowie berufliche Aufstiegsweiterbildungen. Des Weiteren gehören umschulungsbegleitende Hilfen zur **Unterstützung bei betrieblichen Einzelumschulungen** und Maßnahmen zur Förderung von Grundkompetenzen, die **an die Aufnahme einer beruflichen Weiterbildung mit Abschluss heranführen**, zu den sonstigen beruflichen Weiterbildungen. Berufsbezogene, übergreifende Weiterbildungen sowie der Erwerb von Teilqualifikationen werden nur von der BA erfasst und an die Statistik der BA übermittelt. Im Datenstandard XSozial-BA-SGB II ist dieser Detaillierungsgrad nicht vorgesehen, daher können von den zugelassenen kommunalen Trägern keine Daten übermittelt werden.

Beschäftigtenqualifizierung

Statistiken zur Förderung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter werden für beide Rechtskreise publiziert. Mit Inkrafttreten des Qualifizierungschancengesetzes zum 01.01.2019 wurde die Möglichkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung Beschäftigter erweitert. Der **Schwerpunkt der Beschäftigtenqualifizierung liegt im Rechtskreis SGB III**. Im SGB III wird erfasst, ob es sich um die Förderung von Beschäftigten handelt. Damit ist die Darstellung der Entwicklung der Beschäftigtenqualifizierung unter Berücksichtigung der rechtlichen Zugangsvoraussetzung möglich. Vorjahresvergleiche sind nur unter Berücksichtigung des Strukturbruches möglich.

In den Jobcentern ist derzeit keine gesonderte Erfassung der Beschäftigtenqualifizierung möglich. Beschäftigtenqualifizierung umfasst Förderungen nach § 81 (2) SGB III i.V.m. § 16 SGB II sowie § 82 SGB III i.V.m. § 16 SGB II.

In den JC in gemeinsamer Einrichtung werden alle Förderungen nach § 82 SGB III i.V.m. § 16 SGB II berücksichtigt, sowie Personen, die nach § 81(2) SGB III i.V.m. § 16 SGB II gefördert werden und vor Beginn der Förderung sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

In den JC in zugelassener kommunaler Trägerschaft werden alle Förderungen nach § 81 und § 82 SGB III i.V.m. § 16 SGB II berücksichtigt, die vorher sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

Damit ergeben sich leichte Unschärfen in den Ergebnissen, da ggf. Nebenbeschäftigung vorliegen oder sich der Förderbeginn und das Beschäftigungsende /-beginn überschneiden.

Aus- und Weiterbildungsziele

Das Aus- und Weiterbildungsziel einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung wird nach der **Klassifikation der Berufe 2010** erfasst. Die Information zum Aus- und Weiterbildungsziel in den BA-Daten wird aus den Maßnahmedaten generiert. Das bedeutet, alle Förderungen in ein- und derselben Maßnahme erhalten das gleiche Aus- und Weiterbildungsziel. Die zugelassenen kommunalen Träger können die Information zum Aus- und Weiterbildungsziel hingegen teilnahmebezogen melden.



Methodische Hinweise zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

Ausbildungsadäquanz

Aus den Daten der Förderstatistik können Hinweise für eine Bewertung des Erfolgs von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung herangezogen werden. Die Betrachtung von Abbruchquoten als auch die Ergebnisse der statistischen Verbleibsermittlung liefern wertvolle Erkenntnisse zur Beurteilung des Erfolgs einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung.

Weiterführende Informationen siehe:

[Produkt "Verbleib nach Austritt aus Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss"](#)

und

[Methodenbericht "Verbleib nach Austritt aus Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss"](#)

Weiterbildungsprämie

Seit 1. August 2016 können Prämien in Höhe von 1.000 Euro für erfolgreich absolvierte Zwischenprüfungen bzw. 1.500 Euro für erfolgreich absolvierte Abschlussprüfungen nach beruflicher Weiterbildung gezahlt werden.

Statistiken zur Inanspruchnahme der Prämie enthalten die **ausgezahlten Prämien je Förderung**. Da die Prämien i.d.R. in einem zeitlichen Abstand nach dem Ende der Förderung ausgezahlt werden, sind Ergebnisse derzeit mit einer Wartezeit von 3 Monaten berichtsfähig. Auch nach den 3 Monaten können sich die Ergebnisse noch ändern, denn im Rahmen der Verbleibsermittlung wird bis zu 24 Monate nach Förderende recherchiert, ob eine Prämienauszahlung erfolgt ist.

Derzeit können Förderungen mit ausgezahlten Weiterbildungsprämien nur mit Kostenträgerschaft im Rechtskreis SGB III publiziert werden. Bei den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung sind die Daten untererfasst. Die aus der Teilnehmerfassung ermittelten Höhen der Weiterbildungsprämie liegen weit unterhalb der über das Finanzsystem der BA gebuchten Weiterbildungsprämien. Die Daten der gemeinsamen Einrichtungen werden deshalb nicht publiziert. Die Daten der zugelassenen kommunalen Träger werden derzeit ebenfalls nicht publiziert. Zum einen liegt eine Untererfassung der Weiterbildungsprämie vor und zum anderen werden Prämienzahlungen für Prüfungen gemeldet, die noch nicht stattgefunden haben können.

Bei den Agenturen für Arbeit tritt nur eine geringe Abweichung zwischen den erfassten Förderungen und den abgerechneten Kosten auf. Diese Daten werden veröffentlicht, sofern die Auszahlung in der fachlich gültigen Kategorie der Förderung erfolgt. Mit Stand Juli 2019 sind 3,9 Prozent der ausgezahlten Weiterbildungsprämien nicht in den vorgesehenen Maßnahmekategorien erfasst. Aus Gründen der Datenqualität wird auf den Nachweis dieser ausgezahlten Prämien verzichtet.

Weiterführende Informationen

Weitere Informationen können den folgenden Publikationen entnommen werden:

[Qualitätsbericht Förderstatistik](#)

[Glossar Förderstatistik](#)

[Methodenberichte zum Thema Förderung](#)

[Handbuch XSozial-SGB II Förderstatistik](#)



Statistik-Infoseite

Im Internet stehen statistische Informationen unterteilt nach folgenden Themenbereichen zur Verfügung:

[Arbeitsmarkt und Grundsicherung im Überblick](#)
[Arbeitslose, Unterbeschäftigung und Arbeitsstellen](#)
[Ausbildungsmarkt](#)
[Beschäftigung](#)
[Förderung und berufliche Rehabilitation](#)
[Grundsicherung für Arbeitsuchende \(SGB II\)](#)
[Leistungen SGB III](#)
[Berufe](#)
[Bildung](#)
[Daten zu den Eingliederungsbilanzen](#)
[Einnahmen/Ausgaben](#)
[Familien und Kinder](#)
[Frauen und Männer](#)
[Langzeitarbeitslosigkeit](#)
[Migration](#)
[Regionale Mobilität](#)
[Wirtschaftszweige](#)
[Zeitreihen](#)
[Amtliche Nachrichten der BA](#)
[Kreisdaten](#)

Die [Methodischen Hinweise](#) der Statistik bieten ergänzende Informationen.

Die [Qualitätsberichte](#) der Statistik erläutern die Entstehung und Aussagekraft der jeweiligen Fachstatistik.

Das [Glossar](#) enthält Erläuterungen zu allen statistisch relevanten Begriffen, die in den verschiedenen Produkten der Statistik der BA Verwendung finden.

Abkürzungen und Zeichen, die in den Produkten der Statistik der BA vorkommen, werden im [Abkürzungsverzeichnis](#) bzw. der [Zeichenerklärung](#) der Statistik der BA erläutert.

Abschlussbericht

Anlage 2

Evaluation der IHK-Pilotinitiative Zertifizierung von Teilqualifikationen

Berlin, 11. April 2017

Auftraggeber
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
Breite Str. 29
10178 Berlin

Autoren
Dr. Tim Grebe
Dr. Verena Schüren
Dr. Stefan Ekert

mit einem Vorwort von
Dr. Achim Dercks (DIHK)

INTERVAL GmbH
Habersaathstr. 58
10115 Berlin
www.interval-berlin.de

Vorwort

Die Sicherung der Fachkräfte von morgen steht ganz oben auf der Agenda von Politik und Wirtschaft. Hier sind praktische und innovative Lösungen gefragt.

Die IHK-Organisation setzt dabei ihre Kompetenzen insbesondere im Bereich der Beruflichen Bildung ein. Denn die duale Ausbildung und die berufliche Fortbildung sind zentrale Handlungsfelder der Industrie- und Handelskammern (IHKs).

Jenseits dieser bewährten Wege und Angebote gibt es Qualifizierungsbedarfe, die auf den „klassischen“ Wegen bislang nicht gedeckt werden konnten. Vielen geringqualifizierten Erwachsenen gelingt der Einstieg in eine Erstausbildung nicht mehr; ein Anschluss an eine berufliche Fortbildung rückt damit erst recht in weite Ferne. Ohne Berufsabschluss und eine breit aufgestellte berufliche Qualifikation ist aber der Zugang zum Arbeitsmarkt häufig schwierig und zudem eine Beschäftigung oft nicht von Dauer.

Die IHK-Organisation hat sich daher 2012 auf den Weg gemacht, zur Qualifizierung geringqualifizierter Erwachsene über 25 Jahre einen wirkungsvollen Beitrag zu leisten. Wir haben uns für die Erprobung von Teilqualifikationen entschieden und damit für einen Weg, der den schrittweisen, nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses oder auch den Einstieg in eine qualifizierte, berufliche Tätigkeit ermöglicht. Das IHK-Engagement für die berufliche Aus- und Weiterbildung soll dadurch keineswegs eingeschränkt, sondern im Interesse der Betriebe und der potenziellen Beschäftigten erweitert und ergänzt werden.

Nicht zuletzt aufgrund der politischen Bedeutung des Themas hat der DIHK eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation dieser IHK-Pilotinitiative 2013-2016 in Auftrag gegeben. Der hiermit vorgelegte Abschlussbericht gibt dabei nicht nur Auskunft über die Ergebnisse des Projekts. Er enthält außerdem viele konkrete Hinweise für Gelingensfaktoren in diesem Qualifizierungsbereich sowie Anforderungen an das künftige Unterstützungsangebot der IHKs. Denn die IHKs wollen nach der guten Bilanz nun ein flächendeckendes Angebot schaffen. Wenn die Arbeitsmarktsituation und Fachkräftebedarf der regionalen Wirtschaft es nahelegen, werden die IHKs am Ende von Teilqualifikationsmaßnahmen ihrerseits Tests anbieten, um die in den Maßnahmen erworbenen beruflichen Kompetenzen festzustellen. Wer diesen Test erfolgreich absolviert, erhält ein bundesweit vergleichbares IHK-Zertifikat.

Die IHK-Organisation kann mit ihrem neuen Angebot und dem vorliegenden Evaluationsbericht nicht Antworten auf alle Fragen im Bereich der Nachqualifizierung geben. Aber wir können wichtige Impulse geben, neue und erfolgreiche Strukturen zum Wohle von Geringqualifizierten und Unternehmen etablieren und uns damit einmal mehr als praxisnaher Partner bewähren.

Dr. Achim Dercks

stv. Hauptgeschäftsführer des DIHK e. V.



Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Erkenntnisziele und methodisches Vorgehen	3
2.1 Ansatz der Evaluation	3
2.2 Untersuchungsschritte und Datenbasis	4
3 Ergebnisse der Implementationsanalyse	6
3.1 Genese der Pilotinitiative	6
3.2 IHK-Beteiligung und Projektansätze	7
3.3 Projektumsetzung	11
4 Zielgruppenerreichung.....	20
5 Ergebnisse zu Erfahrungen aus der Pilotinitiative und zum Verbleib der Teilnehmer nach TQ	25
5.1 Akzeptanz der TQ-Projekte in den Regionen und bei Betrieben	25
5.2 Funktionalität der regionalen Zusammenarbeit.....	27
5.3 Zufriedenheit der Teilnehmer.....	28
5.4 Qualifizierungsverläufe und Verbleibe von Teilnehmern	31
5.5 Weitere Effekte von TQ.....	37
5.6 Herausforderungen und Lösungsansätze.....	38
6 Gelingensfaktoren und Potenziale.....	41
6.1 Gelingensfaktoren	41
6.2 Zukünftiges Potenzial für TQ.....	43
7 Fazit und Empfehlungen	46
Anhang	49
Liste der Berufe.....	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gründe der IHKs für Nichtbeteiligung an der Pilotinitiative	10
Abbildung 2: Kriterien für die Auswahl von Teilnehmern.....	16
Abbildung 3: Bestandteile der Kompetenzfeststellung im direkten Weg	19
Abbildung 4: Altersstruktur der Teilnehmer	21
Abbildung 5: Schulabschlüsse der Teilnehmer	22
Abbildung 6: Akzeptanz der TQ-Projekte in den Regionen.....	25
Abbildung 7: Zustimmung zu Aussagen über An- und Ungelernte sowie TQ	27
Abbildung 8: Beurteilung der Zusammenarbeit mit Partnern durch die IHKs	28
Abbildung 9: Zufriedenheit der Teilnehmer mit Aspekten der TQ	29
Abbildung 10: Nutzen der TQ aus Sicht der Teilnehmer.....	29
Abbildung 11 Probleme bei der Projektumsetzung	39
Abbildung 12 Zukünftiges Potenzial für Angebote der modularen Nachqualifizierung.....	44

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 sowie formal Geringqualifizierten auf dem deutschen Arbeitsmarkt seit Jahren sinkt und auch in Zukunft weiter sinken wird – bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an qualifizierten Fachkräften.¹ Die gute Situation auf dem Arbeitsmarkt ändert daran allenfalls temporär etwas.

Um den hieraus resultierenden Bedarfen zu begegnen, hat die IHK-Organisation eine Pilotinitiative ins Leben gerufen. Mit dieser wurde in den Jahren 2013 bis 2016 die Zertifizierung von Teilqualifikationen (TQ) bundesweit erprobt. Die IHK-Pilotinitiative Zertifizierung von Teilqualifikationen richtete sich ausdrücklich an Arbeitslose oder Beschäftigte über 25 Jahre ohne bzw. ohne verwertbaren Berufsabschluss, für die der Eintritt in eine duale Berufsausbildung aus individuellen Gründen nicht (mehr) in Frage kommt.

Das Ziel der IHK-Pilotinitiative 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 Deckung ihres Fachkräftebedarfs unterstützt werden. Der Ansatz bestand insbesondere in einer verbesserten Feststellung und Dokumentation von Kompetenzen, die in Teilqualifizierungen erworben wurden, aber auch in der Qualitätssicherung von Qualifizierungsangeboten in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern. Während das Handlungsfeld modulare Nachqualifizierung bereits umfangreich bearbeitet wurde – nicht zuletzt in Programmen wie JOBSTARTER CONNECT oder Perspektive Berufsabschluss – betraten die IHKs mit ihren Projekten zur Feststellung und Dokumentation von TQ Neuland.

Im Rahmen der Pilotinitiative haben die IHKs unterschiedliche Wege erprobt, die sich vor allem im Verfahren der Maßnahmenerstellung bzw. Kompetenzfeststellung unterscheiden:

- Im „direkten Weg“ erfolgte die Kompetenzfeststellung am Ende einer Teilqualifizierung durch Evaluatoren der IHK bzw. von der IHK bestellte Evaluatoren. Teilnehmer,² die diese Kompetenzfeststellung erfolgreich absolvierten, erhielten ein IHK-Zertifikat einschließlich Leistungsnachweis.
- Im indirekten Weg wurden nicht die Teilnehmer durch die IHK getestet, sondern die TQ-Maßnahmen in den Blick genommen. Waren aus Sicht der IHK bestimmte Qualitätsanforderungen an die Maßnahme (u. a. auch eine vom Bildungsträger durchgeführte Kompetenzfeststellung am Ende jeder Teilqualifizierung) und den

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

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Träger erfüllt, erhielt die Einrichtung die Bestätigung über die Qualität der TQ-Maßnahme. Die Teilnehmer erhielten i.d.R. nach erfolgreicher Teilnahme eine Teilnahmebescheinigung, auf der auch vermerkt wurde, dass die Maßnahme den IHK-Qualitätscheck erfolgreich durchlaufen hatte.

Beiden Wegen ist gemeint, dass die IHKs die TQ-Maßnahmen nicht selbst durchführten – dies war Aufgabe der kooperierenden Bildungsträger und Betriebe.

In beiden Wegen wurden für die TQ-Maßnahmen Module verwendet, die aus anerkannten Ausbildungsberufen abgeleitet wurden. Dabei handelte es sich meist um Ausbildungsbausteine des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) oder um Teilqualifikationen aus dem Projekt „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“ der Bundesagentur für Arbeit (BA). An einigen Standorten wurden jedoch auch eigene Module entwickelt (vgl. Abschnitt 3.3.2).

Im Juni 2016 wurde durch die IHK-Hauptgeschäftsführer beschlossen, die IHK-Pilotinitiative zur Zertifizierung von Teilqualifikationen in ein bundesweites Angebot von IHK-Kompetenzfeststellungen am Ende von Teilqualifizierungen (direkter Weg) zu überführen. Das Angebot der IHKs orientiert sich dabei am regionalen Bedarf.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hat im Sommer 2014 die INTERVAL GmbH damit beauftragt, eine Evaluation der IHK-Pilotinitiative durchzuführen. Diese Evaluation zielte einerseits darauf ab, die Erprobung (formativ) zu begleiten und die Pilotinitiative dabei zu unterstützen, den maximalen Erfolg (im Sinne einer möglichst intensiven und praxisnahen Erprobung) zu erreichen. Andererseits sollte sie (summatives Verständnis) zur Erfolgsbewertung notwendige Daten und Indikatoren erfassen, um daraus Handlungsempfehlungen für die weitere Arbeit der IHKs und die Verwendung von TQ abzuleiten.

Der vorliegende Abschlussbericht enthält die zentralen Ergebnisse der begleitenden Evaluation der Pilotinitiative. Er ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 werden die Erkenntnisziele sowie die seit 2014 durchgeführten Untersuchungsschritte beschrieben. Kapitel 3 enthält Ergebnisse der Implementationsanalyse. Hier werden die gewählten Projektansätze sowie unterschiedliche Verfahren und Vorgehensweisen bei der Umsetzung der TQ-Projekte beschrieben. Die Kapitel 4 und 5 umfassen die zentralen Ergebnisse der summativen Evaluation. Neben der Zielgruppenerreichung und der Teilnehmerzufriedenheit werden hier auch die Ergebnisse zu den Erfahrungen aus der Pilotinitiative sowie den Qualifizierungsverläufen der Teilnehmer an TQ beschrieben. Kapitel 6 schließt mit einem Resümee zu den zentralen Herausforderungen und Gelingensbedingungen der TQ-Projekte daran an. Der Bericht endet mit einem Fazit der Evaluation in Kapitel 7.

2 Erkenntnisziele und methodisches Vorgehen

2.1 Ansatz der Evaluation

Aus der Zielsetzung der Pilotinitiative und den unterschiedlichen Erprobungswegen leiteten sich die beiden wesentlichen Erkenntnisziele der Evaluation ab. Zum einen stand die Begleitung der Erprobung im Fokus mit dem Ziel, Ergebnisse innerhalb der IHK-Organisation zu diskutieren und zu spiegeln. Dabei wurden die unterschiedlichen Herangehensweisen der Projekte in den beteiligten IHK-Bezirken sichtbar gemacht, besondere Herausforderungen in der Umsetzung von TQ-Projekten analysiert und gemeinsam mit den IHKs Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Konkret wurde hier den folgenden Fragestellungen nachgegangen:

- Welche IHKs beteiligten sich an der Pilotinitiative, und wie hat sich die Beteiligung im Zeitverlauf entwickelt?
- Welche Projektansätze wurden im direkten und indirekten Weg verfolgt?
- Welche Berufe und Module wurden in den TQ-Projekten angeboten?
- Welche Partner waren in die Projekte eingebunden?
- Wie erfolgte der Zugang der Teilnehmer zu den TQ-Maßnahmen?
- Wie erfolgten die Kompetenzfeststellungen in TQ-Projekten?
- Wo lagen Probleme und Herausforderungen?

Zum anderen wurde der Frage nach der Zielerreichung der Pilotinitiative nachgegangen. Dazu wendete sich die Evaluation in der zweiten Hälfte der Laufzeit stärker summativen Fragestellungen zu. Es wurde untersucht, welche Personen tatsächlich von den Projekten erreicht wurden, welchen Status diese auf dem Arbeitsmarkt haben und welche Qualifizierungsverläufe und Verbleibe zu verzeichnen waren. Dabei standen neben einigen quantitativen auch qualitative Untersuchungsfragen im Zentrum:

- Wie viele Teilnehmer wurden erreicht?
- Wodurch zeichneten sich die TQ-Teilnehmer aus (u.a. Alter, Qualifizierungsniveau)?
- Was waren Motive und Ziele der TQ-Teilnehmer?
- Wie zufrieden waren die Teilnehmer mit „ihren“ TQ-Maßnahmen?
- Wie zufrieden waren Bildungsträger und IHK mit dem TQ-Angebot?
- Wie fielen Bekanntheit und Bewertung des TQ-Angebots bei den Unternehmen aus?
- Welcher Nutzen entstand für die Teilnehmer aus dem TQ-Angebot?
- Welche Qualifizierungsverläufe und Verbleibe nach TQ gab es?
- Welche Gelingensfaktoren lassen sich für den Weg zur Externenprüfung bzw. beim Übergang in Arbeit ableiten?

2.2 Untersuchungsschritte und Datenbasis

Die Evaluation stützte sich auf ein breites Spektrum von Erhebungen und Auswertungen und kombinierte qualitative mit quantitativen Erhebungsschritten. Die Erkenntnisse zu einzelnen Untersuchungsaspekten wurden dabei häufig durch mehr als eine Erhebung gestützt (Triangulation).

Die Datengrundlage der Evaluation umfasst insbesondere:

- **Fallstudien** bei acht teilnehmenden IHKs und ihren Partnern im Jahr 2014. Diese umfassten qualitative Interviews mit Projektbeteiligten (Kammern, Teilnehmern, Unternehmen, Bildungsträgern, Agenturen für Arbeit, Jobcentern etc.). Im Rahmen der Fallstudien wurden verschiedene Projektansätze im Detail untersucht. Dabei konnten Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Hinblick auf Partnerstrukturen, Zugangswege sowie Verfahren und Inhalte der Kompetenzfeststellung sowie Herausforderungen und Lösungsansätze identifiziert werden.
- Mehrere **Kurzabfragen des DIHK** bei allen IHKs. Insgesamt hat der DIHK während der Pilotinitiative drei Kurzabfragen durchgeführt. Die Ergebnisse der Abfragen wurden ergänzend zu den ausführlicheren IHK-Befragungen der Evaluation dazu herangezogen, die Beteiligung der IHKs über die Zeit und das Spektrum der angebotenen Berufe zu untersuchen.
- Eine teilstandardisierte **Befragung von Teilnehmern** an TQ-Maßnahmen im Rahmen von Kompetenzfeststellungen im zweiten Halbjahr 2015 (n=323). Die Teilnehmerbefragung diente vor allem dazu, die Charakteristika der Teilnehmergruppe, deren Motivation und Ziele sowie die Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem Ansatz zu erheben. Die Befragung wurde im gesamten zweiten Halbjahr 2015 durchgeführt und zum Ende des Jahres abgeschlossen. Durch die IHKs und teilweise die kooperierenden Bildungsträger wurde ein schriftlicher Kurzfragebogen an die Teilnehmer verteilt, der von INTERVAL erarbeitet und mit dem DIHK abgestimmt worden war. In der Regel wurde die Befragung im Rahmen der Kompetenzfeststellung durchgeführt. Es wurden Angaben von Teilnehmern aus insgesamt 25 IHK-Bezirken berücksichtigt, wodurch eine breite Abbildung der Teilnehmergruppe gewährleistet ist.
 - Eine **qualitative Wiederholungsbefragung von Teilnehmern** im Sommer 2016 (n=42). Die persönlichen Telefoninterviews wurden rund sieben bis zwölf Monate nach der schriftlichen Erstbefragung durchgeführt. Im Fokus der Interviews stand der Verbleib der Teilnehmer und Einschätzungen zum Nutzen der absolvierten TQ und der erworbenen TQ-Zertifikate. Die Gespräche brachten auch weitere Erkenntnisse zu bestehenden Herausforderungen und Gelingensfaktoren in der Projektumsetzung hervor. Insgesamt decken die 42 Teilnehmer die zentralen Merkmale der 323 schriftlich befragten Teilnehmer gut ab.

- Eine schriftliche **Befragung von Bildungsträgern** im Herbst / Winter 2015 (n=44). Die kooperierenden Bildungsträger waren eine wichtige Quelle für die Evaluation, da sie die TQ-Maßnahmen durchführten und in der Regel die Verbleibe ihrer Teilnehmer erfassten. Sie hatten teils umfangreiche Erfahrungen mit dem TQ-Ansatz gesammelt. Bei der Interpretation der Verbleibs- und Verlaufszahlen ist zu berücksichtigen, dass die Bildungsträger, die sich an der Befragung beteiligt haben, nur einen Teil der Projekte und damit der TQ-Teilnehmer der Pilotinitiative abdecken (vgl. Abschnitt 5.4).³
- Zwei teilstandardisierte **Befragungen teilnehmender und nicht teilnehmender IHKs** in den Jahren 2014 und 2016 (jeweils n=72). In diesen wurden Erfahrungen mit dem Ansatz und der Projektumsetzung, aber auch Gründe für die Nicht-Beteiligung an der Pilotinitiative erhoben. Auf Basis der Angaben der teilnehmenden IHKs wurde die Zufriedenheit der IHKs mit dem TQ-Angebot erfasst. Weiterhin wurden die IHK-Befragungen genutzt, um Rückschlüsse zu den Teilnehmerzahlen sowie ausgestellten Zertifikaten/Bescheinigungen zu ziehen. Die schriftliche Befragung wurde durch qualitative telefonische Interviews mit einzelnen IHKs ergänzt.
- Zwei Fragen zu TQ in einer **umfassenden und thematisch breiten Online-Umfrage des DIHK** 2016 zum Thema Aus- und Weiterbildung unter knapp 10.000 Mitgliedsunternehmen (n=9.744). Mit diesen wurden die Bekanntheit und die Bewertung des TQ-Konzepts bei Unternehmen abgefragt.
- Einen **formativen Workshop** mit IHKs Anfang 2015, in dessen Rahmen ein Erfahrungsaustausch zwischen IHKs stattfand und erste Ergebnisse der Evaluation diskutiert wurden. Themen des gemeinsamen Austauschs waren u. a. die Stellung der IHK-Pilotinitiative gegenüber anderen Ansätzen der Nachqualifizierung, Herausforderungen bei der Projektumsetzung und Strategien zur Gewinnung von TQ-Teilnehmern.

Mit diesen Erhebungsschritten berücksichtigte die Evaluation die Sichtweisen der involvierten Akteure und konnte auf dieser Grundlage verlässliche qualitative und quantitative Ergebnisse zur Nutzung des Ansatzes und seiner Bewertung ableiten.

³ Die genaue Grundgesamtheit der Bildungsträger ist der Evaluation nicht bekannt. Legt man Angaben der teilnehmenden IHKs zur Anzahl der Bildungsträger zugrunde, mit denen diese in TQ-Projekten kooperieren (im Schnitt mit drei Bildungsträgern, s. Abschnitt 3.3.3), ergibt sich eine Rücklaufquote von rund einem Drittel.

3 Ergebnisse der Implementationsanalyse

3.1 Genese der Pilotinitiative

Die IHK-Pilotinitiative Zertifizierung von Teilqualifikationen wurde im Herbst 2012 mit einer Laufzeit von drei Jahren (2013-2016) ins Leben gerufen. Dem Beschluss ging ein mehrjähriger interner Abstimmungs- und Diskussionsprozess voraus, in dessen Rahmen bildungspolitische Bedenken gegenüber modularer Nachqualifizierung diskutiert und gegen die daraus erwachsenden Vorteile und Möglichkeiten abgewogen wurden.

Grundlage für den gemeinsamen Beschluss war die Erkenntnis, dass die Qualifizierung von An- und Ungelernten ein Element einer nachhaltigen Lösung zur Behebung des Fachkräftemangels der Unternehmen darstellen kann und dass Teilqualifizierungen in Ergänzung zu anderen Instrumenten wie Umschulungen und Vorbereitungskursen auf die Externenprüfung einen Mehrwert für bestimmte Zielgruppen bieten können. Die IHKs sahen sich vor diesem Hintergrund gefordert, einen eigenen Beitrag zur Entwicklung neuer Strategien in der Nachqualifizierung gering qualifizierter Erwachsener zu leisten.

Ihren Ursprung hat die Initiative in regionalen Aktivitäten einiger IHKs aus den alten Bundesländern, wo bereits seit 2009 Teilqualifikationen zertifiziert und Erfahrungen gesammelt wurden. Bereits hier kamen der indirekte (z. B. Niedersachsen) und direkte Weg (z. B. Bayern) parallel zur Anwendung. Für das Vorgehen im indirekten Weg gab der DIHK im Jahr 2011 eine Handreichung heraus, in der die Kooperation mit Bildungsträgern ausführlich beschrieben wurde.⁴ Für den Erfahrungsaustausch und die begleitende Beratung innerhalb der IHK-Organisation wurde zudem ein Steuerungskreis eingerichtet, der sich zwischen 2013 und 2016 zwei Mal jährlich getroffen und über aktuelle Erkenntnisse und Erfahrungen beraten hat.

Ziel der im Jahr 2013 gemeinsam gestarteten Pilotinitiative war die Frage nach der Etablierung eines bundesweiten Ansatzes, um Unternehmen und Fachkräften ein qualitätsgesichertes Qualifizierungsangebot zu machen, mit dem das Angebot an Fachkräften erhöht und das Nachholen von Berufsabschlüssen unterstützt werden kann. Um die bereits bestehenden regionalen TQ-Projekte integrieren und neue Erkenntnisse über die jeweiligen Vor- und Nachteile des direkten und indirekten Weges gewinnen zu können, sollten die beiden existierenden Wege bewusst parallel erprobt werden. Festgelegt wurden jedoch gemeinsame Eckwerte der Erprobung, z. B. die Eingrenzung der Zielgruppe auf über 25-jährige Personen und die Maßgabe, Ausbildungsbauusteine des BIBB oder Teilqualifikationen der BA zu verwenden, sofern solche vorliegen.

⁴ Die Handreichung „IHK-Qualitäts-Check“ wurde ursprünglich zur Qualitätssicherung in der Vermittlung von Ausbildungsbauusteinen von Bildungsträgern für Jugendliche in überbetrieblicher Ausbildung erstellt. Da sich ihr Inhalt auf grundsätzliche Aspekte der Kooperation mit Bildungsträgern bezieht, wird sie von vielen IHKs jedoch auch im Rahmen der Pilotinitiative angewandt (siehe Abschnitt 3.3.5).

Die Pilotinitiative bot den IHKs aber auch die Chance, ihre Kompetenzen im Bereich der Qualitätssicherung von Qualifizierungsprozessen und der Feststellung erworbener Kompetenzen im Kontext eines sich wandelnden Feldes der Nachqualifizierung anzuwenden und zu erweitern. In diesem Zusammenhang sollten die Zertifizierung von Qualifizierungsangeboten (indirekter Weg) bzw. von durch Teilqualifizierungen erworbenen Kompetenzen (direkter Weg) Unternehmen als zuverlässige Auskunft über die vorhandenen Kenntnisse und Fähigkeiten der Teilnehmer dienen.

Im Rahmen der Pilotinitiative wurde von Beginn an darauf geachtet, die Abgrenzung zum öffentlich-rechtlichen Prüfungssystem deutlich zu machen, was sich sowohl in der Wahl der Instrumente und Begrifflichkeiten („Kompetenzfeststellung“ anstelle von „Prüfung“ und „Zertifikat“ anstelle von „Zeugnis“) als auch in den Hinweisen für die Umsetzung widerspiegelt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass sich Unterschiede zu den Prüfungen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) sowohl in Bezug auf den Qualitätsanspruch, als auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Teams (Evaluatoren) zur Kompetenzfeststellung zeigen sollten, um einer Überlastung des Ehrenamts vorzubeugen. Die Maßnahmen sollten von Bildungsträgern durchgeführt werden, sich auf Teile einer anerkannten Berufsausbildung stützen und dabei so weit wie möglich die betriebliche Praxis mit einbeziehen. Es wurde weiterhin klargestellt, dass die TQ nicht auf eine spätere Abschlussprüfung angerechnet würden, jedoch bei der Zulassung zu dieser Prüfung Berücksichtigung finden können.

3.2 IHK-Beteiligung und Projektansätze

Datenbasis:

- Schriftliche IHK-Befragungen
- Fallstudien
- Ergänzend: DIHK-Kurzabfragen

Seit Beginn der Pilotinitiative im Frühjahr 2013 beteiligten sich insgesamt 42 IHKs an der Erprobung von TQ und damit über die Hälfte aller 79 IHKs. Von den teilnehmenden IHKs nahmen 29 IHKs im direkten und 13 im indirekten Weg an der Pilotinitiative teil. Bis auf wenige Ausnahmen konnten die teilnehmenden IHKs bzw. die mit ihnen kooperierenden Partner TQ-Maßnahmen umsetzen und so wichtige Erfahrungen mit dem neuen Konzept sammeln.

Es zeigte sich eine dynamische Entwicklung der Beteiligung während der Pilotphase: Von acht IHKs, die in früheren DIHK-Kurzabfragen angegeben hatten, sich nicht oder erst später beteiligen zu wollen, haben sich schließlich drei für eine Teilnahme an der Pilotinitiative entschieden. Auch im Jahr 2015 sind noch IHKs in die Erprobung eingestiegen. Die Gewichtung zwischen dem direkten und dem indirekten Weg veränderte sich dabei im Zeitverlauf nicht nennenswert.

Teilnehmende IHKs

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

- **Unterschiede in der Abschlussorientierung:** In den Fallstudien zeigte sich, dass sich die Projekte danach differenzieren lassen, ob sie zunächst auf einen möglichst unmittelbaren Übergang in Beschäftigung oder (von vorneherein) auf den nachträglichen Erwerb des Berufsabschlusses ausgerichtet waren. Im ersten Fall durchliefen die Teilnehmer häufig zunächst nur eine einzelne oder zwei TQ, wobei die Auswahl der Qualifizierungsinhalte in enger Absprache mit den Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern getroffen wird und sich stark am regionalen Fachkräftebedarf orientierte. Im zweiten Fall sollten die Teilnehmer möglichst alle bis zur Externenprüfung notwendigen TQ absolvieren. Dabei waren im Qualifizierungsverlauf in einigen Projekten durchaus Beschäftigungszeiten zwischen den einzelnen TQ vorgesehen. Eine klare Abgrenzung zwischen den beiden Ansätzen ist jedoch nicht immer möglich. In den meisten Projekten war sowohl der Übergang in Arbeit nach einer oder mehreren TQ als auch ein Weg bis zur Externenprüfung denkbar.
- **Anschlussfähigkeit an weitere Qualifizierungen:** Daneben gab es einzelne TQ-Projekte, in denen der Übergang von einer (ersten) TQ in eine (verkürzte) Umschulungsmaßnahme als Möglichkeit geboten wurde. Hier bestand für die Teilnehmer die Möglichkeit, in eine Umschulungsmaßnahme beim gleichen Träger zu wechseln und den Abschluss über die Umschulungsprüfung zu erreichen. Aus Sicht der Arbeitsverwaltung fungiert das erfolgreiche Absolvieren einer TQ hier als eine Art Eignungs- und Motivationsprüfung für die Umschulung. In diesem Ansatz bewährte sich die Berufsabschlussfähigkeit der verwendeten TQ besonders. In den meisten Projekten wurden solche Übergangsmöglichkeiten jedoch nicht systematisch angeboten.
- **Unterschiede in den Kooperationsstrukturen:** Die Fallstudien- und Befragungsergebnisse zeigen, dass IHKs und Bildungsträger in allen Fällen an der Umsetzung der TQ-Projekte beteiligt waren. In beiden Wegen verfolgten viele IHKs Ansätze, die auf engen und fortlaufenden Kontakten mit den Bildungsträgern basierten, welche die TQ-Maßnahmen durchführten. In anderen Ansätzen (insb. im indirekten Weg) gab es eine enge Kooperation nur im Zuge der Bestätigung über die Qualität der TQ-Maßnahme. Unterschiede waren bei der Einbeziehung von Arbeitsagenturen, Jobcentern sowie Unternehmen festzustellen. An einigen Standorten konnte das TQ-Projekt in bestehende regionale Projektansätze bzw. Allianzen integriert und dadurch auf eine breite Kooperationsbasis gestellt werden (z. B. Kölner Bildungsmodell). In anderen Projekten gelangen den IHKs bilaterale Vereinbarungen mit Arbeitsverwaltungen und Unternehmen, z. B. im Rahmen von

Finanzierungsmodellen über WeGebAU⁵ oder dem Aufbau von Kooperationen mit dem Arbeitgeber-Service der Agentur für Arbeit und des Jobcenters (s. auch Ausführungen in den Abschnitten 3.3.1 und 3.3.3).

- **Unterschiede in der Teilnehmerzielgruppe:** Während sich einige Angebote vor allem an arbeitslose Geringqualifizierte richteten, fokussierten andere auf An- und Ungelernte in Unternehmen. Die TQ-Angebote für Arbeitslose unterschieden sich danach, ob sie sich an Teilnehmer aus dem Rechtskreis SGB II oder III richteten. An einigen Standorten wurden TQ-Maßnahmen mit Teilnehmern aus beiden Rechtskreisen erprobt. Den Projektansätzen entsprechend wiesen die TQ-Projekte auch unterschiedliche Zusammensetzungen hinsichtlich des Alters der Teilnehmer auf. An einigen Standorten wurden 25- bis 35-Jährige Arbeitslose als Hauptzielgruppe definiert, während sich andere auch an ältere Arbeitslose oder Beschäftigte richteten.

Nicht bei allen an der Pilotinitiative beteiligten IHKs wurden (bislang) Kompetenzfeststellungen durchgeführt bzw. TQ-Maßnahmen gestartet. Dies hängt vor allem mit der teilweise sehr geringen Nachfrage nach TQ-Maßnahmen (Teilnehmerzahlen) der kooperierenden Bildungsträger zusammen. Es wurde jeweils von einzelnen IHKs berichtet, dass Maßnahmen trotz abgeschlossener Konzeptionsphase nicht starten konnten, weil seitens der Arbeitsverwaltung zu wenige Teilnehmer vermittelt wurden. An einem Standort hat die Agentur für Arbeit das Projekt wegen mangelnder Nachfrage vorzeitig beendet.

Diese Ausführungen zeigen bereits das breite Spektrum der Projektansätze während der Pilotphase. Auf weitere Unterschiede aber auch zentrale Gemeinsamkeiten geht Kapitel 3 ein.

Gründe für Nichtbeteiligung

In der folgenden Abbildung 1 werden ausgewählte Gründe der nicht teilnehmenden IHKs für ihre Nichtteilnahme an der Pilotinitiative gezeigt.⁶ Es wird erkennbar, dass mit Abstand am häufigsten der Wunsch genannt wurde, zunächst die Ergebnisse der Pilotinitiative abzuwarten, bevor die Entscheidung über eine Teilnahme getroffen wird. Es handelt sich also nicht um grundlegende Bedenken hinsichtlich des Ansatzes, sondern vielmehr den Wunsch, Erfahrungen aus der Erprobung für das eigene Angebot zu nutzen.

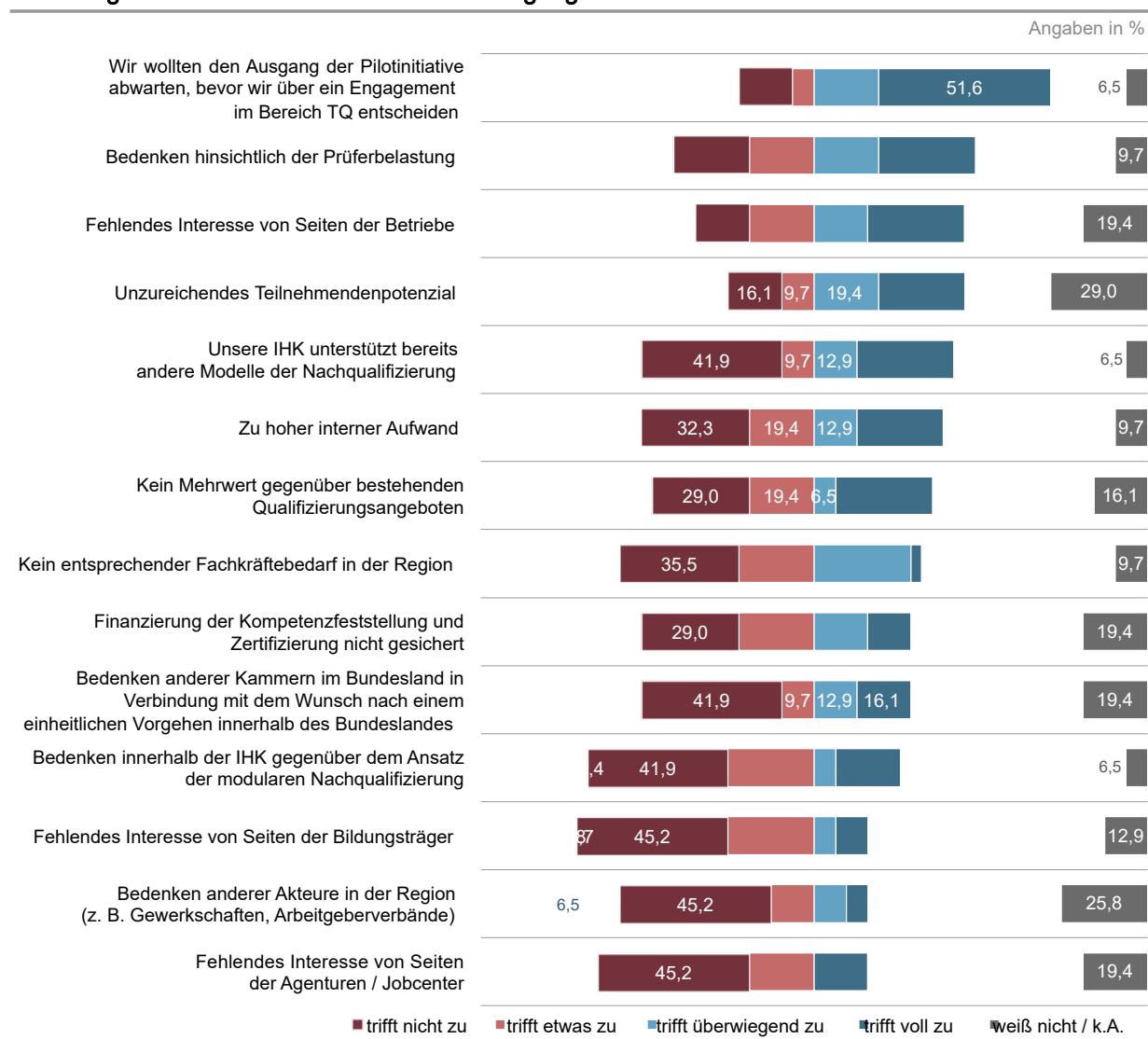
Häufig waren ferner Bedenken hinsichtlich der Prüferbelastung sowie fehlender Bedarf aufseiten der Betriebe oder der Teilnehmer. Diese Bedenken wurden in der zweiten IHK-Befragung ähnlich häufig wie in der ersten Befragung ein Jahr zuvor geäußert. Etwas seltener im Vergleich zur Erstbefragung wird jedoch der Punkt „Bedenken innerhalb der IHK“ genannt, was auf eine langsam steigende Akzeptanz des TQ-Ansatzes hindeutet.

⁵ WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) ist eine Förderung der beruflichen Qualifizierung für Geringqualifizierte der Bundesagentur für Arbeit.

⁶ Der Auswertung liegen die Angaben von 31 nicht teilnehmenden IHKs zugrunde, die sich an der zweiten schriftlichen IHK-Befragung im Frühjahr 2016 beteiligt haben.

Etwa die Hälfte der antwortenden IHKs gab jedoch auch an, dass sie bereits andere Modelle der Nachqualifizierung unterstützten und sich aus diesem Grund (zunächst) gegen eine Teilnahme entschieden haben. Was sich hinter diesen alternativen Modellen verbirgt, zeigen die Antworten auf die Frage nach anderen Modellen der Nachqualifizierung in der Region. Genannt wurden hier am häufigsten Ansätze unter Verwendung von Qualifizierungsbausteinen. Des Weiteren wurden von einzelnen IHKs berufsspezifische modulare Ansätze zur Vorbereitung auf die Externenprüfung sowie Modellprojekte mit einzelnen Bildungsträgern benannt.

Abbildung 1: Gründe der IHKs für Nichtbeteiligung an der Pilotinitiative



Quelle: Befragung der nicht teilnehmenden IHKs, n = 31, Werte < 4% werden nicht aufgeführt

3.3 Projektumsetzung

3.3.1 Entwicklung der TQ-Projekte

Datenbasis:

Fallstudien

Ergänzend: IHK-Befragungen und Diskussionen auf dem formativen IHK-Workshop

Unabhängig vom Erprobungsweg standen zu Beginn der Umsetzung eines jeden TQ-Projekts jeweils die Wahl des Erprobungsweges, die Festlegung der Berufe, in denen TQ angeboten werden sollten, die Gewinnung geeigneter Bildungsträger und die Erstellung der Curricula, nach denen die TQ durchgeführt wurden.

In dieser Entwicklungsphase – das zeigen die Ergebnisse der Fallstudien, der IHK-Befragungen sowie der Diskussionen auf dem gemeinsamen Workshop – spielten regionale Partner eine wichtige Rolle.

- Nicht jede IHK hat die **Entscheidung für den Erprobungsweg** alleine getroffen. Die Wahl des Weges hing, wie in Niedersachsen, z. T. von Beschlüssen der IHK-Landesarbeitsgemeinschaften oder von Vorgaben der Arbeitsverwaltung ab. So gab es Standorte, an denen die Agentur für Arbeit das aktive Engagement der IHK im direkten Weg zur Bedingung für die Unterstützung des TQ-Angebots machte.
- Die **Auswahl die Berufe** erfolgte meist in enger Absprache mit der Agentur für Arbeit oder dem Jobcenter sowie interessierten Bildungsträgern, um sicherzustellen, dass das TQ-Angebot bedarfsgerecht an der regionalen Arbeitsmarktnachfrage orientiert ist. In einigen Fällen erfolgte auch eine Abstimmung mit Unternehmen, um deren Bedarfe in die Gestaltung einzubeziehen und Berufsfelder zu wählen, in denen viele An- und Ungelernte arbeiten. In der Regel erfolgte eine Beschränkung auf Berufe, für die bereits Ausbildungsbauusteine des BIBB oder Teilqualifikationen der BA vorlagen (siehe auch weiter unten).
- Ein weiterer Schritt war die **Gewinnung von Bildungsträgern** für die TQ-Projekte. Während einige IHKs gezielt Träger angesprochen haben, mit denen man in der Vergangenheit gute Erfahrungen gemacht hatte, wurde an anderen Projektstandorten ein durch die Arbeitsverwaltung gesteuertes Verfahren gewählt, in dessen Rahmen sich mehrere Bildungsträger um die Durchführung der TQ-Maßnahme bewarben. Zum Teil flossen dabei Vorgaben der IHK in das Anforderungsprofil ein (z. B. hinsichtlich Praktikumszeiten). Wo sich eine solche Möglichkeit nicht bot, haben Bildungsträger meist von der IHK Verfahrensbeschreibungen mit Hinweisen zu den zu erfüllenden Anforderungen erhalten. Um das Maßnahmenangebot unter Bildungsträgern bekannt zu machen, führten an einigen Standorten IHKs oder Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter Informationsgespräche mit interessierten Bildungsträgern durch. Schließlich ergriffen

in einigen Regionen auch die Bildungsträger selbst die Initiative, nachdem sie über die Pilotinitiative erfahren hatten.

- Die **Erstellung des Curriculums** erfolgte in der Regel nach der Auswahl der Bildungsträger. Der Grad der Kooperation zwischen IHK und Träger hing dabei weniger vom Erprobungsweg als von den Vereinbarungen der Partner untereinander ab. In den Fallstudien zeigte sich, dass die Maßnahmeninhalte sowohl im direkten als auch im indirekten Weg in enger Kooperation mit der IHK erarbeitet wurden. In einigen Fällen legte(n) der/die Bildungsträger der IHK Unterlagen zum Curriculum zur Begutachtung vor, in anderen Fällen unterbreiteten die IHK selbst Vorschläge für den Zuschnitt der Inhalte in TQ-Maßnahmen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass für die Entwicklung der Projekte zwischen IHKs, Bildungsträgern und Arbeitsverwaltungen z.T. sehr ausdifferenzierte Verfahren aufgebaut wurden, die ein hohes Maß an Qualitätssicherung bieten. Den interessierten Trägern wurden meist umfangreiche Hinweise zur Strukturierung ihrer Angebote gegeben, damit eine Passfähigkeit zur Struktur der verwendeten Module erreicht werden konnte. Neben der AZAV-Zertifizierung⁷ legten viele kooperierende Bildungsträger ihre erarbeiteten Maßnahmenkonzepte auch den IHKs vor oder besprachen gemeinsam mit diesen Modalitäten der Zusammenarbeit in der Umsetzung. Dabei ließen sich, zumindest bezogen auf die Fallstudienstandorte, keine systematischen Unterschiede zwischen direktem und indirektem Weg feststellen.

Hervorzuheben ist auch, dass bereits während der Erprobungsphase von vielen IHKs Standards (z.B. eine Beschreibung des Verfahrens für die Durchführung der Kompetenzfeststellung bei Teilqualifikationen) und Handreichungen entwickelt wurden, die meist über das DIHK-Wissensmanagement anderen IHKs zur Verfügung gestellt wurden und daher vielerorts zur Anwendung kamen. Damit zeichnete sich die Initiative durch ein relativ hohes Maß an Institutionalisierung und Wissenstransfer aus. Diese Vorarbeiten können nun bei der beschlossenen bundesweiten Implementierung des TQ-Angebots genutzt werden.

3.3.2 Inhalte der TQ-Projekte

Datenbasis:

Schriftliche IHK-Befragungen
Ergänzend: DIHK-Kurzabfragen, Fallstudien

Hinsichtlich der **Module**, die in den TQ-Projekten zur Anwendung kommen, weisen die Ergebnisse der Evaluation auf ein hohes Maß an Bundeseinheitlichkeit sowie Anschlussfähigkeit hin. Wie aus der zweiten schriftlichen Kammerbefragung hervorging,

⁷ Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung. Eine AZAV-Zertifizierung ist in der Regel Voraussetzung für die Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen und somit für die Förderung durch die Arbeitsagenturen oder Jobcenter.

wurden in den meisten Projekten Ausbildungsbauusteine des BIBB (93%) und/oder Teilqualifikationen der Bundesagentur für Arbeit (BA) aus dem Modellprojekt „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“ für die Konzeption der TQ-Maßnahmen verwendet (66%). In der Mehrzahl der Projekte (63%) kommen beide bundeseinheitlichen Modulangebote (für unterschiedliche Berufe) zur Anwendung. Der Anteil der Projekte, in denen bereits vorliegende bundeseinheitliche Module zur Anwendung kamen, hat sich gegenüber der ersten schriftlichen Befragung teilnehmender IHKs gesteigert.

Die bundeseinheitlichen Module waren nicht zuletzt deshalb so weit verbreitet, weil sich die IHKs in der Entwicklungsphase der Projekte für deren Nutzung eingesetzt haben, die Akzeptanz dieser Module aber auch bei den Finanziers (meist Arbeitsverwaltung) in der Regel hoch waren. Dies zeigten insbesondere die Vor-Ort-Untersuchungen im Rahmen der Fallstudien. Hier wurde auch deutlich, dass bei der Verwendung der Ausbildungsbauusteine vereinzelt Anpassungen in der Länge oder in der Abfolge vorgenommen wurden. Dies wurde damit begründet, dass die verwendeten Bausteine in einigen Fällen nicht zu Arbeitsprozessen in Unternehmen passten. Zum Teil wurde vom Zuschnitt der Ausbildungsbauusteine (insbesondere von der empfohlenen Vermittlungsdauer) auch abgewichen, um eine Gesamtqualifizierungsdauer von zwei Dritteln der regulären Ausbildungsdauer im jeweiligen Beruf nicht zu überschreiten.

Es kamen daneben jedoch auch selbst entwickelte Module zum Einsatz. Zehn IHKs gaben in der schriftlichen Befragung im Frühjahr 2016 an, vor Ort entwickelte Module zu verwenden.⁸ Die meisten davon brachten in ihrem TQ-Projekt daneben auch bundeseinheitliche Module zum Einsatz. Grund für den Einsatz selbst entwickelter Module war nach Auskunft der IHKs in fast allen Fällen die mangelnde Verfügbarkeit bundeseinheitlicher Alternativen für die angebotenen Berufe zum Zeitpunkt des Projektbeginns. Selbst entwickelte Module werden folglich vor allem für Berufe angeboten, für die es zumindest zu Beginn der Erprobung noch keine Ausbildungsbauusteine des BIBB oder BA-Teilqualifikationen gab. Im Einzelnen waren dies insbesondere:

- Fachkraft für Metalltechnik
- Koch / Köchin
- Restaurantfachmann/-frau
- Hotelfachmann/-frau
- Tankwart (im Frühjahr 2016 in Vorbereitung)
- Hochbauarbeiter/-in
- Oberflächenbeschichter/-in

Mehrere IHKs äußerten den Wunsch bzw. die Bereitschaft, auf bundeseinheitliche Module umzuschwenken, sobald dies möglich sei. Lediglich zwei IHKs verwendeten auch im letzten

⁸ In der ersten schriftlichen Befragung im Jahr 2014 lag der Anteil bei rund 28 %.

Jahr der Erprobung im TQ-Projekt noch ausschließlich selbst entwickelte Module, darunter auch in Berufsfeldern, für die inzwischen bundeseinheitliche Alternativen zur Verfügung stehen.⁹

Hinsichtlich der **Berufe**, in denen TQ angeboten wurden, konnte die Evaluation ein breites Spektrum bei gleichzeitiger Dominanz einiger Berufsfelder aufzeigen. In der Pilotinitiative wurden Angebote in 20 verschiedenen Berufen unterbreitet.¹⁰ 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. Auch gebe es in diesem Bereich besonders viele an- und ungelernte Beschäftigte. Auch Erwägungen zum Teilnehmerpotenzial und der Eignung der Teilnehmer spielten bei der Wahl der Berufe eine wichtige Rolle. So wurde in den Fallstudien z. T. berichtet, dass von der Erweiterung des Projekts auf weitere Berufe verzichtet wurde, weil man sich nicht sicher gewesen sei, ob sich in der Region geeignete Teilnehmer fänden.

Die in der zweiten schriftlichen Kammerbefragung am häufigsten genannten Berufe waren neben den Lagerberufen (Nennungen von 27 IHKs) die Berufe Berufskraftfahrer/-in (17 IHKs) und Industriemechaniker/-in (13 IHKs), gefolgt von Maschinen- und Anlagenführer/-in und Verkäufer/-in / Kaufmann/-frau im Einzelhandel (jeweils 10 Nennungen) (für eine vollständige Übersicht s. Tabelle 1 im Anhang). Dieses Ergebnis deckt sich mit den Angaben der IHKs im Rahmen der letzten DIHK-Kurzabfrage.

3.3.3 Zusammenarbeit mit Bildungsträgern

Datenbasis:

Schriftliche IHK-Befragungen

Ergänzend: Fallstudien

Im Durchschnitt arbeiteten die IHKs mit rund drei Bildungsträgern zusammen. Knapp die Hälfte der Kammern arbeitete mit einem oder zwei Bildungsträgern zusammen. Wichtige Schnittstellen mit den Bildungsträgern bestanden neben der Projektentwicklung vor allem bei der Organisation und Durchführung der Kompetenzfeststellungen (s. Abschnitt 3.3.5).

Nicht alle der an den Fallstudien-Projekten beteiligten Bildungsträger hatten zu Projektbeginn bereits Erfahrungen mit modularer Nachqualifizierung. Zum Teil handelte es sich um kleine Anbieter (z. B. Fahrschulen im Familienbetrieb), denen die Erstellung und Dokumentation der zu entwickelnden Lerninhalte erheblichen Aufwand bereitet hat. Doch auch bei größeren und z.T. überregional tätigen Bildungsträgern konnte die Evaluation eine Erweiterung oder Weiterentwicklung des Qualifizierungsangebotes feststellen (siehe auch Abschnitt 5.5). Mehrere Bildungsträger implementierten erstmals Maßnahmen unter Verwendung der

⁹ Konkret handelt es sich dabei um Fachlagerist/-in, Verkäufer/-in und Industriemechaniker/-in.

¹⁰ Für 13 dieser Berufe existieren bundeseinheitliche Module.

Ausbildungsbausteine des BIBB. Ein anderer Träger mit Erfahrungen in der Nachqualifizierung erweiterte sein Qualifizierungsangebot um verkürzte Umschulungen, um für die Vermittlung von Absolventen der ersten bzw. zweiten TQ gewappnet zu sein. Die IHKs hoben in den Fallstudien Vorerfahrungen bei Bildungsträgern mit den zu qualifizierenden Berufen und im Umgang mit den entsprechenden Zielgruppen als positiv für die Zusammenarbeit hervor.

Die TQ-Maßnahmen waren für die Bildungsträger z. T. mit Risiko verbunden, da die Zahl der durch die Jobcenter bzw. Agenturen für Arbeit übermittelten Teilnehmer in der Pilotphase häufig noch stark schwankte. Probleme mit der Gewinnung von Bildungsträgern bzw. deren grundsätzlicher Bereitschaft, an TQ-Projekten mitzuwirken, sind im Rahmen der Evaluation dennoch nicht bekannt geworden. Die TQ-Maßnahmen wurden von Trägerseite zumeist als attraktiv gesehen. Aus qualitativen Interviews mit Bildungsträgern wurde deutlich, dass diese im Maßnahmenangebot mit IHK-Beteiligung eine Möglichkeit sehen, sich von Wettbewerbern positiv hervorzuheben und sich gegenüber der Arbeitsverwaltung als „aufgeschlossener und anpassungsfähiger Bildungsdienstleister“ zu positionieren.¹¹

3.3.4 Auswahl und Gewinnung von Teilnehmern

Datenbasis:

Schriftliche IHK-Befragungen
Fallstudien

Bei der **Auswahl der Teilnehmer** ist das Alter („Alter als 25 Jahre“) das mit Abstand wichtigste Kriterium (vgl. Abbildung 2). In fast drei Vierteln der TQ-Projekte war die Altersschwelle laut Angaben der teilnehmenden IHKs ein Muss-Kriterium, in knapp einem Fünftel der Fälle ein Soll-Kriterium. Das bisherige Bildungsniveau („Ohne Berufsabschluss“) und der Beschäftigungsstatus („Ohne Beschäftigung“ bzw. „Geringqualifiziert oder an-/ ungerichtet beschäftigt“) spielen demgegenüber eine geringere Rolle. Die IHKs, die die „Ü25-Grenze“ „nur“ als Soll-Kriterium ausgewählt haben, verwiesen in den offenen Angaben als Begründung u. a. auf die spezifische Zielgruppe in ihrem TQ-Projekt. Dies sind in Einzelfällen z. B. jüngere Menschen mit Behinderungen oder Personen in Haft.

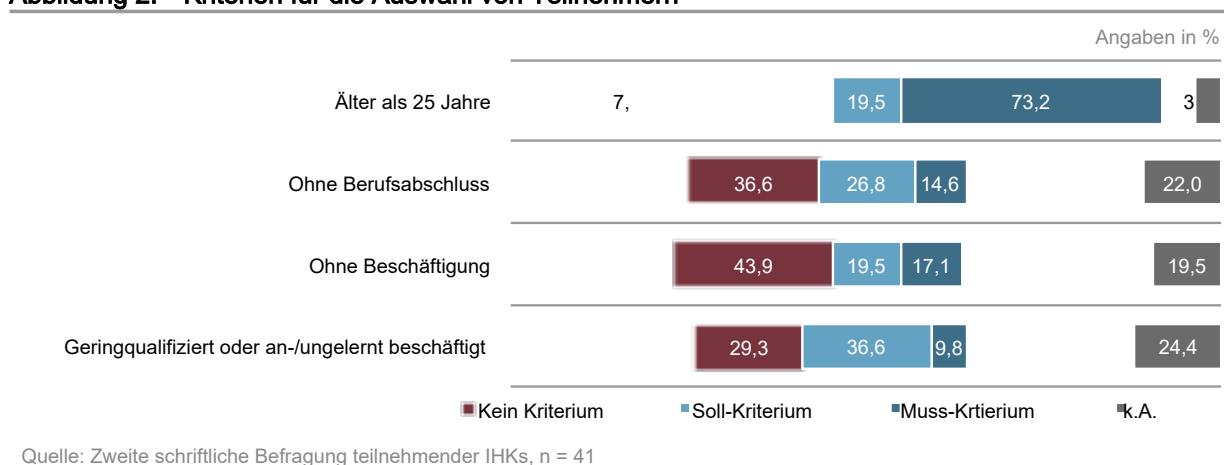
Zu berücksichtigen ist, dass die IHKs die einzelnen Teilnehmer in der Regel nicht selbst auswählten. Mehrere IHKs erläuterten, dass die Auswahl der Teilnehmer bei der Agentur für Arbeit / dem Jobcenter bzw. dem Bildungsträger gelegen habe und sich damit ihrem unmittelbaren Einfluss entzogen habe. Die Überprüfung der Kriterien konnte daher im direkten Weg teilweise erst bei der Anmeldung zur Kompetenzfeststellung erfolgen. Beim indirekten Weg war eine systematische Überprüfung der Altersgrenze z. T. gar nicht vorgesehen bzw.

¹¹ In einer Fallstudie zeigte sich, dass Bildungsträger z. T. bereit waren, eine TQ-Maßnahme ohne Kostendeckung durchzuführen, weil sie davon ausgingen, dass sie in der Folge mit mehr Teilnehmern für andere Maßnahmentypen bedacht werden würden.

möglich. Ein Abweichen von einer im Vorfeld mit den Partnern getroffenen Vereinbarung über die Altersgrenze konnte durch die IHKs im Einzelfall daher nicht ausgeschlossen werden. Festgestellt werden konnte jedoch, dass gegenüber der ersten schriftlichen Befragung beteiligter IHKs das Alterskriterium noch einmal deutlich an Bedeutung gewonnen hat während ein fehlender Berufsabschluss als Voraussetzung relativ gesehen in den Hintergrund getreten ist.¹²

Aus Abbildung 2 geht schließlich auch hervor, dass sich knapp die Hälfte der TQ-Projekte zumindest teilweise an Geringqualifizierte oder an-/ungelernt Beschäftigte richteten. In vier TQ-Projekten war dies eine Teilnahmevoraussetzung. Das deckt sich mit dem Befund, dass sich ein wesentlicher Anteil der TQ-Teilnehmer kurz vor Beginn bzw. während der TQ in Beschäftigung befand (vgl. Kapitel 4).

Abbildung 2: Kriterien für die Auswahl von Teilnehmern



Die Ergebnisse der Evaluation zeigen auch, dass die Einrichtungen der Arbeitsverwaltung bei der **Gewinnung von Teilnehmern** eine maßgebliche Rolle spielten. Dies gilt besonders für die Projekte, die sich an Teilnehmer ohne Beschäftigung richteten.¹³ Doch auch in den Projekten mit an-/ungelernt Beschäftigten spielte die Arbeitsverwaltung häufig eine zentrale Rolle, indem sie die Förderung der Maßnahmen für die Teilnehmer übernahm (WeGebAU). In einzelnen Fällen wurde auch mit Justizvollzugsanstalten (JVA) kooperiert.

Die Gewinnung von Teilnehmern stellte für die IHKs eine zentrale Herausforderung bei der Projektumsetzung dar (siehe auch Abschnitt 5.6). Dies liegt u. a. daran, dass die Gruppe der Teilnehmer in TQ-Maßnahmen nach Aussagen der Bildungsträger und IHKs in den

¹² In der ersten schriftlichen Befragung wurde das Kriterium „Älter als 25 Jahre“ von 64 % der IHKs als Muss-Kriterium genannt. „Ohne Berufsabschluss“ war für 23 % der Befragten ein Muss-Kriterium.

¹³ In der ersten schriftlichen Befragung gaben 69 % der IHKs an, bei der Gewinnung von Teilnehmern mit der Arbeitsagentur zu kooperieren. Mit dem Jobcenter arbeiteten 54 % zusammen. Bildungsträger spielen für 44 % der IHKs eine Rolle für die Gewinnung von Teilnehmern, wobei diese in den meisten Fällen zusätzlich zu Agenturen oder Jobcentern genannt wurden.

Fallstudien sehr heterogen hinsichtlich der mitgebrachten (Lern-) Voraussetzungen war. In den Interviews wurde ferner deutlich, dass die Teilnehmer nicht selten gleich mehreren sozialen Problemlagen gegenüberstanden. Nach Aussage von IHKs, Arbeitsverwaltungen und Trägern an mehreren Standorten verfügten die TQ-Teilnehmer häufig über wenig Lernerfahrung. Nicht selten lagen diese Lernerfahrungen Jahre zurück und waren negativ besetzt. Weitere Problemlagen umfassten Sprachbarrieren, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Verschuldung und zeitliche Inkompatibilitäten, letztere vor allem bei weiblichen Teilnehmern mit Kindern.

3.3.5 Verfahren der Kompetenzfeststellung und Zertifizierung

Datenbasis:

Schriftliche IHK-Befragungen

Fallstudien

Ergänzend: Diskussionen auf dem formativen IHK-Workshop

Die in der Projektumsetzung zum Einsatz kommenden Verfahren der IHKs hingen bis zu einem gewissen Grad davon ab, ob während der Pilotphase der direkte oder der indirekte Weg erprobt wurde (vgl. Abschnitt 2.1). Im Folgenden wird zunächst auf Verfahren der Zertifizierung von TQ-Maßnahmen (indirekter Weg) eingegangen. Im Anschluss werden Praktiken der Kompetenzfeststellung (direkter Weg) erörtert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Weg in der Verfahrenspraxis häufig weniger klar war als zunächst definiert. In vielen Projekten kamen Elemente aus beiden Erprobungswegen zum Einsatz.

Verfahren der Qualitätssicherung von TQ-Maßnahmen im indirekten Weg

Besonders im indirekten Weg, in dem die Kompetenzfeststellungen nicht durch die IHKs selbst durchgeführt wurden, war die Qualitätssicherung der Qualifizierung und der Kompetenzfeststellung bei den jeweiligen Trägern von hoher Bedeutung, da die beteiligten IHKs primär darüber einen Einfluss auf die Inhalte und die Durchführung der Maßnahme nehmen konnten. Die Qualitätssicherung hatte vielfach aber den Charakter einer laufenden Zusammenarbeit zwischen IHK und interessierterem Bildungsträger, weniger den einer „Prüfung“, wie es etwa bei AZAV-Zertifizierungen der Fall ist. Ziel war in der Regel die gemeinsame Entwicklung einer TQ-Maßnahme.

Die schriftlichen Befragungen zeigten, dass die Qualitäts-Checks im indirekten Weg in der Regel einen nicht unerheblichen Aufwand hervorriefen.¹⁴ Die häufigsten Bestandteile der Prüfung waren Begehungen und Gespräche beim Bildungsträger, die Sichtung vorgelegter Unterlagen zum Curriculum (jeweils zehn von zwölf IHKs) sowie die Prüfung von Unterlagen

¹⁴ Den folgenden Prozentangaben basieren auf den Antworten der IHKs, die den indirekten Weg erprobten, aus der zweiten schriftlichen Befragung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Werten aufgrund der geringeren Anzahl von IHKs im indirekten Weg relativ niedrige Fallenzahlen zugrunde liegen (n=12).

zum Qualifizierungspersonal (neun von zwölf IHKs). In den offenen Antwortfeldern wurden überdies noch Nachweise über Praktikumsbetriebe (in Form einer Auflistung durch den Bildungsträger) sowie die Ausbildungsberechtigung im gewählten Beruf als Kriterien genannt. Eine wichtige Orientierungshilfe für die Auswahl der zum Einsatz kommenden Verfahren war die DIHK-Handreichung „IHK-Qualitäts-Check“. Mehr als zwei Drittel der IHKs, die den indirekten Weg erprobten, orientierten sich an den darin enthaltenen Hinweisen. Ergebnisse der Fallstudien zeigten jedoch, dass auch IHKs, die die Handreichung nicht verwendeten, sich im Ergebnis meist innerhalb der dort formulierten Vorgaben bewegten.

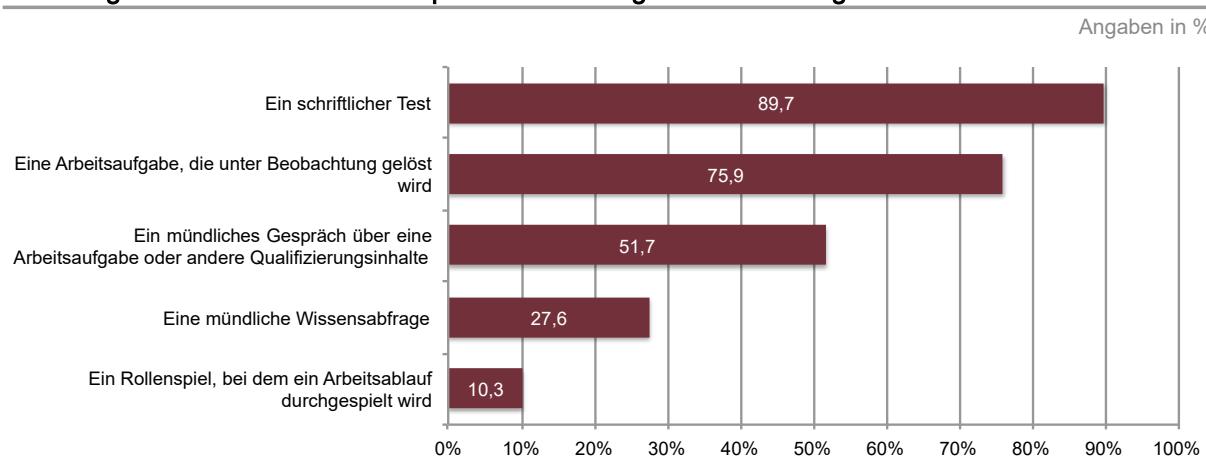
Eine deutliche Mehrheit der IHKs im indirekten Weg begleitete die Bildungsträger und deren TQ-Projekte auch über den anfänglichen Qualitäts-Check hinaus und unterstützte die laufende Qualitätssicherung durch

- regelmäßige Gespräche mit dem Träger und Besuche vor Ort,
- Teilnahme an Kompetenzfeststellungen,
- Kontrolle der vom Träger übermittelten Nachweise über durchgeführte Qualifizierungsinhalte,
- Feedbackgespräche mit Qualifizierungspersonal und/oder Teilnehmern,
- Sichtung von Anwesenheitsnachweisen.

Verfahren der Kompetenzfeststellung im direkten Weg

Im direkten Erprobungsweg stand für die IHKs die Entwicklung von Verfahren zur Kompetenzfeststellung bei den Teilnehmern im Anschluss an die TQ-Maßnahme im Fokus. Bestandteil der Kompetenzfeststellungen waren verschiedene Elemente, zu denen in fast jeder IHK ein schriftlicher Test sowie eine unter Beobachtung zu lösende Arbeitsaufgabe gehörte (vgl. Abbildung 3). Weitere Elemente waren mündliche Gespräche über Arbeitsaufgaben oder andere Qualifizierungsinhalte, mündliche Wissensabfragen sowie Rollenspiele. Die Wahl der Bestandteile war nicht zuletzt vom Beruf abhängig. In einzelnen TQ-Projekten gehörte z. B. auch das Fertigen eines Werkstücks zum Repertoire. Meistens kamen zwei oder drei dieser Bestandteile zum Einsatz.

Abbildung 3: Bestandteile der Kompetenzfeststellung im direkten Weg



Quelle: Zweite schriftliche Befragung teilnehmender IHKs; n = 29

Durchgeführt wurden die Kompetenzfeststellungen durch Teams von Evaluatoren, die sich aus unterschiedlichen Personengruppen zusammensetzten. Den höchsten Stellenwert spielten dabei Personen, die sich auch als ehrenamtliche Prüfer der IHK engagieren sowie Mitarbeitende der zuständigen Bildungsträger. Gemeinsam ist den verschiedenen Herangehensweisen aller IHKs, dass sie Teams meist aus zwei Personen bilden; einige IHKs bildeten auch Teams aus drei Personen. Die Fallstudien zeigten auch an diesem Punkt interessante Überschneidungen zwischen dem direkten und indirekten Weg. So nehmen auch an den Kompetenzfeststellungen im indirekten Weg z. T. Mitarbeiter der IHK teil. Gleichzeitig sind im direkten Weg häufig Mitarbeiter der Bildungsträger als Evaluatoren mit eingebunden.

4 Zielgruppenerreichung

Datenbasis:

Schriftliche Befragung der teilnehmenden IHKs

Schriftliche Befragung der Teilnehmer

Teilnehmerzahlen und Entwicklung

Bis März 2016 haben nach Angaben der beteiligten IHKs ca. 2.100 Personen im Rahmen der Pilotinitiative eine Qualifizierung unter Verwendung von TQ begonnen; dies ergibt einen Durchschnitt von rund 50 Teilnehmern pro teilnehmender IHK. Die Zahl der Teilnehmer hat sich im Verlauf der Erprobung dynamisch entwickelt, da vielerorts erst Maßnahmenkonzepte entwickelt und implementiert werden mussten.¹⁵ Es ist davon auszugehen, dass diese Zahl seit März 2016 weiter angewachsen ist. Die Zahl der Teilnehmer beruht teilweise auf Schätzungen, da nicht in allen IHKs eine systematische Erfassung der Teilnehmer erfolgte.¹⁶ Zum gleichen Zeitpunkt waren nach Angaben der beteiligten IHKs rund 1.800 Zertifikate über bestandene TQ bzw. Teilnahmebescheinigungen ausgestellt worden.

Die Zahl der Teilnehmer bzw. Zertifikate pro Projekt variierte dabei stark. Teilnehmerstarke Projekte mit insgesamt über 200 Personen waren ebenso vertreten wie solche, in denen (bislang) weniger als zehn Personen eine Qualifizierung begonnen hatten. In vier IHKs waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch keine Teilnehmer erfasst worden, z. B. weil bis dahin keine TQ-Maßnahmen zustande gekommen waren. Hinweise darauf, dass sich die Teilnehmeranzahl pro Projekt zwischen den beiden Erprobungswegen systematisch unterscheidet, erbrachte die Evaluation nicht.

Dies gilt auch für die Entwicklung der Teilnehmerzahlen über den Zeitraum der Pilotinitiative, die während der Erprobungsphase zwischen einzelnen Projektstandorten sehr heterogen verlief. In der zweiten schriftlichen Befragung erklärten rund 40 % der IHKs, dass weniger Teilnehmer als ein Jahr zuvor eine TQ begonnen haben. Eine genau gleich große Gruppe von IHKs verzeichnete im selben Zeitraum einen Anstieg an Eintritten in TQ. Wichtigste Determinante für die Entwicklung der Teilnehmerzahlen war die Vermittlungspraxis der Arbeitsagenturen und Jobcenter. So gaben die IHKs „schrumpfender“ TQ-Projekte eine geringere Anzahl vermittelter Teilnehmer durch die Arbeitsverwaltung als Hauptursache für die Entwicklung an. Bei den „wachsenden“ TQ-Projekten wurde umgekehrt die steigende Anzahl vermittelter Teilnehmer hervorgehoben. Darüber hinaus trugen hier die aktive Beteiligung und Angebotsausweitung von Bildungsträgern an den Projekten sowie ein – nach

¹⁵ Im Zeitraum Juli 2013 bis Juni 2014 waren insgesamt nur ca. 600 neue Teilnehmer in eine Qualifizierung unter Verwendung von Teilqualifikationen eingetreten.

¹⁶ Diese wurden in einigen Projekten erst bei Anmeldung zur Kompetenzfeststellung oder gar nicht erfasst. Hinzuweisen ist auch darauf, dass sozio-demographische Merkmale wie Bildungsabschlüsse etc. von den IHKs in der Regel nicht erfasst wurden, weshalb eine Beschreibung der Teilnehmerzielgruppe nur über die Teilnehmendenbefragung möglich ist.

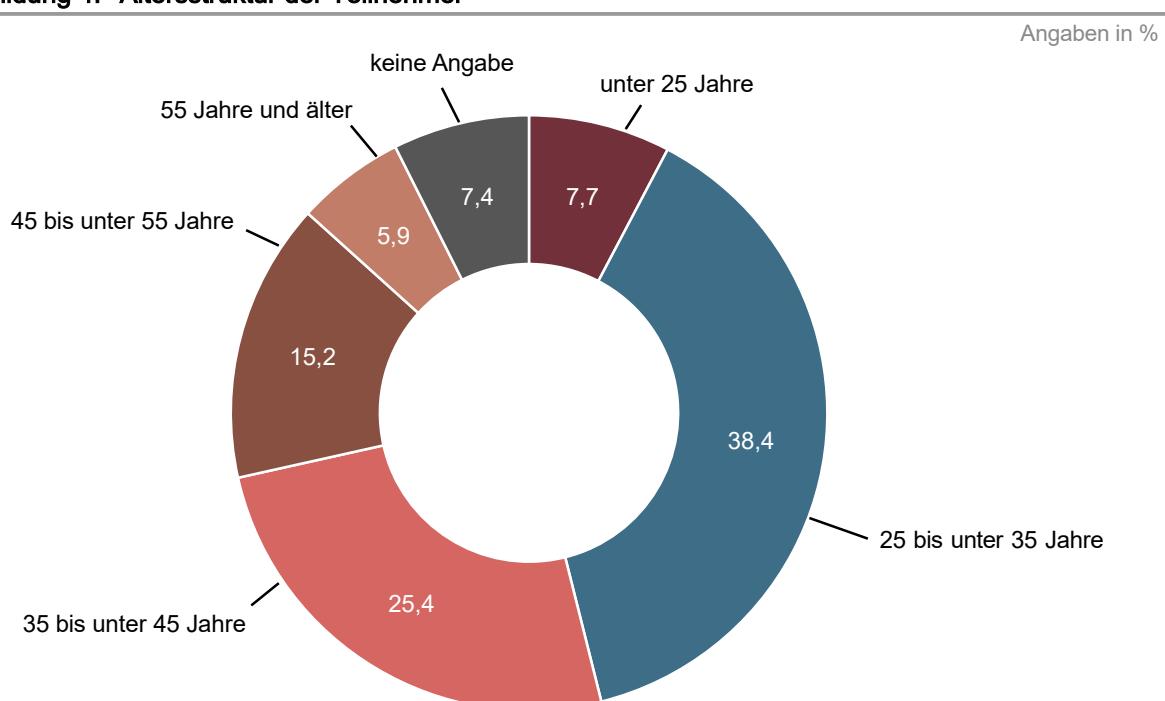
Einschätzung der IHKs – steigender Bekanntheitsgrad des TQ-Angebots eine Rolle für die zahlenmäßige Ausweitung (vgl. Abschnitt 3.3.4).

Charakteristika der Teilnehmer

Ein wesentliches Ziel der Pilotinitiative war es, Wege zur Deckung des Fachkräftebedarfs bei gleichzeitiger Erschließung von am Arbeitsmarkt schwierig zu vermittelnden Personengruppen zu erschließen. Dies ist in den TQ-Projekten in hohem Maße gelungen.

Betrachtet man zunächst die Altersstruktur, so fällt der bemerkenswert hohe Anteil älterer Teilnehmer auf. Mehr als ein Fünftel der befragten Teilnehmer war bei Teilnahmebeginn 45 Jahre oder älter (vgl. Abbildung 4). Der Anteil von Personen mit einem Alter von 35 Jahren und höher lag bei rund der Hälfte.

Abbildung 4: Altersstruktur der Teilnehmer



Quelle: Befragung der Teilnehmenden, n = 323

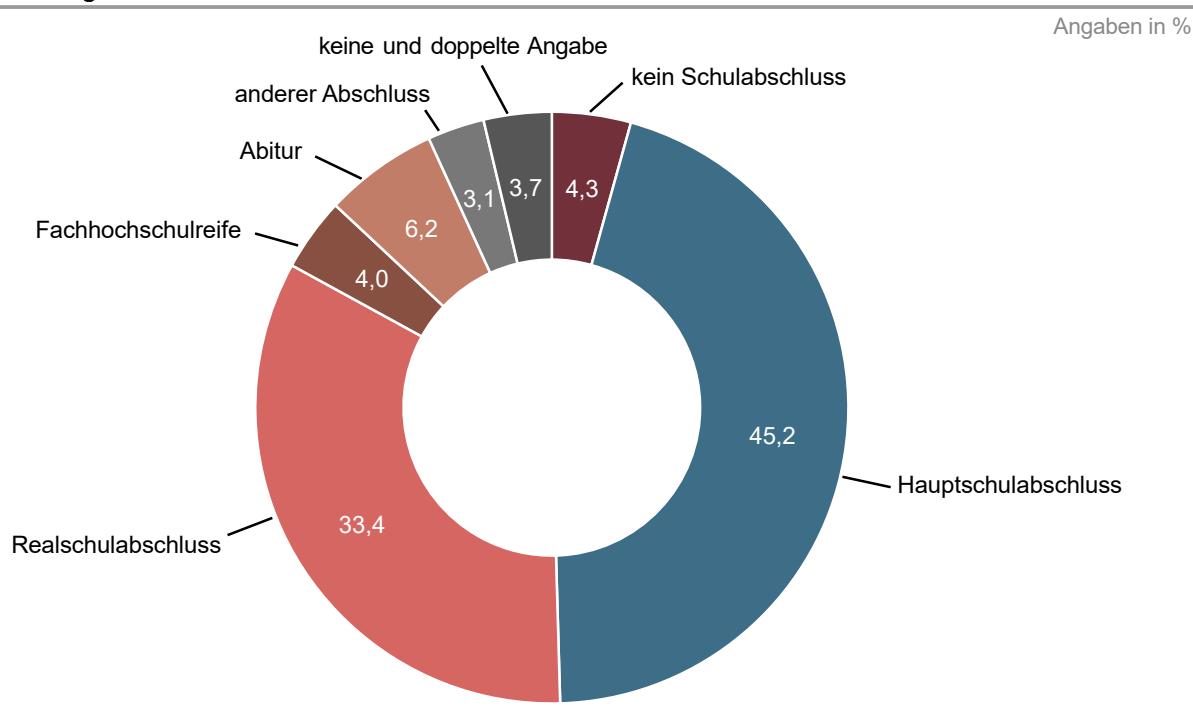
Rund ein Drittel der befragten Teilnehmer hatte einen Migrationshintergrund, was den entsprechenden Anteil in der Gesamtbevölkerung übersteigt.¹⁷

Ein weiteres Indiz dafür, dass die TQ-Projekte die Gruppe der auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten erreicht haben, ist der hohe Anteil an den Befragten, die über keinen

¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund.html> (zuletzt am 20. Januar 2017).

Schulabschluss oder maximal einen Hauptschulabschluss verfügten. Dieser lag bei rund 50 % (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Schulabschlüsse der Teilnehmer



Quelle: Befragung der Teilnehmenden, n = 323

Von den Befragten, die neben den Schulabschlüssen auch zu beruflichen Abschlüssen Angaben machten, verfügen 51 % weder über einen in Deutschland anerkannten Berufs-, noch einen Studienabschluss. Es wurde demnach eine große Zahl von Personen erreicht, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt anderenfalls nur als An- und Ungelernte tätig werden konnten. Zusammenhangsanalysen zeigen, dass der Anteil derjenigen ohne Berufsabschluss besonders unter den jüngeren Teilnehmern hoch war. In der Teilgruppe der unter 35-Jährigen verfügten knapp zwei Drittel der Teilnehmer weder über einen Berufs- noch einen Studienabschluss.

Aber auch bei denjenigen, die nach eigenen Angaben einen Berufsabschluss hatten, wurde aus den offenen Angaben in mehreren Fällen ersichtlich, dass Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt nicht verwertbar sein dürften. Genannt wurden teilweise Berufe, für die es kaum noch Einsatzgebiete gibt oder die lediglich in Nischen einsetzbar sind (z.B. Bergmann, Schriftsetzer/-in, Matrose der Binnenschifffahrt), in Einzelfällen – insbesondere bei jüngeren Teilnehmern – Ausbildungen nach § 66 BBiG (z.B. Gartenbauwerker, Werkerin im Blumen- und Zierpflanzenbau, Beikoch) oder auch vereinzelt Abschlüsse, die keine Berufsabschlüsse sind (z. B. Sachkundeprüfung nach § 34a GewO). Bei vielen weiteren benannten Abschlüssen (z.B. Maurer/-in, Gebäudereiniger/-in) handelt es sich um körperlich anstrengende Tätigkeiten

– hier konnte die erlernte Tätigkeit möglicherweise aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausgeübt werden.

Es lassen sich also zwei Hauptteilnehmergruppen der Projekte ausmachen:

- Personen unter 35 Jahren ohne (in Deutschland anerkannten) Berufsabschluss und
- Personen über 35 Jahren mit einem auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr verwertbaren Berufsabschluss oder mit einem Abschluss in einem Beruf, den sie aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können.

Ergänzend sei zu den Charakteristika der Teilnehmer noch angemerkt, dass es eine deutliche Dominanz männlicher Teilnehmer gab. Auf Basis der Teilnehmerbefragung liegt ihr Anteil bei rund zwei Dritteln; die Angaben der IHKs deuten sogar auf einen noch etwas höheren Wert hin. Dies liegt nach Angaben aus qualitativen Interviews einerseits darin begründet, dass die drei am häufigsten in den Pilotprojekten angebotenen Berufe traditionelle „Männerberufe“ sind, bei denen auch die regulären Auszubildenden überwiegend männlich sind. Auf der anderen Seite wurde hervorgehoben, dass jüngere häufig besonders stark durch familiäre Pflichten gebunden seien und daher eine Vollzeitqualifizierung häufig nicht in Frage gekommen sei.

Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer

Wie bereits in Kapitel 3 ausgeführt wurde, richteten sich die Pilotprojekte an unterschiedliche Zielgruppen. Adressatenkreise waren einerseits Arbeitslose bzw. Arbeit suchende, andererseits aber auch Geringqualifizierte und an- und ungelernt Beschäftigte. In der Zielgruppe der Beschäftigten befanden sich auch Saisonbeschäftigte, die regelmäßig einige Monate im Jahr arbeitslos waren und in dieser Zeit qualifiziert werden sollten.

Diese Diversität der Projektansätze und Zielgruppen spiegelt sich auch in den Erkenntnissen zur Arbeitsmarkthistorie der Teilnehmer. Aus der schriftlichen Teilnehmerbefragung ging hervor, dass rund die Hälfte der Teilnehmer im Jahr vor Beginn ihrer ersten TQ mindestens sechs Monate einer Beschäftigung von 15 Stunden pro Woche oder mehr nachgegangen war, was nicht ausschließt, dass diese Teilnehmer unmittelbar vor Maßnahmenbeginn (wieder) ohne Beschäftigung waren oder von Arbeitslosigkeit bedroht waren.

Rund ein Fünftel der Teilnehmer war im Jahr vor Beginn der ersten TQ überwiegend (d.h. mehr als 6 von 12 Monaten) arbeitslos. Eine deutlich kleinere Gruppe von rund 5 % der TQ-Teilnehmer befand sich in anderen Bildungsmaßnahmen oder in Ausbildung. Des Weiteren waren jeweils einzelne Teilnehmer krankgeschrieben / in Reha oder mit der Wahrnehmung von Pflegeaufgaben in der Familie beschäftigt. In wenigen Fällen gingen der Teilnahme auch Aufenthalte im Justizvollzug voraus, die zum Teil während der TQ andauerten.

Dieses sehr breite Spektrum unterschiedlicher Arbeitsmarktsituationen zeigt sich auch in der Rechtskreiszugehörigkeit der Teilnehmer. Jeweils rund ein Drittel der Teilnehmer waren nach eigenen Angaben Kunden des Jobcenters und können somit dem Rechtskreis SGB II zugeordnet werden, ein weiteres Drittel gab an, von der Arbeitsagentur betreut worden zu sein und kann somit dem Rechtskreis SGB III zugeordnet werden; ein letztes Drittel war nicht in Betreuung einer dieser Institutionen, also z. B. in Arbeit, Reha oder Elternzeit. Bei den Personen in Beschäftigung ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch diese häufig über das Programm WeGebAU gefördert wurden und möglicherweise eine Beratung durch die Agentur für Arbeit erfolgt ist.

Der relativ hohe Anteil an Teilnehmern im Rechtskreis SGB II bzw. III spricht dafür, dass sich viele TQ-Teilnehmer, die angaben in den zwölf Monaten vor Beginn der Maßnahme (auch) gearbeitet zu haben, in instabilen bzw. kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen befanden. Bei den Personen in Beschäftigung ist ferner zu berücksichtigen, dass es sich in vielen Fällen um Teilnehmer eines Modells handelt, bei dem zuvor gelegentlich oder saisonal beschäftigte Personen mit dem Beginn der TQ in einem Unternehmen angestellt wurden, wodurch eine Förderung über WeGebAU möglich wurde. Bei Personen dieser Gruppe wurde in einigen Fällen auch eine drohende Arbeitslosigkeit verhindert.

Diesem Ergebnis entspricht, dass fast ein Drittel der befragten Teilnehmer während der TQ nach eigenen Angaben einer Beschäftigung nachging, davon wiederum der überwiegende Teil mit einem Umfang von mehr als 15 Stunden pro Woche. Dies schließt nicht aus, dass sie für die Dauer der Qualifizierung von dieser Arbeit freigestellt waren; gefragt wurde lediglich nach einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis.

5 Ergebnisse zu Erfahrungen aus der Pilotinitiative und zum Verbleib der Teilnehmer nach TQ

5.1 Akzeptanz der TQ-Projekte in den Regionen und bei Betrieben

Datenbasis:

Schriftliche Befragung der teilnehmenden IHKs

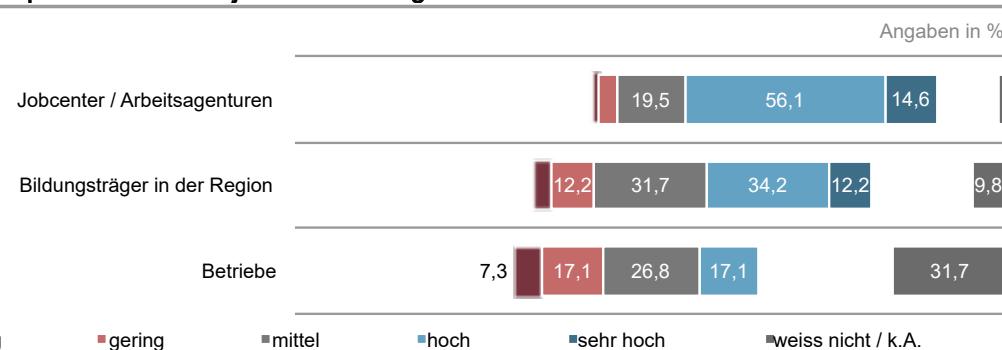
Online-Unternehmensbefragung des DIHK

Ergänzend: Fallstudien

Es wurde bereits dargelegt, dass teilweise fehlendes Interesse von Seiten regionaler Akteure – allen voran der Arbeitsverwaltung, der Bildungsträger und der Betriebe – Gründe für einige IHKs waren, sich nicht mit einem eigenen TQ-Projekt an der Pilotinitiative zu beteiligen. Auch die Sorge vor Widerständen in der Region (z.B. seitens Gewerkschaften) war ein Motiv für die Nichtteilnahme (vgl. Abschnitt 3.2).

Die Evaluation konnte jedoch zeigen, dass die IHKs, die sich für eine Teilnahme an der Pilotinitiative entschieden haben, kaum auf grundsätzliche Akzeptanzprobleme gestoßen. Lediglich drei der pilotierenden IHKs gaben an, mit Widerständen in der Region konfrontiert gewesen zu sein. Ansonsten überwogen positive Einschätzungen bzgl. der Akzeptanz. Wie Abbildung 6 darstellt, zeigen sich die teilnehmenden IHKs insbesondere mit der Akzeptanz bei den Jobcentern und Arbeitsagenturen zufrieden. Über 70 % der befragten IHKs schätzen die Akzeptanz als hoch oder sehr hoch ein. Sie ist im Zeitverlauf überdies gestiegen – in der ersten schriftlichen Befragung der IHKs lag der Anteil derer, die die Akzeptanz als hoch oder sehr hoch einstuften noch bei gut 55 %. Das spricht dafür, dass z. T. aufgetretene anfängliche Abstimmungsschwierigkeiten und Vorbehalte im Laufe der Erprobung abgebaut werden konnten.

Abbildung 6: Akzeptanz der TQ-Projekte in den Regionen



Quelle: Zweite schriftliche Befragung teilnehmender IHKs, n = 41, Werte < 5% sind nicht ausgewiesen

In den Fallstudien wurde deutlich, dass die auch von den IHKs benannten Akzeptanzprobleme seitens der Bildungsträger vor allem auf die z.T. geringen Teilnehmerzahlen in TQ-Maßnahmen zurückzuführen waren. Gleichzeitig wurde hier deutlich,

dass die TQ-Projekte mit wachsender Bekanntheit von Bildungsträgern z.T. als prestigefördernd angesehen wurden. Daraus entstand bei einigen die Bereitschaft, Maßnahmen (anfänglich) auch mit weniger Teilnehmern durchzuführen.

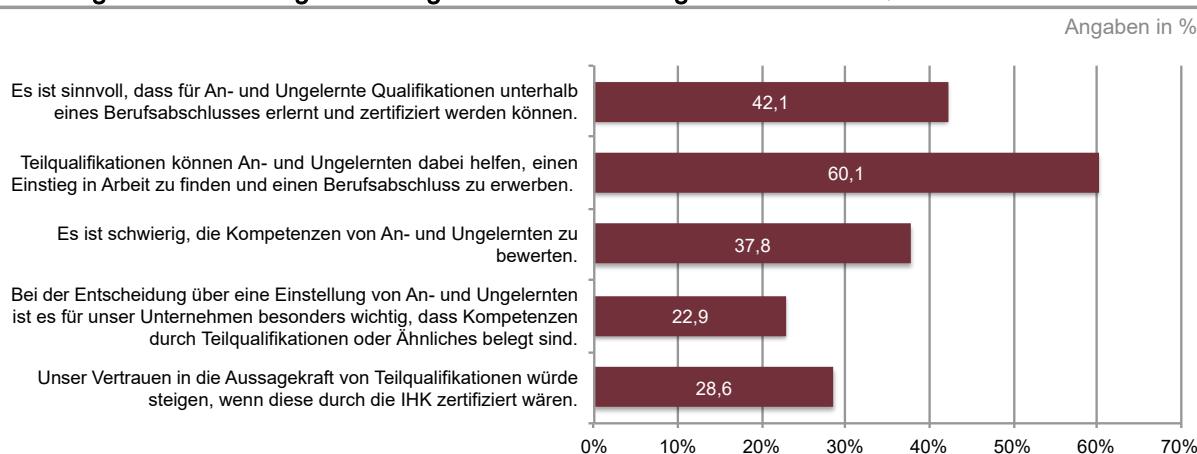
In Bezug auf die Betriebe zeigt sich ein weniger positives Bild. Lediglich rund 17% der befragten IHKs schätzen deren Akzeptanz für das TQ-Projekt als hoch ein. Dies entspricht in etwa dem Wert aus der ersten schriftlichen Befragung. Der Anteil der IHKs, die sich hier keine Bewertung zutraut liegt fast bei einem Drittel, was daran liegen könnte, dass es in vielen Projekten, die sich schwerpunktmäßig an zuvor arbeitslos gemeldete Personen richten, kaum direkte Schnittstellen zwischen IHKs und Betrieben gab und die IHKs die Kenntnis und Akzeptanz des Projektes bei Betrieben daher nicht einschätzen konnten.

Auch aus Sicht der Teilnehmer stellt sich die Herausforderung der noch mangelnden Bekanntheit bei Betrieben. So berichteten Teilnehmer in den Wiederholungsinterviews, dass Arbeitgeber, bei denen sie sich vorgestellt haben, das Konzept der TQ insgesamt nicht bekannt gewesen sei und sich nach den Unterschieden zu anderen Qualifizierungen, wie Umschlungen oder einem vollwertigen Berufsabschluss, erkundigt hätten. Solche Situationen verlangen TQ-Teilnehmern ein hohes Maß an Erklärungsvermögen und Kenntnis der Maßnahmenlandschaft ab, was nicht alle mitbringen. Die zukünftigen Erfolge beim Übergang von Teilnehmern aus TQ in Arbeit dürften also nicht zuletzt davon abhängen, wie gut es gelingt, das neue Instrument bekannt zu machen und die Vorteile einer Qualitätssicherung und Kompetenzfeststellung durch IHKs den Betrieben zu vermitteln.

Dass hier noch Potenzial besteht, zeigen auch die Ergebnisse der im Sommer 2016 durch den DIHK durchgeführten Online-Befragung unter Mitgliedsbetrieben.¹⁸ Hier zeigte sich, dass zwar eine grundlegende Akzeptanz gegenüber TQ besteht, der Mehrwert für das eigene Unternehmen jedoch (noch) skeptisch beurteilt wird. Während rund 60 % der Unternehmen der Aussage zustimmen, Teilqualifikationen könnten An- und Ungelernten dabei helfen, in Arbeit zu kommen und einen Berufsabschluss zu erwerben, finden es nur rund 23 % wichtig, dass An- und Ungelernte Bewerber Zertifikate wie etwa Teilqualifikationen mitbringen, wenn sie sich im jeweiligen Unternehmen bewerben. Immerhin rund 29 % geben allerdings an, dass das Vertrauen in die Aussagekraft von Teilqualifikationen steigen würde, wenn diese durch die IHK zertifiziert wären (vgl. Abbildung 7). Letzteres spricht dafür, dass bei einer maßgeblichen Zahl von Betrieben die Qualitätssicherung durch die IHK dazu beitragen kann, dass die Bereitschaft, An- und Ungelernte einzustellen und ggf. weiter zu qualifizieren, steigt.

¹⁸ Wie bereits weiter oben erwähnt, hatte die Befragung ein sehr breites Themenspektrum im Bereich Aus- und Weiterbildung. Zu TQ wurden lediglich zwei Fragen gestellt.

Abbildung 7: Zustimmung zu Aussagen über An- und Ungelernte sowie TQ



Quelle: Online-Befragung von Unternehmen des DIHK, n=9.744

Auch die teilnehmenden IHKs und Bildungsträger bestätigten den Eindruck der noch mangelnden Bekanntheit des Konzepts bei Arbeitgebern. Lediglich knapp 39 % der Träger und 24 % der teilnehmenden IHKs vertraten die Ansicht, dass Betriebe ein großes Interesse an IHK-zertifizierten TQ hätten. Demgegenüber standen zahlreiche Bildungsträger, die diesen Effekt (noch) nicht erkennen konnten und ein wesentlicher Anteil der IHKs, die sich zu dieser Frage aufgrund mangelnder Erfahrungen noch keine Aussage zutraute.

5.2 Funktionalität der regionalen Zusammenarbeit

Datenbasis:

Schriftliche Befragung der teilnehmenden IHKs
Ergänzend: Fallstudien

In den Abschnitten 3.2 und 3.3.1 wurde bereits auf die z.T. engen Verflechtungen mit Partnern in der Region hingewiesen. Wie sich in den Fallstudien und im Rahmen der Workshop-Diskussionen zeigte, sind deren kontinuierliche Unterstützung für das Gelingen der TQ-Projekte von großer Bedeutung.

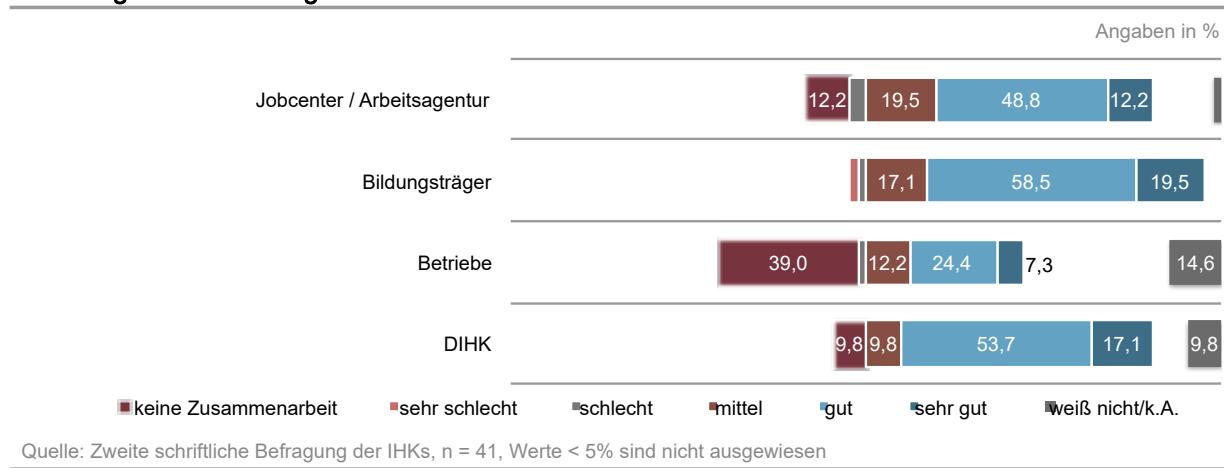
Wie Abbildung 8 zeigt, beurteilen die IHKs die Zusammenarbeit in der Region mehrheitlich positiv. Die – insbesondere für die Finanzierung vieler Modelle wichtige – Zusammenarbeit mit den Jobcentern / Agenturen für Arbeit schnitt in der Beurteilung der IHKs mit 61 % Positivbewertungen gut ab; negative Erfahrungen gab es nur in wenigen Fällen. Dies korrespondiert mit den Erfahrungen zur Akzeptanz durch diese Institutionen. Ein besonders wichtiges Thema, das die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Arbeitsverwaltung geprägt (und z. T. auch belastet) hat, ist die Gewinnung von Teilnehmern (s. Abschnitt 3.3.4).

Am besten wird die – für den Projekterfolg besonders wichtige – Zusammenarbeit mit den Bildungsträgern bewertet. Mit 78% Positivbeurteilungen liegt der Anteil derer, die die Zusammenarbeit als sehr gut oder gut einschätzen bei deutlich über zwei Dritteln. Das sind

noch einmal einige Prozentpunkte mehr als bei der ersten Befragung (74 %). Auch in den Fallstudien wurde die Zusammenarbeit mit den Bildungsträgern als durchweg positiv beschrieben.

Betriebe nahmen – wie bereits zuvor berichtet – in der Zusammenarbeit einen geringeren Stellenwert ein. Dort, wo eine Zusammenarbeit stattfindet, wird sie jedoch als gut bewertet.

Abbildung 8: Beurteilung der Zusammenarbeit mit Partnern durch die IHKs



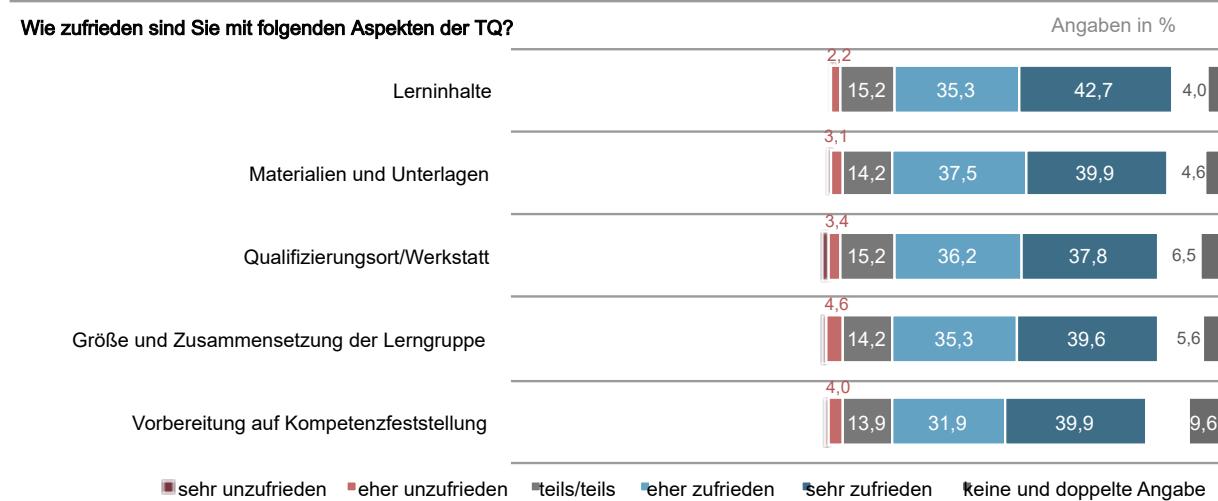
5.3 Zufriedenheit der Teilnehmer

Datenbasis:

Schriftliche Befragung der Teilnehmer
 Wiederholungsbefragung von Teilnehmern
 Ergänzend: Fallstudien

Die Zufriedenheit der Teilnehmer mit den TQ-Maßnahmen war generell hoch. So waren jeweils über 70 % mit Aspekten wie den Lerninhalten, den Materialien und Unterlagen, den Qualifizierungsorten sowie der Größe und Zusammensetzung der Lerngruppen zufrieden (vgl. Abbildung 9). Diese Ergebnisse sprechen zunächst nicht für den TQ-Ansatz an sich, sondern insbesondere dafür, dass es den IHKs gelungen ist, mit qualitativ guten Bildungsanbietern im Rahmen der Pilotinitiative zusammen zu arbeiten.

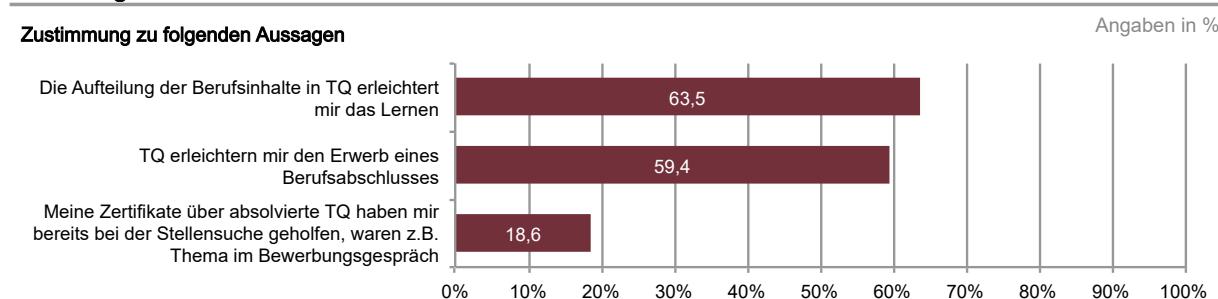
Abbildung 9: Zufriedenheit der Teilnehmer mit Aspekten der TQ



Quelle: Befragung der Teilnehmenden, n = 323; Werte < 1% werden nicht aufgeführt

Dass sich diese Zufriedenheit auch auf den Ansatz bezieht und über die Dauer der TQ-Maßnahme hinausreicht, zeigt die Bewertung spezifischer Nutzenaspekte der TQ durch Teilnehmer in Abbildung 10.

Abbildung 10: Nutzen der TQ aus Sicht der Teilnehmer¹⁹



Quelle: Befragung der Teilnehmenden, n = 323

Obwohl viele Teilnehmer die genannten Fragen nicht beantworten konnten (weil ihnen möglicherweise der Vergleichsmaßstab fehlt), bestätigten jeweils deutlich mehr als die Hälfte der Teilnehmer die Aussage, die Aufteilung der Berufsinhalte in TQ erleichtere ihnen das Lernen oder den Erwerb eines Berufsabschlusses. Nur in Bezug auf die Wirkung der Zertifikate bei Unternehmen haben die Teilnehmer – analog zu den Einschätzungen der Träger und IHKs – 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 (vgl. Abbildung 10). Dies liegt jedoch nicht nur an der mangelnden Kenntnis der Zertifikate bei Arbeitgebern, sondern auch

¹⁹ Bei allen drei Aussagen fiel auf, dass sehr viele Teilnehmer mit „weiß nicht“ antworteten oder die Frage übersprungen haben. Es ist daher davon auszugehen, dass viele Befragte den spezifischen Nutzen zum Befragungszeitpunkt noch nicht beurteilen konnten.

daran, dass die Befragung zum Zeitpunkt der Kompetenzfeststellung erfolgte. Viele Teilnehmer verfügten also noch nicht über ausgestellte Zertifikate. In der Wiederholungsbefragung zeigten sich die Effekte der TQ auf den Übergang in Arbeit stärker (siehe Abschnitt 5.4).

Den grundsätzlich positiven Befund zu den spezifischen Merkmalen von TQ bestätigen auch die Ergebnisse der Wiederholungsbefragung von Teilnehmern. Hier gaben knapp drei Viertel der Befragten an, dass sie die Qualifizierung rückblickend noch einmal beginnen würden. Positiv hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang, dass

- die TQ im Unterschied zu anderen (längerem) Qualifizierungsmaßnahmen die Möglichkeit böten, Qualifizierungsphasen und Einkommenserwerb zu koppeln.
- man durch die TQ in relativ kurzer Zeit einen fachlichen Nachweis erwerben und sich dadurch von (weniger qualifizierten) Bewerbern abheben könne. Dies wurde nicht zuletzt von TQ-Teilnehmern mit Migrationshintergrund hervorgehoben („*Man braucht in Deutschland immer einen Nachweis oder ein Zertifikat, sonst ist man niemand*“).
- die TQ ein Motivationsnachweis darstellten, der gerade in Berufsfeldern in denen nicht so viel fachliches Wissen erforderlich ist, Wettbewerbsvorteile auf dem Arbeitsmarkt böte („*[TQ] sind eine gute Sache, weil die Firmen viele Fachkräfte suchen und damit wenigstens ein bisschen Erfahrung nachgewiesen werden kann. (...) Man muss [häufig] nicht so viel Wissen nachweisen, nur, dass man sich bemüht und auch mit anpacken kann.*“).
- das Absolvieren einer TQ geeignet gewesen sei, um Orientierungshilfe für die berufliche Orientierung und Zukunft zu erlangen. In diesem Zusammenhang wurde auf den Mehrwert der Praktikumszeiten einschließlich des Erstellens von Praktikumsberichten verwiesen.
- man im Rahmen der TQ-Maßnahme (im Vergleich zu anderen Maßnahmen) auf ein hohes Maß an Verständnis für besondere Lebensumstände und Lernkapazitäten gestoßen sei.

Auch wenn der TQ-Ansatz und die konkret genutzten Maßnahmen überwiegend positiv bewertet wurden, gab es vereinzelte Kritik seitens der Teilnehmer: Diese bezog sich in erster Linie auf die TQ-Maßnahmen und insbesondere auf heterogene Lerngruppen (hier wurden mehrfach Sprachschwierigkeiten einiger Teilnehmer als Lernhindernis in der Gruppe genannt), ungenügende Ausstattung der Bildungsträger sowie eine aus Sicht der Teilnehmer nicht ausreichende Vorbereitung auf die Externenprüfung. Dabei handelt es sich um relativ „gängige“ Kritikpunkte an Qualifizierungsmaßnahmen, die nicht nur charakteristisch für TQ-Maßnahmen sind. Lediglich vereinzelt wurde Kritik an der grundlegenden TQ-Konzeption geübt. Einzelne Teilnehmer, die mehrere TQ mit Ziel Berufsabschluss durchlaufen hatten, hätten sich im Nachhinein eine länger andauernde Maßnahme gewünscht, die direkt zum Berufsabschluss führt (z. B. eine Umschulung). und bezeichneten den Erwerb einzelner TQ in der Rückschau teilweise als „Umweg“ (i. S. e. zeitlichen Verzögerung gegenüber anderen

Angeboten). In diesem Zusammenhang wurde u. a. die durch mehrere aufeinanderfolgende TQ und die zugehörigen Kompetenzfeststellungen entstehende Lernbelastung kritisiert. An dieser Stelle muss jedoch angemerkt werden, dass sich die Situation im Nachhinein möglicherweise anders darstellt als zu Beginn der Qualifizierung, als den Teilnehmenden bzw. den Finanziers das Erreichen des Ziels Berufsabschluss noch nicht als gesichert erschien.

5.4 Qualifizierungsverläufe und Verbleibe von Teilnehmern

Datenbasis:

- Befragung der Bildungsträger
- Teilnehmerbefragung
- Wiederholungsbefragung von Teilnehmern
- Ergänzend: Schriftliche Befragung teilnehmender IHKs, Fallstudien

Wie bereits erwähnt, fand während der Phase der Erprobung in der Regel keine systematische Erfassung von Teilnehmerdaten, insbesondere zu deren Merkmalen und zu Qualifizierungsverläufen, bei den IHKs statt. Aus diesem Grund griff die Evaluation für die Abschätzung quantitativer Verlaufs- und Verbleibszzahlen auf die Angaben der Teilnehmer sowie der beteiligten Bildungsträger zurück. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die befragten Bildungsträger nur rund ein Drittel aller Projektstandorte abdecken und sich deren Angaben damit nicht auf die Gesamtheit der TQ-Teilnehmer erstrecken (vgl. Abschnitt 2.2). Die vorliegenden Daten zu den Verbleiben sind daher als eine – empirisch fundierte – Abschätzung zu werten. Ferner wird die Analyse der Qualifizierungsverläufe und Verbleibe durch die – im Kontext der Nachqualifizierung – kurze Laufzeit der Pilotinitiative und der begleitenden Evaluation eingeschränkt.

Ziele und Motivation der TQ-Teilnehmer

Grundsätzlich stellt der nachträgliche Erwerb des Berufsabschlusses für die Teilnehmer ein wichtiges Ziel dar. Rund 45 % der Befragten gaben in der schriftlichen Befragung an, einen Berufsabschluss anzustreben. Vielfach handelte es sich hierbei jedoch um ein Fernziel. Dies wird deutlich, wenn man die Teilnehmer zu den Plänen *unmittelbar* nach der aktuellen TQ befragt.²⁰ Mehr als drei Viertel der Teilnehmer antworteten hier, sie wollten zunächst arbeiten oder eine Arbeit suchen. Rund 36 % der Teilnehmer planten (auch) den baldigen Erwerb weiterer TQ. Etwa 15 % haben (auch) Pläne für andere Qualifizierungsmaßnahmen.

Viele Teilnehmer haben also offenbar den Berufsabschluss im Blick, stellen sich aber durchaus Qualifizierungsverläufe vor, in denen sich TQ mit Phasen der Beschäftigung abwechseln. Entsprechend positiv ist zu werten, dass im Rahmen der Pilotinitiative auch Projektansätze erprobt wurden, die solche Verläufe explizit vorsahen. Die Frage, ob die Wiederaufnahme der Qualifizierung nach einer Episode der Beschäftigung wie vorgesehen

²⁰ Dabei wurden bewusst Mehrfachnennungen zugelassen, um auch ambivalente oder unsichere Pläne abzubilden.

gelingt, konnte im Rahmen der Evaluation aufgrund des relativ kurzen Betrachtungszeitraums nicht beantwortet werden. Dies wird sich erst in einigen Jahren beantworten lassen, wenn längere Qualifizierungsverläufe beobachtbar sind.

Eine qualitative Analyse der Teilnehmerverläufe auf Basis der Wiederholungsbefragung von Teilnehmern sowie der Fallstudien zeigte auch, dass der Kreis der TQ-Teilnehmer hinsichtlich seiner Ziele und Motivationslagen so heterogen ist wie die Teilnehmergruppe selbst. Das Spektrum reicht dabei

- von einer jungen Frau ohne Berufsausbildung, die sich nach dem Erwerb der ersten erfolgreich absolvierten TQ dazu entschlossen hat, den Realschulabschluss nachzuholen
- über einen Studienabbrecher, der durch den Erwerb mehrerer TQ einen für ihn finanziell gangbaren Einstieg ins Berufsleben gefunden hat und zum Zeitpunkt der Wiederholungsbefragung kurz vor der Zulassung zur Externenprüfung stand
- bis hin zum über 60-Jährigen, der ursprünglich im Bausektor beschäftigt war, diese Tätigkeit aus gesundheitlichen Gründen jedoch nicht fortführen konnte. Sein Ziel war es, möglichst bald noch einmal in einem neuen für ihn geeigneten Berufsfeld in Beschäftigung zu kommen, was ihm durch den Erwerb einer einzelnen TQ gelang.

Qualifizierungsverläufe von TQ-Teilnehmern

Die Evaluationsergebnisse deuten darauf hin, dass sich **Qualifizierungsverläufe** ergeben, bei denen Personen nicht nur eine, sondern mehrere TQ absolvieren. Insofern hat die Pilotinitiative zumindest bei einem Teil der Teilnehmer ihr Ziel erreicht, auch aufeinander aufbauende Qualifizierungsschritte zu initiieren. Auf Basis der Angaben von IHKs und Teilnehmern lässt sich abschätzen, dass rund 25% bis 30% der Teilnehmer zum Erhebungszeitraum bereits mehr als eine TQ absolviert hatten. Dass es sich bei den meisten übrigen Teilnehmern zum Zeitpunkt der Befragungen um die erste TQ handelte, ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass die meisten Teilnehmer 2014 oder 2015 mit ihrer ersten TQ begonnen haben und die Befragungen in den Jahren 2015 und Anfang 2016 durchgeführt wurden. Der Anteil an Personen mit aufeinander aufbauenden Qualifizierungsschritten dürfte bei Fortsetzung der Projekte demnach weiter steigen.

Doch auch in abschlussorientierten Projektansätzen gelingen kontinuierliche Qualifikationsverläufe nicht immer (sofort). Wie die Fallstudien gezeigt haben, brechen auch in diesen Kontexten einige Teilnehmer einzelne oder aus mehreren TQ bestehende Maßnahmen ab, weil sie Arbeit gefunden haben und dieser kurzfristig den Vorrang geben oder weil sie familiäre Verpflichtungen haben. Eine zentrale Herausforderung für das Ermöglichen von Qualifikationsverläufen ist es daher, eine Finanzierung von mehreren aufeinanderfolgenden TQ sicherzustellen und zu gewährleisten, dass dieses Angebot über einen längeren Zeitraum besteht. Nur so können Teilnehmer, die nach dem Erwerb einer TQ

zunächst aus der Qualifizierung ausgestiegen sind, später daran anknüpfen (vgl. Abschnitt 6.1).

Die Wiederholungsbefragung hat außerdem gezeigt, dass Teilnehmer nach dem Absolvieren einer TQ in einzelnen Fällen auch in andere Qualifizierungsmaßnahmen wie eine Umschulung übergehen oder einen Schulabschluss erwerben. Ersteres war eine Möglichkeit, die in einzelnen Pilotprojekten gezielt befördert wurde (vgl. Abschnitt 3.2). In der Wiederholungsbefragung wurden darüber hinaus auch einzelne Fälle bekannt, in denen der Übergang in eine reguläre duale betriebliche Ausbildung gelang (vgl. Textbox 1).

Textbox 1: Übergang in betriebliche Ausbildung

Ein 29-Jähriger hatte im Jahr 2015 eine erste TQ im Beruf Fachlagerist begonnen, mit dem Ziel, durch den Erwerb mehrerer TQ den Berufsabschluss zu erwerben. Vor Beginn der TQ war der Teilnehmer Kunde des Jobcenters. Nach erfolgreichem Abschluss der ersten TQ konnte der Qualifizierungsverlauf entgegen den Erwartungen des Teilnehmers nicht fortgesetzt werden, da für weitere TQ die Finanzierung fehlte. Stattdessen bewarb er sich mit der ersten TQ auf reguläre betriebliche Ausbildungsplätze. Mit Erfolg: Im Jahr 2016 begann der Befragte eine Ausbildung zur Fachkraft für Lagerlogistik. Das Zertifikat über die erste abgeschlossene TQ war seiner Einschätzung nach bei der Bewerbung sehr hilfreich. In einem zweiten Fall wurde dem zu Qualifizierungsbeginn 25-jährigen TQ-Teilnehmer vom Ausbildungsleiter des Praktikumsbetriebs ein regulärer Ausbildungsplatz angeboten, welchen dieser annahm. Beide Beispiele zeigen, dass gerade für jüngere Teilnehmer eine TQ Wegbereiter in reguläre Ausbildung sein kann und unterstreicht damit auch, dass die Berufsanschlussfähigkeit von TQ sinnvoll ist und eine Rolle bei Übergängen spielen kann.

Eine verlässliche Aussage zu bisher auf Basis von TQ absolvierten **Externenprüfungen** war zum Zeitpunkt der Evaluation auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Datenbasis nicht möglich. Viele IHKs konnten keine Angabe dazu machen, wie viele Teilnehmer der TQ-Maßnahmen in ihrem Kammerbezirk in der Zwischenzeit über die Externenprüfung einen Berufsabschluss erworben hatten. Auf Basis der vorliegenden Angaben lässt sich eine Zahl von Externenprüfungen im dreistelligen Bereich abschätzen. Auch hier gilt, dass diese in den nächsten Monaten voraussichtlich weiter deutlich ansteigen wird, da sich viele Teilnehmer noch in der Qualifizierung befinden und diese auch erst nach Sommer 2014 begonnen haben.

Textbox 2: Zulassung zur Externenprüfung

Einem 38-Jährigen TQ-Teilnehmer gelang mit zwei absolvierten TQ der Erwerb des Berufsabschlusses zur Fachkraft für Lagerlogistik. Der Teilnehmer war zuvor bereits ungelernt in diesem Berufsfeld tätig gewesen und seine Erwerbsbiografie bis dato durch wiederkehrende beschäftigungslose Phasen gekennzeichnet. Der Zugang zur TQ-Maßnahme erfolgte über die Arbeitsagentur. Im Jahr 2015 begann die erste TQ, auf die eine zweite folgte. Im Anschluss daran absolvierte der Teilnehmer eine Maßnahme zur Vorbereitung auf die Externenprüfung. Im Sommer des darauffolgenden Jahres wurde die Abschlussprüfung abgelegt. Zum Zeitpunkt der Wiederholungsbefragung hatte der Befragte begonnen, sich mit seinem Abschlusszeugnis auf Stellen zu bewerben.

Die TQ wurden in diesem Fall gezielt zur Nachqualifizierung in einer Phase zwischenzeitlicher Erwerbslosigkeit genutzt. Die TQ boten dabei ein geeignetes Komplementär (vor allem theoretisches Wissen) zu der bereits vorliegenden Berufserfahrung des Teilnehmers.

Aus den Angaben der Bildungsträger geht eine **Abbruchquote** (bezogen auf eine einzelne TQ-Maßnahmen, nicht auf den gesamten Qualifizierungsverlauf) von rund 19 % hervor. Von den Trägern häufig genannte Gründe für Abbrüche sind Fehlzeiten und mangelnde Leistung der Teilnehmer. Dies unterstreicht, dass sich die Projekte an eine Zielgruppe mit teils umfassenden Vermittlungshemmissen richten. Arbeitsaufnahmen erklären laut Angaben der Bildungsträger zu ebenfalls einige vorzeitige Ausstiege aus TQ-Maßnahmen.

Verbleibe von Teilnehmern nach Ende der TQ-Maßnahme

Berufsabschlussfähige Teilqualifikationen sollen die Beschäftigungschancen von Arbeitsmarktbenachteiligten nachhaltig erhöhen und zur Arbeitsaufnahme führen. Gleichzeitig sollen sie ein potenzieller erster Schritt in Richtung eines Berufsabschlusses sein. Dazu ist es bei den meisten Personen, die nur über wenig relevante Berufserfahrung verfügen, erforderlich, mehrere TQ zu absolvieren, um z. B. die fachlichen Zulassungsvoraussetzungen für die Externenprüfung zu erfüllen.²¹ Bei den Verbleibszahlen sind neben der Beschäftigungsquote daher auch die Anzahl derer, die im Anschluss an eine TQ weitere Qualifikationen absolvieren, von Interesse.

Auf Basis der Angaben beteiligter Bildungsträger lässt sich abschätzen, dass etwa 65 % der Teilnehmer sechs Monate nach Ende einer TQ-Maßnahme in Beschäftigung waren. Dabei handelte es sich in über 90 % der Fälle um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Weitere 11 % der erfassten Teilnehmer waren sechs Monate nach einer TQ-Maßnahme in einer weiteren Qualifizierung; meist absolvierten sie eine weitere TQ. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Gruppe der Teilnehmer in Beschäftigung – das ergaben Interviews im Rahmen der Wiederholungsbefragung sowie der Fallstudien – Personen

²¹ I.d.R. erfolgt der Erwerb des Berufsabschlusses in TQ-Projekten über die Zulassung zur Externenprüfung, in einigen Fällen aber auch über die Umschulungsprüfung.

vertreten waren, die beschäftigungsbegleitend oder z.B. nach einer Phase saisonaler Beschäftigung weitere TQ absolvierten bzw. kurz davorstanden.

Damit ergibt sich insgesamt ein **Anteil erfolgreicher Verbleibe** von rund 76%.²² Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass einige teilnehmerstarke Maßnahmen in der Erfassung sich an Personen richteten, die bereits zuvor in Beschäftigung waren. Die angegebene Quote kann daher nicht mit Eingliederungsquoten anderer Qualifizierungsangebote verglichen werden, die sich schwerpunktmäßig oder ausschließlich an Arbeitslose richten. Dennoch ist sie ein gutes Ergebnis, das für die Bedarfsgerechtigkeit der angebotenen Qualifikationen spricht.

Besonders bei Ansätzen, in denen Arbeitslose qualifiziert werden, stellt sich die Frage nach dem **Beitrag der TQ-Zertifikate für die Verbleibserfolge**. Von den befragten Teilnehmern, die zum Zeitpunkt der Wiederholungsbefragung in Arbeit gekommen waren, gab die überwiegende Mehrheit an, dass das TQ-Zertifikat/die TQ-Zertifikate hierzu einen Beitrag geleistet hätte/hätten. Dieser bestand jedoch meist darin, dass man (im Unterschied zu anderen) überhaupt einen berufsbezogenen Qualifizierungsnachweis vorzuweisen hatte und damit die eigene Motivation belegen konnte. Dies wäre möglicherweise auch mit anderen als den IHK-Zertifikaten möglich gewesen. Auch die während der Praktikumszeiten gesammelte Arbeitserfahrung im entsprechenden Berufsfeld wurde in diesem Zusammenhang als sehr nützlich beschrieben.

In anderen Fällen wurde der Einsatz der TQ-Zertifikate bei Stellensuchen / Bewerbungen sogar als schwierig beschrieben. Das liegt vor allem daran, dass die TQ-Teilnehmer angesichts der noch geringen Bekanntheit des TQ-Ansatzes bei Betrieben (siehe auch Abschnitt 5.1) mit einer offensiven „Vermarktung“ der erworbenen TQ im Rahmen von Bewerbungsverfahren Schwierigkeiten hatten. Vereinzelt erwähnten Teilnehmer auch, dass sie im Bewerbungsverfahren auf eine explizite Thematisierung der TQ lieber verzichtet hätten, um nicht in die Verlegenheit zu geraten, dem Arbeitgeber erklären zu müssen, was genau eine TQ ist und wie sie sich von anderen (bekannteren) Maßnahmen unterscheidet. Hier besteht offensichtlich noch Potenzial in der Vorteilsübersetzung gegenüber Teilnehmern, das gehoben werden kann.

Dennoch hoben IHKs und Bildungsträger auch den besonderen Nutzen der IHK-zertifizierten TQs hervor. Unter den teilnehmenden IHKs waren über 60 % der Ansicht, dass IHK-zertifizierte TQ für den Übergang in Beschäftigung hilfreicher seien als sonstige (Träger-)Zertifikate. Auch die Mehrheit der Bildungsträger gab an, die IHK-Zertifikate für TQ unterstützen den Übergang in Arbeit. Die in Abschnitt 5.1 bereits beschriebenen

²² Berücksichtigt werden konnten nur Maßnahmen, die zum Befragungszeitpunkt bereits hinreichend lange abgeschlossen waren und für die die Bildungsträger eine entsprechende Verbleibsstatistik vorliegen hatten. Auch in diesen Fällen waren nicht immer alle Verbleibe erfasst, so dass sich möglicherweise noch mehr Personen als hier erfasst in Arbeit bzw. in einer weiteren Qualifizierung befinden.

Bekanntheits- und Akzeptanzdefizite bei Unternehmen lassen jedoch vermuten, dass dieser Effekt noch gesteigert werden könnte, wenn der Ansatz stärker beworben und den Betrieben bekannt gemacht werden.

Eine Qualifizierung mit TQ in **beschäftigungsbegleitenden Ansätzen** kann zwar naturgemäß keinen Übergang in Arbeit nach Arbeitslosigkeit erreichen, nach den Ergebnissen der Evaluation aber häufig zur Stabilisierung eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses beitragen oder Arbeitslosigkeit beenden (vgl. Textbox 3 und Textbox 4). Es ließen sich zahlreiche Fälle identifizieren, in denen ohne die TQ eine zumindest vorübergehende Arbeitslosigkeit wahrscheinlich oder zu erwarten gewesen wäre. Quantifizieren lässt sich dieser Effekt jedoch nicht, da in vielen Fällen die kontrafaktische Situation ohne TQ nicht erfragen ließ.

Textbox 3: Beispiel: Stabilisierung eines Arbeitsverhältnisses

Eine 27-jährige Befragte war zum Zeitpunkt des TQ-Beginns bei einem Personaldienstleister beschäftigt. Sie hatte von ihrem Arbeitgeber von der Möglichkeit, TQ zu machen, erfahren. Die Teilnehmerin begann im Jahr 2014 eine erste TQ zur Maschinen- und Anlagenführerin. Zwischen den weiteren einzelnen TQ lagen z. T. Pausen, in denen die Teilnehmerin über den Personaldienstleister in anderen Bereichen eingesetzt wurde. Zum Zeitpunkt der Wiederholungsbefragung durchlief die Befragte eine weitere TQ-Maßnahme in diesem Beruf. Der Erwerb des Berufsabschlusses über die Externenprüfung war für die kommenden Monate geplant.

Der Arbeitgeber stellte sich in diesem Fall als Treiber für den Zugang zum TQ-Projekt heraus. Mit der Teilqualifizierung kann er die Einsatzmöglichkeiten und damit die Beschäftigungssicherheit seiner Mitarbeiterin verbessern. In dem Projektkontext mit WeGebAU-Förderung war der Fortbestand des TQ-Angebots über mehrere Monate hinweg sichergestellt.

Textbox 4: Beispiel: Vermeidung von saisonaler Arbeitslosigkeit

In einem Pilotprojekt lag der Fokus darauf regelmäßig wiederkehrende saisonale Arbeitslosigkeit von etwas älteren Personen (meist über 35 Jahre) zu beenden. Die meist weiblichen Teilnehmer dieses Projektes waren zuvor häufig in Hotellerie und Gastronomie saisonal beschäftigt, hatten jedoch kein dauerhaftes Anstellungsverhältnis. In dem Projekt gelang es, die beschäftigungsfreien Zeiten im Winter für eine Qualifizierung mit dem Ziel Berufsabschluss zu nutzen. Die meisten Teilnehmer konnten durch den Ansatz aus der saisonalen Beschäftigung in dauerhafte Tätigkeiten in ihrer Branche übergehen, und zwar bereits mit dem Beginn der Qualifizierung. Eine solche Beschäftigung war in dem Projekt Voraussetzung für die Förderung durch die Agentur für Arbeit mit Mitteln aus dem Programm WeGebAU. Auch wenn die Zeit nach Ende der Qualifizierung im Rahmen der Evaluation nicht beobachtet werden konnte, ist davon auszugehen, dass es bei vielen Teilnehmern nicht erneut zu regelmäßiger saisonaler Arbeitslosigkeit kommen wird.

5.5 Weitere Effekte von TQ

Datenbasis:

Schriftliche Befragungen der teilnehmenden IHKs
Schriftliche Befragung der Teilnehmer
Wiederholungsbefragung der Teilnehmer
Befragung der Bildungsträger
Ergänzend: Fallstudien

Wie der vorangegangene Abschnitt gezeigt hat, zeichnete sich im Rahmen der TQ-Projekte für mehr als drei Viertel der Teilnehmer ein positiver Verbleib ab (in Arbeit oder weitere Qualifizierung). Jenseits dessen gehen aus den Evaluationsergebnissen weitere Effekte sowohl bei den Teilnehmern als auch auf der Ebene der Qualifizierungslandschaft hervor.

In Bezug auf die Qualifizierungslandschaft ließen sich auf Basis der IHKs-Befragungen und der Befragung der Bildungsträger die folgenden Effekte und Nutzenwirkungen feststellen:

- **Neue Maßnahmenangebote für Geringqualifizierte:** Im Zusammenhang mit der Pilotinitiative hat ein großer Teil der Bildungsträger neue Maßnahmenangebote geschaffen. Bei über 70 % der beteiligten Bildungsträger sind nach deren eigenen Angaben neue Maßnahmenformate entstanden. Dies zeigt sich auch daran, dass die TQ-Teilnehmer laut Auskunft der Bildungsträger meist in eigens eingerichteten, separaten Gruppen qualifiziert werden. Nur ein kleiner Teil der befragten Träger gab an, die TQ-Teilnehmer in gemischten Gruppen gemeinsam mit Teilnehmern anderer Maßnahmen zu qualifizieren.
- **Anpassung von Lerninhalten in bestehenden Angeboten:** Über ein Drittel der befragten Träger gab außerdem an, dass sich die Lerninhalte in zuvor bereits bestehenden Qualifizierungsangeboten durch die Kooperation mit der jeweiligen IHK verändert haben. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Prozesse der Qualitätssicherung und Begleitung durch die IHKs Qualitätsverbesserungen auch in bestehenden Angeboten hervorgerufen haben. Immerhin rund ein Fünftel der teilnehmenden IHKs gab an, dass sich durch das TQ-Projekt die Lerninhalte in den (zertifizierten) Bildungsangeboten verbessert hätten.
- **Erschließung neuer Zielgruppen und Attraktivität des Angebots:** Bildungsträger und IHKs stimmen mehrheitlich darin überein, dass mit dem TQ-Projekt unter IHK-Beteiligung in der Region neue Zielgruppen erschlossen werden konnten. Rund ein Drittel der teilnehmenden IHKs vertrat außerdem die Ansicht, dass IHK-zertifizierte TQ für erwachsene Geringqualifizierte attraktiver seien als Umschulungsangebote. In qualitativen Interviews wurde dies meist mit ihrer Flexibilität begründet (siehe auch Abschnitt 6.2) und damit, dass sich Teilnehmer nicht bereits zu Beginn auf einen mehrjährigen Qualifizierungsprozess festlegen müssen.

Die qualitativen Erkenntnisse aus der Wiederholungsbefragung lassen darüber den Schluss zu, dass bei den Teilnehmern über die bereits weiter oben beschriebenen Effekte hinaus

nachhaltige Motivationseffekte entstanden sind: Mehrere Befragte hoben, wie bereits erwähnt, hervor, dass sie durch die im Rahmen der TQ gemachten Lernerfolge positive Impulse auch für den weiteren Qualifizierungsverlauf bekommen hätten. Auch von mehr Selbstvertrauen berichteten mehrere Teilnehmer. Für einige ist das Thema Nachqualifizierung dadurch deutlich stärker ins Zentrum der eigenen Planungen getreten. Einige haben durch die positiven Erfahrungen konkret das Fernziel Berufsabschluss ins Auge gefasst. Dies wurde auch durch die teilnehmenden IHKs und die Bildungsträger bestätigt, die mehrheitlich einen Motivationseffekt der TQ erkannten.

5.6 Herausforderungen und Lösungsansätze

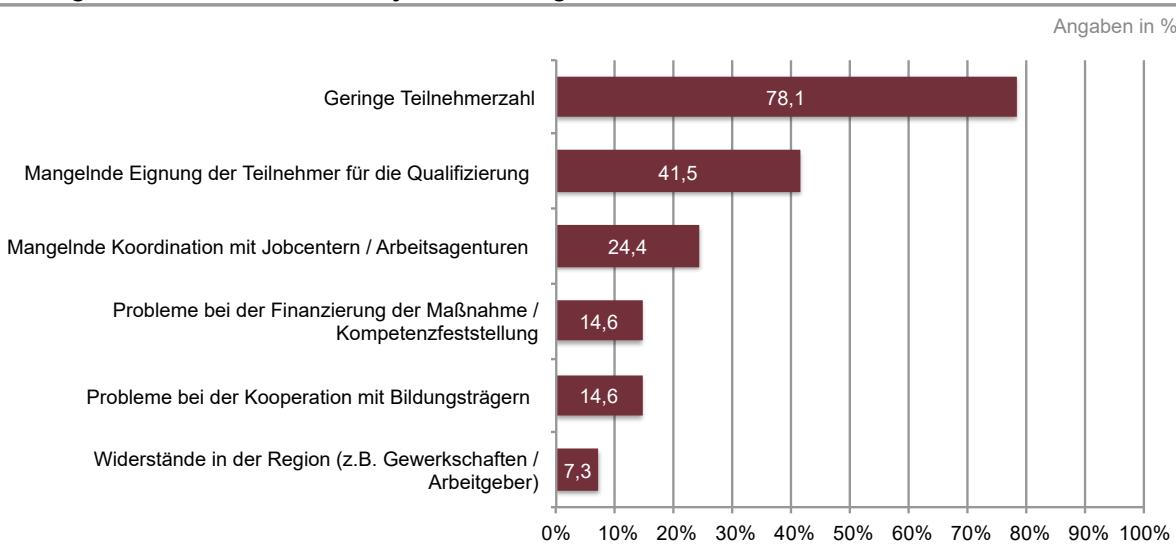
Datenbasis:

Schriftliche IHK-Befragungen

Ergänzend: Fallstudien, Diskussionen auf dem formativen IHK-Workshop, Wiederholungs-befragung der Teilnehmer

Auch wenn viele Projekte erfolgreich umgesetzt werden konnten, ergaben sich im Zeitverlauf auch Probleme und Herausforderungen. Die teils geringen Teilnehmerzahlen stellten für die Pilotprojekte dabei die zentrale Herausforderung dar. Dies geht zum einen aus der schriftlichen Befragung von IHKs hervor, in der 78% der antwortenden IHKs geringe Teilnehmerzahlen als ein Problem für das Projekt angegeben haben. Damit stand es bei den zur Auswahl stehenden Problemfeldern an erster Stelle, direkt gefolgt von Nennungen hinsichtlich mangelnder Eignung von Teilnehmern für die Qualifizierung. Demgegenüber wurden Probleme bei der Finanzierung und Widerstände in der Region gegen das TQ-Projekt deutlich seltener genannt. Stellt man diese Zahlen den Werten aus der ersten Befragung gegenüber, so zeigt sich, dass die Probleme bei der Gewinnung und Eignung von Teilnehmern zugenommen haben, während sich andere Problemlagen, wie die der Finanzierung, mit fortschreitender Erprobung als weniger hinderlich erwiesen haben.

Abbildung 11 Probleme bei der Projektumsetzung



Quelle: Zweite schriftliche Befragung teilnehmender IHKs, n = 41

Das Problem der Teilnehmertgewinnung zeigte sich auch in qualitativen Interviews und Fallstudien wiederholt: So wurde berichtet, dass trotz entsprechender Bemühungen der Arbeitsverwaltung häufig nur wenige Teilnehmer für eine Qualifizierung anmeldeten. Die Gründe dafür sind häufig unbekannt; vermutet werden aber neben allgemein mangelndem Interesse häufig auch Finanzierungsschwierigkeiten bei den Teilnehmern in Bezug auf ihren Lebensunterhalt. Im Ergebnis werde jeder Arbeit – auch im an- und ungelernten Bereich – im Zweifel der Vorzug vor weiterer Qualifizierung gegeben.

Zum Teil haben IHKs auf geringe Teilnehmerzahlen versucht zu reagieren, indem sie im Vorfeld einer TQ-Maßnahme mit der Arbeitsverwaltung verbindliche Vermittlungszusagen vereinbart haben. Doch auch dies führte nicht immer zum Erfolg. Denn wie die Fallstudien gezeigt haben resultieren die beschriebenen Schwierigkeiten meist auch daraus, dass es in den Regionen zwar Menschen mit Qualifizierungsbedarf gibt, diese aufgrund der in Abschnitt 3.3.4 dargelegten Lernvoraussetzungen und Problemlagen eine TQ-Maßnahme jedoch nicht ohne Weiteres erfolgreich durchlaufen können. Daraus entsteht ein zusätzlicher Förderbedarf, insbesondere in Bezug auf fach- und prüfungsspezifische Kenntnisse sowie die Vermittlung von Sprachkompetenz. Einige der besuchten IHKs haben eigene Strategien entwickelt, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

- **Vorschaltmaßnahme:** In einem Projekt wurde eine sechswöchige Vorschaltmaßnahme eingerichtet, um Interessen, Eignung und Motivation von Teilnehmern noch vor der Zuweisung zu berufsspezifischen TQ-Maßnahmen zu ermitteln. Dabei haben die Teilnehmer die Möglichkeit, eines oder mehrere Berufsfelder kennenzulernen. Auf diese Weise soll Falschzuweisungen und Abbrüchen nach Beginn der Teilqualifizierungen vorgebeugt werden. Die Übergangsquote des Vorschaltmoduls in die erste TQ-Maßnahme lag zum damaligen

Zeitpunkt bei 35%. Finanziert wird die Vorschaltmaßnahme über §45 SGB III (Maßnahmen zur beruflichen Aktivierung und Eingliederung).

- **Coaching und Begleitung:** Mehrere Projekte haben in unterschiedlicher Art und Weise Strukturen implementiert, bei denen die Teilnehmer regelmäßig zum Qualifizierungsverlauf beraten werden. Ein Projekt flankiert die TQ-Maßnahmen aufgrund des hohen Förderbedarfs der Teilnehmer (es handelt sich hierbei um Personen aus dem Rechtskreis SGB II) mit einer zusätzlichen Begleitleistung durch Coaches.
- **Information und Schulung:** In den Fallstudien hat sich außerdem gezeigt, dass sich die Teilnehmerzahlen durch gemeinsame Informationsveranstaltungen mit der Arbeitsverwaltung und Bildungsträgern für Unternehmen sowie direkte Ansprache von Arbeitgebern (im konkreten Fall über den Arbeitgeberservice) steigern lassen, insbesondere, wenn beschäftigte An- und Ungelernte erreicht werden sollen. In einem anderen Fall hat auch eine nachträgliche Schulung der Integrationsfachkräfte im Jobcenter zu höheren und verlässlicheren Vermittlungszahlen geführt.
- **Kombination mit Sprachkurs:** Ein Bildungsträger kombinierte gemeinsam mit der IHK im Rahmen eines Modellversuchs des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge die Vermittlung der ersten TQ mit einem Sprachkurs. Die kombinierte Maßnahme richtet sich an Migranten mit Arbeitserfahrung, aber geringen Sprachkenntnissen und ohne Berufsabschluss. Diese Zielgruppe wäre aufgrund der Sprachbarrieren für eine „normale“ TQ nicht erschließbar. Bei Erfolg können weitere TQ bis zur Externenprüfung folgen. In der Fallstudie zeigte sich eine hohe Zufriedenheit der Teilnehmer mit dieser kombinierten Qualifizierung.

6 Gelingensfaktoren und Potenziale

6.1 Gelingensfaktoren

Aus den Ergebnissen der Evaluation lassen sich Gelingensfaktoren für die erfolgreiche TQ-Angebote ableiten, die sich danach differenzieren lassen, ob es um das Nachholen des Berufsabschlusses über die Externenprüfung oder den Übergang in Arbeit geht. Einige der Aspekte können als Empfehlungen für die Umsetzung von TQ-Angeboten in der Zukunft gesehen werden.

In den folgenden Absätzen geht es dabei um solche Gelingensfaktoren, die allgemein für TQ-Angebote abgeleitet werden können; nicht immer beziehen sie sich auf die Rolle der IHKs in diesen Angeboten.

Ein zentrales Ziel der TQ-Ansätze war es, den **Weg in Richtung Externenprüfung zu unterstützen**. Für das Gelingen dieses Weges konnten im Rahmen der Evaluation die folgenden Gelingensfaktoren identifiziert werden:

- **Gesicherte Finanzierung:** Ein nachhaltiges Finanzierungsmodell ist zentral, um teils mehrjährige Qualifizierungsprozesse zu ermöglichen. Im Rahmen der Evaluation zeigte sich immer wieder, dass die Perspektive, bei gutem Erfolg weitere TQ machen zu dürfen (oder in andere Anschlussangebote wie verkürzte Umschulungen übergehen zu können) und letztlich zur Abschlussprüfung zu gelangen, für viele Teilnehmer wichtig und ein bedeutsamer Motivator ist. Diese Perspektive sollte daher wann immer möglich geschaffen und an die Teilnehmer kommuniziert werden.
- **Vorschaltmaßnahmen:** Die Befragungen haben gezeigt, dass es sich bei der Zielgruppe der TQ um eine überaus heterogene Gruppe handelt. Qualitative Interviews deuten ferner darauf hin, dass TQ teilweise für Personen eingesetzt werden, bei denen das erfolgreiche Durchlaufen einer mehrjährigen Qualifizierung (z. B. Umschulung) unsicher scheint. Daher wurden in einem Projekt Vorschaltmaßnahmen implementiert, die der Feststellung der Eignung und Motivation dienten (vgl. Abschnitt 5.6). Diese können nach Aussage beteiligter Bildungsträger und IHKs dazu beitragen, Abbrüche zu reduzieren.
- **Angebot regelmäßiger Einstiegstermine und Kompetenzfeststellungen:** In Angeboten, in denen mehrere TQ hintereinander absolviert werden sollen und die Externenprüfung erreicht werden soll, kommt es darauf an, Einstiegstermine und Kompetenzfeststellungen so zu gestalten, dass möglichst keine Lücken (etwa zwischen Qualifizierung und Kompetenzfeststellung) oder Wartezeiten vor dem (Wieder-)Einstieg entstehen. Dies erfordert eine hohe Koordinationsleistung, etwa zwischen IHKs und Bildungsträgern. Diese ist aber erforderlich, um die Gesamtdauer der Qualifizierung zu begrenzen und die Finanzierung zu erleichtern.

- **Begleitende Orientierung und Beratung:** In den verschiedenen Erhebungen hat sich gezeigt, dass die Komplexität eines sich über mehrere TQ erstreckenden Qualifizierungsprozess für die Teilnehmer hoch sein kann. Diese möchten zwar einen Berufsabschluss erwerben, benötigen aber auch Einkommen aus Beschäftigung. Gleichzeitig müssen sie sich auf Kompetenzfeststellungen und auf eine Externenprüfung vorbereiten. Einer begleitenden Orientierung und Beratung auf dem Weg zum Berufsabschluss (sei es durch Bildungsträger, die IHKs oder spezielle Coaches) kommt daher hohe Bedeutung zu. Beratungsbedarf haben jedoch nicht nur Teilnehmer, sondern – insbesondere in beschäftigungsbegleitenden Ansätzen – auch die Unternehmen. Für sie muss ein zur Auslastungs- und Personalsituation passender Qualifizierungsfahrplan für die an- und ungelernten Beschäftigten entwickelt werden.
- **Berücksichtigung der unternehmerischen Rahmenbedingungen:** Bei beschäftigungsbegleitenden Ansätzen ist es wichtig, die Situation in den beteiligten Unternehmen und insbesondere deren Auslastungssituation zu berücksichtigen. In der Pilotinitiative waren Ansätze erfolgreich, die dieser Anforderung Rechnung getragen haben, z. B. indem sie Qualifizierungszeiten gezielt in nachfrageschwache Monate gelegt haben.

Wie bereits weiter oben beschrieben verfolgten einige TQ-Ansätze (teils neben dem Ziel, den Erwerb eines Berufsabschlusses zu fördern), das Ziel eines **Übergangs von Teilnehmern in Arbeit**. Diese Angebote richteten sich häufig an arbeitslose Personen oder an solche, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Folgende Gelingensfaktoren konnten für die Umsetzung dieser Ansätze identifiziert werden:

- **Bedarfsgerechte Inhalte:** Naturgemäß ist die Bedarfsgerechtigkeit der TQ (bezogen auf Bedarfe am Arbeitsmarkt) von besonders hoher Bedeutung. Die vermittelten TQ müssen für sich selbst hinreichende Qualifikationen für bestimmte typische Aufgaben vermitteln. Dies kann sich in den Lagerberufen zum Beispiel auf eine bestimmte Funktion (Wareneingang) beziehen, oder wie z. B. beim Berufskraftfahrer auf den Erwerb bestimmter Berechtigungen (z. B. Führerschein).
- **Einbindung geeigneter Betriebe:** In mehreren Fallstudien sowie in den Wiederholungsinterviews mit den Teilnehmern hat sich bestätigt, dass die Auswahl der Praktikumsbetriebe im Rahmen von TQ von entscheidender Bedeutung für den Übergang der Teilnehmer in Arbeit (aber teilweise auch in weitere Qualifizierung) ist. Mehrere Teilnehmer hatten dort Arbeit gefunden oder sind dort in Ausbildung eingemündet, wo sie während der Maßnahme Praktika absolviert hatten. Die hohe Bedeutung dieses so genannten „Klebeeffektes“ ist auch aus anderen Evaluationen und Forschungsvorhaben bekannt.
- **Kenntnis und Akzeptanz bei Betrieben:** Wie die Evaluation zeigen konnte, sind Kenntnis und Akzeptanz der TQ-Zertifikate bei den Unternehmen noch

ausbaufähig. Dies ist im Rahmen einer Pilotinitiative und angesichts der hohen Zahl von Zertifizierungen und Bescheinigungen am Bildungsmarkt nicht verwunderlich. Dennoch zeigte sich in den Interviews und Befragungen, dass darin noch ein Hemmnis für die stärkere Wirksamkeit von TQ liegen dürfte. Insofern kommt es – gerade in der Frühphase eines verstetigten Angebots – nicht zuletzt auf die **Darstellung des Mehrwerts von TQ gegenüber Unternehmen sowie die Vereinheitlichung der bislang sehr vielfältigen Ansätze an**, um die Akzeptanz zu erhöhen und die Transparenz zu verbessern.

6.2 Zukünftiges Potenzial für TQ

Datenbasis:

Schriftliche Befragungen der teilnehmenden IHKs
Schriftliche Befragungen der nicht teilnehmenden IHKs
Ergänzend: Fallstudien

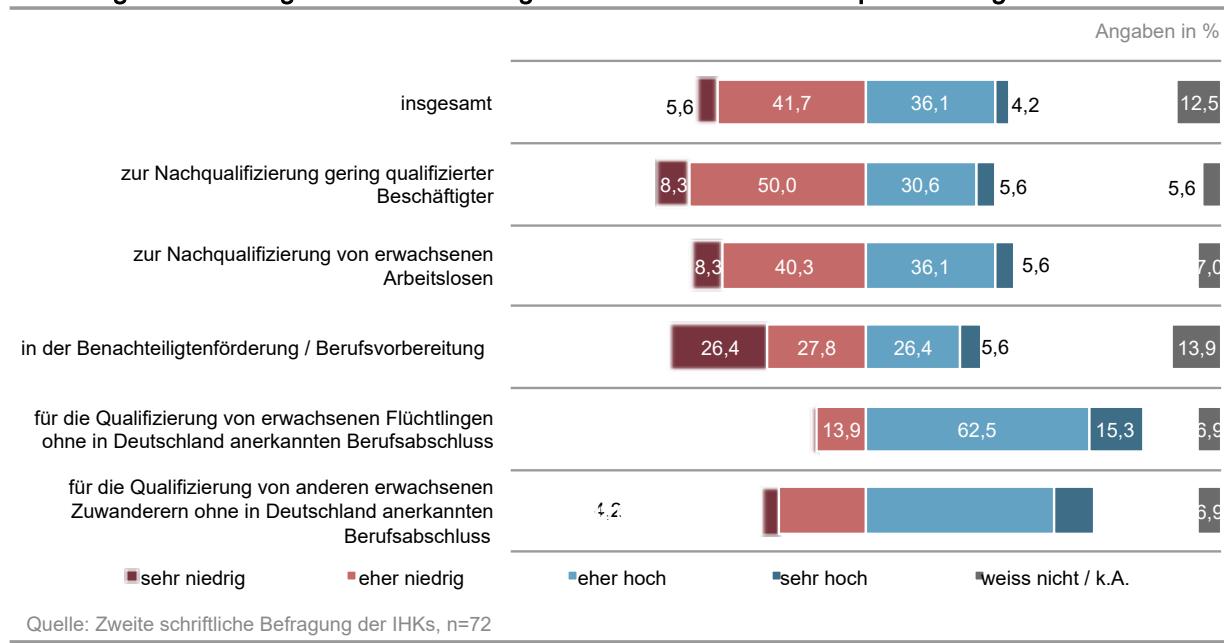
In der Zukunft sehen die IHKs aufgrund der guten Erfahrungen in der Erprobung insgesamt Potenzial für TQ und andere Ansätze der modularen Nachqualifizierung, wobei sich die Einschätzung hierzu – absolut gesehen – zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden IHKs unterscheidet. Insgesamt erkennen etwas über 40 % der IHKs ein hohes oder sehr hohes Potenzial. Wenig überraschend ist, dass teilnehmende IHKs häufiger ein solches Potenzial sehen als nicht teilnehmende.

Betrachtet man die einzelnen (potenziellen) Einsatzfelder bzw. Zielgruppen für Formen der modularen Nachqualifizierung zeigt sich jedoch, dass sich die qualitativen Einschätzungen zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden IHKs – relativ betrachtet – nur wenig unterscheiden.²³ Abbildung 12 zeigt daher die Antworten aller befragter IHKs.

Die größten Potenziale sehen die IHKs in der Zielgruppe der erwachsenen Geflüchteten bzw. Zuwanderer; Aber auch im Bereich der Nachqualifizierung gering qualifizierter Beschäftigter und/oder Arbeitsloser werden erhebliche Potenziale gesehen. Dem beschäftigungsbegleitenden Ansatz stehen viele IHKs dabei noch etwas skeptischer gegenüber als den Angeboten für Arbeitslose.

²³ Das Verhältnis der Zustimmungsraten bleibt bei den meisten Items gleich. Davon weichen lediglich die letzten beiden Items zur Zielgruppe erwachsener Flüchtlinge ab. Hier fällt die Zustimmungsrate bei den nicht teilnehmenden IHKs im Verhältnis deutlich höher aus.

Abbildung 12 Zukünftiges Potenzial für Angebote der modularen Nachqualifizierung



Quelle: Zweite schriftliche Befragung der IHKs, n=72

Begründet wurde diese Einschätzung (sowohl von teilnehmenden als auch nicht teilnehmenden IHKs) vor allem mit den folgenden Vorteilen von TQ:

- **Niedrigschwelligkeit:** TQ seien für gering Qualifizierte und Personen mit unterbrochenen Qualifizierungs- und Erwerbsbiografien besonders geeignet, da sie Qualifizierung in kurzen Zeitintervallen ermöglichen. Auf diese Weise sei eine Zielgruppe mit häufig lange zurückliegenden oder schlechten Lernerfahrungen nicht so schnell überfordert. Durch das Absolvieren einzelner TQ könnten die Teilnehmer Stück für Stück Selbstvertrauen und Motivation (zurück)gewinnen.
- **Flexibilität:** Mit den TQ seien individuelle Qualifizierungsverläufe mit Unterbrechungen möglich. Diese zeitliche Flexibilität komme vor allem jenen Personen zugute, denen aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen, familiärer Aufgaben oder anderer Lebensumstände (z. B. Haft, finanzielle Probleme) ein linearer Qualifizierungsverlauf nicht offensteht. Gleichzeitig könnten in beschäftigungsbegleitenden Ansätzen auch Unternehmen mit TQ die Nachqualifizierung ihrer Arbeitnehmer planen und begleiten.
- **Berufsabschlussfähigkeit:** neben dem niedrigschwelligen Einstieg in das Lernen wird in der Abschlussfähigkeit eine weitere Stärke der TQ gesehen. Das Konzept ermögliche auch bei zwischenzeitlichen Unterbrechungen die Fortsetzung der Qualifizierung bis hin zur Externenprüfung. In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung bundeseinheitlicher Standards hervorgehoben, die im Rahmen der IHK-Projekte gewährleistet sein sollte.
- **Integration:** Einige IHKs sowie in den Fallstudien befragten Akteure sehen in den TQ grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um Qualifizierung und Integrationsmaßnahmen, z.B. in Form von spezieller Sprachförderung, sinnvoll miteinander zu verbinden. Dafür müssten jedoch flexible Kostenlösungen gefunden

werden. Geflüchteten könnten TQ-Nachweise besonders helfen, da sie vielfach keine schriftlichen Qualifikationsnachweise mitbrächten und für den Übergang in Arbeit daher in besonderer Weise auf eine Feststellung und Dokumentation ihrer Kompetenzen angewiesen seien. Auch die mögliche Rolle der TQ zur Unterstützung der Berufsorientierung wurde hervorgehoben.

Die IHKs, die **kein oder nur geringes Potenzial für modulare Formen der Nachqualifizierung und TQ** sahen, begründeten dies meistens mit fehlender Nachfrage in der Region. Aus den offenen Antworten der IHKs ging aber z. T. aber auch grundlegende Kritik am modularen Ansatz hervor. Dies betrifft insbesondere die beiden folgenden Punkte:

- **Für Zielgruppe nicht geeignet:** Gerade für die adressierten Zielgruppen seien zeitlich komprimierte Qualifizierungsformate nicht geeignet. Bei Langzeitarbeitslosen, geringqualifiziert Beschäftigten wie auch Geflüchteten sei, im Gegenteil, eine intensivere theoretische und praktische Förderung notwendig.
- **Kein Interesse bei Betrieben:** TQ-Zertifikate seien aufgrund ihres Zuschnitts als alleiniger Nachweis beruflicher Handlungsfähigkeit nicht geeignet; die Betriebe legten in diesen Kontexten lediglich Wert auf das tatsächliche Können, nicht das Bescheinigte. Auch qualifizierten die Betriebe unterhalb des Berufsabschlusses vielmehr betriebsspezifisch und passgenau für ihren Einsatz, weswegen wenig Bedarf gegeben sei.

Dass die positiven Bewertungen insgesamt überwiegen, zeigte sich in den konkreten Plänen der teilnehmenden IHKs wie sie in der Evaluation, also vor dem Beschluss zur bundesweiten Verfestigung, angegeben wurden. Die Mehrheit der IHKs plante im Frühjahr 2016 bereits die Fortführung des TQ-Projektes über die Pilotphase hinaus, über 40 % planten sogar eine Ausweitung (z.B. auf neue Berufe oder durch Einbeziehung weiterer Bildungsträger und Zielgruppen). Lediglich drei Kammern äußerten die Ansicht, dass das Angebot an TQ in ihrer Region aufgrund fehlenden Bedarfes eingestellt werden sollte. Auch die Einschätzungen der nicht teilnehmenden IHKs deuteten auf eine sehr hohe Beteiligungsbereitschaft nach Beendigung der Pilotphase hin. Über 80% der Befragten gaben an, sich im Fall einer Verfestigung der Initiative mit einem eigenen Angebot unterbreiten zu wollen. Interessanterweise umfasste dies auch IHKs, die bezüglich des Nutzens der TQ für die weiter oben genannten Zielgruppen skeptisch waren. Hier wurde als Begründung angeführt, dass der Bedarf an Angeboten für über 25-jährige neben der dualen Ausbildung wachse und man sich beteiligen wolle, wenn dies einen Mehrwert für die Mitgliedsbetriebe biete.

7 Fazit und Empfehlungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Rahmen der IHK-Pilotinitiative eine breite Erprobung der Zertifizierung von TQ gelungen ist, wodurch wichtige Erkenntnisse für die Verfestigung eines TQ-Angebots der IHKs gewonnen werden konnten. Auch zur allgemeinen bildungspolitischen Diskussion um Teilqualifikationen hat die Erprobung beigetragen, indem sie Erfahrungswerte generiert hat. Hervorzuheben ist, dass dies in der Pilotphase zunächst ohne die Schaffung von gesondert geförderten und zeitlich begrenzten Strukturen in den IHKs gelungen ist, was die Überführung in ein nachhaltiges Angebot erleichtern kann.

Die meisten IHKs und Bildungsträger haben dabei gute Erfahrungen gemacht. Dies gilt sowohl für Ansätze, die sich schwerpunktmäßig an Arbeitslose richten als auch für solche, die die Nachqualifizierung gering qualifizierter Beschäftigter zum Ziel haben. Insgesamt ist es im Rahmen der Initiative gelungen, mit den Qualifizierungsangeboten eine heterogene Zielgruppe im Bereich Nachqualifizierung zu erreichen und dieser unterschiedliche, auf ihre Lebens- / Arbeitssituation zugeschnittene, Qualifizierungsverläufe zu ermöglichen. TQ sind nach den Ergebnissen dieser Evaluation zwar kein Masseninstrument, schließen aber eine Lücke zwischen Umschulungsangeboten, Angeboten zur Vorbereitung auf die Externenprüfungen und anderen, nicht abschlussorientierten Qualifizierungen. Neben dem Nutzen des Qualifizierungsformates an sich ist auch ein Nutzen der IHK-Beteiligung deutlich zu erkennen. Durch diese werden sowohl die Entwicklung neuer Qualifizierungsformate als auch die Qualitätssicherung befördert und die Orientierung an bundeseinheitlichen Bausteinkonzepten und Verfahrensregeln (insb. bei der Kompetenzfeststellung) unterstützt. In vielen Regionen spielte die IHK eine Rolle als Vermittlerin zwischen verschiedenen Akteuren in der Region oder auch als Beraterin für die Bildungsträger.

Aus Sicht der Evaluation ist der Beschluss der IHK-Organisation, künftig ein flächendeckendes Angebot an Kompetenzfeststellungen für TQ zu implementieren, deshalb zu begrüßen. TQ können die große Herausforderung der Nachqualifizierung zwar nicht alleine lösen. Sie sind aber ein hilfreiches Instrument, das unter anderem den Weg in Richtung Berufsabschluss erleichtern kann. Sie können berufsanschlussfähige Qualifizierungen auch für Personen öffnen, bei denen das erfolgreiche Durchlaufen einer vollständigen Umschulung nicht sicher erscheint oder die einen niedrigschwelleren Einstieg benötigen. Ferner können IHK-Bescheinigungen über absolvierte TQ den Übergang in Arbeit unterstützen (insbesondere wenn ihre derzeit noch geringe Bekanntheit bei Betrieben gesteigert wird) und die Beschäftigungsstabilität von geringqualifizierten Beschäftigten erhöhen. Sie bieten nach Ansicht der beteiligten IHKs auch das Potenzial, die Nachqualifizierung von Geflüchteten zu fördern. Eine Beteiligung der IHKs unter Einhaltung bundeseinheitlicher Verfahrensregeln und unter Verwendung einheitlicher Nachweise kann die Transparenz des Ansatzes und seine Bekanntheit befördern.

Es lässt sich aber auch feststellen, dass Nachqualifizierung mit TQ kein „Selbstläufer“ ist – Projektstrukturen müssen erst über einen längeren Zeitraum aufgebaut und passende Teilnehmer aus der heterogenen Gruppe der An- und Ungelernten identifiziert werden. Es zeigt sich aber bereits jetzt, dass in vielen Regionen nachhaltige Strukturen aufgebaut wurden, die eine Kooperation zwischen IHKs, Bildungsträgern und Arbeitsagenturen / Jobcentern umfassen.

Auf dieser Basis lassen sich folgende Empfehlungen für das zukünftige Angebot an TQ sowie den Beitrag der IHKs ableiten:

- **Engagement ausbauen:** Wie bereits zuvor dargestellt, füllen TQ eine Lücke zwischen kurzen und nicht abschlussorientierten oder anschlussfähigen Qualifizierungsmaßnahmen und längeren abschlussorientierten Angeboten wie z.B. Umschulungen. Bislang zeichnete sich dieser Bereich durch eine sehr heterogene Landschaft einzelner Qualifizierungsangebote aus, denen darüber hinaus wenig einheitliche Standards zugrunde liegen, auch was die Kompetenzfeststellungen betrifft. Hier können die IHKs einen Beitrag zu mehr Vereinheitlichung und Qualitätssicherung leisten.
- **Transparenz bei den Betrieben schaffen:** Die Evaluation hat gezeigt, dass die Kenntnis und Akzeptanz des TQ-Ansatzes bei Betrieben noch verbesserungsfähig ist. Hier können die einzelnen IHKs sowie die IHK-Organisation mit weiteren öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen und gezielter Beratung der Mitgliedsbetriebe dafür sorgen, dass das IHK-Angebot und sein Qualität sichernder Beitrag bekannter wird. Erste Schritte in diese Richtung wurden unternommen.
- **Ansätze mit Abschlussorientierung und Nachhaltigkeit der Angebote besonders unterstützen:** Die IHKs sollten –gemeinsam mit Bildungsträgern und Jobcentern sowie Agenturen für Arbeit – besonders solche Ansätze fördern und unterstützen, die über mehrere Jahre hinweg angeboten werden und den Weg in Richtung Berufsabschluss eröffnen. Diese Ansätze sind in der Lage, Qualifizierungsverläufe einzuleiten, die den nachträglichen Erwerb von Berufsabschlüssen ermöglichen. Eine Verstetigung der Angebote ist nicht zuletzt für Teilnehmer wichtig, die nach Ende einer TQ (zunächst) in Arbeit übergehen oder ihre Qualifizierung aus anderen Gründen unterbrechen. Diese können – ein entsprechend verstetigtes Angebot vorausgesetzt – an ihre vorherige Qualifizierung anknüpfen. Die nachhaltige Finanzierung eines Qualifizierungsprozesses unter Verwendung mehrerer TQ bis zur Externenprüfung wurde bereits in einigen Regionen erreicht. Dennoch sind abschlussorientierte Ansätze nicht für jeden Teilnehmer geeignet und nicht alle Teilnehmer werden den Weg bis zum Berufsabschluss gehen (können). Insofern ist bei der zukünftigen Ausgestaltung von TQ-Angeboten sowohl auf die Berufsabschlussfähigkeit als auch auf die Verwertbarkeit einzelner TQ auf dem Arbeitsmarkt zu achten. Dass beides

kombinierbar ist, zeigen die im Rahmen der Untersuchung gewonnenen Ergebnisse aus mehreren Pilotprojekten.

- **Begleitung sicherstellen:** Die Evaluation hat gezeigt, dass das nachhaltige Verfolgen des Ziels Berufsabschluss für die Teilnehmer mit zahlreichen Herausforderungen verbunden ist. Dazu gehört neben der Sicherung des Lebensunterhalts und der nachhaltigen Finanzierung der Qualifizierung vor allem die Orientierung im System der Nachqualifizierung und ggf. die Anmeldung zur und Vorbereitung auf die Externenprüfung. Dies gilt sowohl bei beschäftigungsbegleitenden Ansätzen als auch bei solchen, die sich primär an Arbeit suchende Personen richten. Eine begleitende Beratung der Teilnehmenden ist daher ein wichtiges Element und sollte Bestandteil von TQ-Angeboten sein.
- **Vereinheitlichung und Qualitätssicherung weiter vorantreiben:** Im Rahmen der Pilotinitiative gab es (durchaus im Sinne einer Erprobung) verschiedene Ansätze, was die Umsetzung von Kompetenzfeststellungen, die Verwendung von Ausbildungsbausteinen oder Modulen für die Gestaltung der TQ sowie die Zusammenarbeit mit Unternehmen betraf. Nach dem Ende der Pilotinitiative sollte eine stärkere Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und Angebote erreicht werden, damit erstens die Bekanntheit und Transparenz des Angebots steigt (siehe auch weiter oben in diesem Abschnitt) und zweitens die Qualitätswahrnehmung befördert wird. Die IHKs haben bereits umfangreiche Schritte in diese Richtung unternommen, indem sie sich auf gemeinsame Grundlagen für die Entwicklung von TQs, die Durchführung von Kompetenzfeststellungen und die Ausstellung von IHK-Zertifikaten verständigt haben. Dieser Weg sollte konsequent weiter beschritten werden.
- **Langfristiges Monitoring implementieren:** Effekte der TQ wie der nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses sowie der Verbleib in Arbeit konnten im Rahmen dieser Evaluation aufgrund des relativ kurzen Betrachtungszeitraumes nicht vollständig abgebildet werden. Umso wichtiger ist es, dass mit einem kontinuierlichen Monitoring in Zukunft erfasst wird, wie viele Teilnehmer über die Externenprüfung einen Berufsabschluss erwerben. Entsprechende Strukturen könnten einerseits bei den IHKs implementiert werden, andererseits könnte auch im Rahmen längerfristiger Begleitforschung systematisch der nachhaltige Verbleib in Arbeit erhoben werden.

Anhang

Liste der Berufe

Tabelle 1: Übersicht über Berufsfelder in TQ-Projekten

Beruf	Anzahl der IHKs
1 <i>Fachkraft für Lagerlogistik / Fachlagerist/-in</i>	27
2 <i>Berufskraftfahrer/-in (AbB und TQ der BA)</i>	17
3 <i>Industriemechaniker/-in</i>	13
4 <i>Maschinen- und Anlagenführer/-in</i>	10
5 <i>Verkäufer/-in / Kaufmann/-frau im Einzelhandel</i>	10
6 <i>Fachkraft / Servicekraft für Schutz und Sicherheit (jew. AbB und TQ der BA)</i>	9
7 <i>Verfahrensmechaniker/-in für Kunststoff- und Kautschuktechnik</i>	6
8 <i>Fachkraft für Metalltechnik</i>	5
9 <i>Fachkraft im Gastgewerbe</i>	4
10 <i>Elektroniker/-in für Betriebstechnik</i>	3
11 <i>Koch / Köchin</i>	3
12 <i>Kaufmann/ -frau für Spedition und Logistikdienstleistungen</i>	2
13 <i>Tätigkeitsfeld Systemgastronomie / Catering</i>	2
14 <i>Hochbauarbeiter/-in</i>	1
15 <i>Hotelfachmann/-frau</i>	1
16 <i>Konstruktionsmechaniker/-in</i>	1
17 <i>Oberflächenbeschichter/-in</i>	1
18 <i>Restaurantfachmann/-frau</i>	1
19 <i>Servicefachkraft Dialogmarketing</i>	1
20 <i>Tankwart</i>	1

Quelle: Zweite schriftliche Befragung teilnehmender IHKs

Hinweis: für einige Berufe existieren sowohl Ausbildungsbausteine des BiBB als auch Teilqualifikationen der BA. Diese Nennungen wurden in einer Zeile zusammengefasst.



17.04.2020 // Antworten des IAB auf die Fragen der Fraktionen zum „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ der Fraktionen von CDU/CSU und SPD sowie weiterer damit verbundener Drucksachen

STELLUNGNAHME ZUM

- a) Fragenkatalog der SPD zur Anhörung Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung,
- b) Fragenkatalog der CDU/CSU zur Anhörung zum Gesetzentwurf zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung am 20. April 2020,
- c) Fragenkatalog der AFD für die öffentliche Anhörung im Ausschuss Arbeit und Soziales am 20. April 2020 zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung,
- d) Fragenkatalog der Fraktion DIE LINKE zur Anhörung zum GE zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung und zu weiteren Initiativen.

Thomas Kruppe, Julia Lang, Ute Leber, Britta Matthes, Enzo Weber

1 Einleitung

Das IAB hat sich mit der IAB-Stellungnahme 03/2020 (Bauer et al. 2020) zu ausgewählten Aspekten des „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, zum Antrag von Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS90/DIEGRÜNEN „Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung weiterentwickeln“ sowie den Anträgen von Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE „Berufliche Weiterbildung stärken – Weiterbildungsgeld einführen“, „Arbeit in der Transformation zukunftsorientiert machen“, „Arbeitslosenversicherung stärken – Arbeitslosengeld verbessern“ sowie „Arbeitslosenversicherung stärken – ArbeitslosengeldPlus einführen“ geäußert.

Aufgrund der durch die Corona-Pandemie verursachten besonderen Lage wurde die für den 23. März 2020 geplante Anhörung im Ausschuss Arbeit und Soziales abgesagt. Gleichzeitig wurde auf die Durchführung einer öffentlichen Anhörung verzichtet und sich stattdessen auf schriftliche Stellungnahmen beschränkt. Zusätzlich wurde den Fraktionen, die dies wollten, die Möglichkeit eröffnet, bis zum 3. April 2020 gezielte Fragen einzureichen.

Diese Stellungnahme geht auf die an das IAB gerichteten, zusätzlich von den Fraktionen eingebrachten Fragen ein. Diese werden im Folgenden aus inhaltlich Gesichtspunkten zu den Themenblöcken Weiterbildungsförderung, Kurzarbeit, Rechtsanspruch auf die Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses und Weiterbildungsprämie zusammengefasst.

2 Weiterbildungsförderung

2.1 SPD, Frage 3: Wie bewerten Sie die erneute Verbesserung der Fördermöglichkeiten aus dem Qualifizierungschancengesetz durch die mit diesem Gesetz geplanten Regelungen?

Grundsätzlich stehen große Anpassungen im Qualifikationsbedarf der Beschäftigten an, etwa durch technische Veränderungen wie die Elektromobilität oder die Digitalisierung, oder durch die sich abzeichnende ökologische Transformation der Volkswirtschaft (z. B. Wolter et al. 2016; Mönnig et al. 2018).

Eine Aufstockung der Zuschüsse aus dem Qualifizierungschancengesetz unter bestimmten Bedingungen ist aufgrund der hohen Bedeutung von Weiterbildungspolitik nachvollziehbar. Höhere Zuschüsse erhalten erstens alle Betriebe (auch KMU) bei Vorliegen einer Betriebsvereinbarung oder eines Tarifvertrags, der betriebsbezogen berufliche Weiterbildung vorsieht. Dies kann, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, Anreize für die Sozialpartner setzen, die Weiterbildung von Beschäftigten generell stärker in entsprechenden Vereinbarungen zu verankern. Zweitens steigen die Zuschussmöglichkeiten für Betriebe, bei denen ein hoher Anteil an Beschäftigten qualifiziert werden muss. Neben den bestehenden Einschränkungen des Gesetzes (u. a. Förderung für eine Person nur alle vier Jahre, nur wenn der Job vom Strukturwandel bedroht ist und nur bei Maßnahmen von mindestens vier Wochen) ist für höhere Zuschüsse allerdings eine weitere Voraussetzung zu erfüllen, nämlich, dass die beruflichen Kompetenzen von mindestens 20 Prozent der Beschäftigten eines Betriebes den betrieblichen Anforderungen voraussichtlich nicht oder teilweise nicht mehr entsprechen. Dies kann Unternehmen bei der

Bewältigung gravierender betrieblicher Veränderungen unterstützen und damit sachgerecht sein, wobei die Grenze von 20 Prozent jedoch willkürlich gezogen erscheint und nicht immer problemadäquat sein muss.

Allerdings tendieren die geplanten und bestehenden Regelungen dazu, Förderung erst zu aktivieren, wenn die Qualifikation der Beschäftigten aktuell nicht mehr ausreicht. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive könnten sich solche defizitorientierten Kriterien als nicht hinreichend herausstellen, um einen umfassenden strukturellen Wandel vorausschauend erfolgreich zu bewältigen. Aber auch aus der individuellen Perspektive gibt es Argumente für Förderkriterien, die sich nicht allein an bereits eingetretenen Defiziten orientieren und zusätzlich eine proaktive Unterstützung lebenslangen Lernens auf kontinuierlicher Basis ermöglichen (Weber 2019).

Es erscheint sinnvoll, Mittel der Qualifizierungsförderung in Transfergesellschaften ohne Beschränkung auf Ältere und Geringqualifizierte nutzen zu können. Gleiches gilt für die Möglichkeit, die Förderung über das Ende des Transferkurzarbeitergeldes hinaus fortzuführen. Hier dürfte es normalerweise um längere Weiterbildungen oder gar berufliche Neuqualifizierungen gehen, die von den Betroffenen hohe Anstrengungen verlangen. Diese sollten deshalb entsprechend so unterstützt werden, gegeben, dass die Arbeitsmarktchancen nachhaltig verbessert werden können. Hierfür sind zielführende Beratungsangebote und weitere Maßnahmen zur Entwicklung und Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen und an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierten Weiterbildungsangebotes notwendig.

Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verknüpfen, ist grundsätzlich sinnvoll, da so eine Zeit geringer Auslastung genutzt werden kann (sofern dies angesichts der nur schwer vorhersehbaren Dauer von Kurzarbeit und des oft nur teilweisen Ausfalls von Arbeitszeit organisierbar ist). Insofern erscheint die geplante Erstattung eines Teils der Sozialversicherungsbeiträge nachvollziehbar, wenn eine vorübergehende Nachfrageschwäche durch Kurzarbeit überbrückt werden soll.

2.2 SPD, Frage 4: Können Sie uns sagen, inwiefern sich der Weiterbildungsbedarf von Beschäftigten in kleinen, mittleren oder größeren Betrieben unterscheidet und was das für die Weiterbildungsförderung bedeutet? Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf vorgenommene Staffelung?

Den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels sowie anderer Datenquellen zur betrieblichen Weiterbildung zufolge werden Beschäftigte in Betrieben verschiedener Größenklassen in unterschiedlichem Maße in Weiterbildung einbezogen. Danach ist die Weiterbildungsbeteiligung, d. h. der Anteil der Weiterbildungsteilnehmer an den Beschäftigten, insbesondere in Kleinstbetrieben mit weniger als zehn Beschäftigten unterdurchschnittlich. Mit zunehmender Betriebsgröße steigt die Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten an, unterscheidet sich aber zwischen mittleren und größeren Betrieben nur unwesentlich voneinander (Dummert 2018).

Vorliegende Untersuchungen zeigen zudem, dass die Weiterbildungsaktivitäten kleinerer Betriebe sehr viel stärker anlassbezogen sind als diejenigen von größeren Betrieben. So bilden kleine Betriebe insbesondere dann weiter, wenn sie technische oder organisatorische Änderungen durchgeführt und einen akuten Bedarf an Qualifikationen oder Fachkräften haben. In größeren Betrieben dagegen ist Weiterbildung in der Regel integraler Bestandteil der Personalentwicklung und wird nicht nur rein anlassbezogen durchgeführt (Janssen/Leber 2015).

Um die Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten insbesondere in den Kleinstbetrieben zu erhöhen bzw. zu verstetigen, erscheint vor dem Hintergrund dieser Befunde eine gezielte Förderung dieser Betriebe sinnvoll. Die im Gesetzentwurf vorgenommene Staffelung berücksichtigt dies. Positiv ist dabei zu bewerten, dass nicht nur Lohnkostenzuschüsse gezahlt, sondern auch Lehrgangskosten übernommen werden. Da sich für kleine Betriebe die Durchführung eigener Weiterbildungsmaßnahmen in der Regel nicht lohnt und sie gegenüber externen Weiterbildungsträgern oftmals eine schlechtere Verhandlungsposition haben als größere Betriebe, können hierdurch Kostennachteile ausgeglichen und Weiterbildungsanreize möglicherweise erhöht werden.

2.3 SPD, Frage 5: Welche Möglichkeiten bietet eine Einbindung der Sozialpartner bei der Weiterbildungsförderung im Hinblick auf notwendige und nachhaltige Qualifizierung? Ist es insbesondere richtig, bei Vorliegen einer Betriebsvereinbarung über die berufliche Weiterbildung oder eines Tarifvertrages, der betriebsbezogen berufliche Weiterbildung vorsieht, eine erhöhte Fördermöglichkeit vorzusehen?

Betriebsvereinbarungen sowie vorliegende Tarifverträge zur beruflichen Weiterbildung überlassen die konkrete Ausgestaltung der getroffenen Regelungen zumeist den Betriebs- bzw. Personalräten, die dabei Informations-, Beratungs-, Vorschlags- und Mitbestimmungsrechte haben. Zur Bedeutung von Betriebs- bzw. Personalräten für die betriebliche Weiterbildung liegen verschiedene Studien vor, deren Ergebnisse jedoch nicht ganz eindeutig sind. Quantitative empirische Untersuchungen zeigen, dass Betriebe mit einem Betriebsrat häufiger und intensiver ihre Beschäftigten weiterbilden als Betriebe ohne Betriebsrat (z. B. Bellmann/Hübner/Leber 2019). Qualitative Studien, die vorwiegend zu Beginn des Jahrtausends durchgeführt wurden, deuten hingegen eher darauf hin, dass Betriebsräte von ihren Mitwirkungsrechten im Bereich der Weiterbildung nur wenig Gebrauch machen. Neben mangelnden Ressourcen und Kenntnissen der Betriebs- bzw. Personalräte wird hierfür auch ein mangelndes Weiterbildungsinteresse seitens der Beschäftigten verantwortlich gemacht (vgl. Berger 2012 zu einem Überblick über verschiedene Studien).

Um eine notwendige und nachhaltige Qualifizierung möglichst vieler Beschäftigtengruppen zu erreichen, erscheint es vor dem Hintergrund dieser Befunde sinnvoll, sowohl Betriebs- bzw. Personalräte als auch die Beschäftigten selbst für die Bedeutung von Weiterbildung stärker zu sensibilisieren. Bei der Auswahl der Weiterbildungsteilnehmer sollten Betriebs- bzw. Personalräte zudem gezielt auch die bislang eher weiterbildungsfernen Gruppen im Blick haben.

2.4 SPD, Frage 6: Bei einer Förderung der Weiterbildung durch die Agentur für Arbeit muss die Qualifizierung mindestens 161 Stunden umfassen und über rein arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsqualifizierung hinausgehen. Aus der betrieblichen Praxis wird uns regelmäßig zurückgespiegelt, dass die Grenze von mindestens 161 Stunden ein zentrales Hindernis für die Nutzung

der Weiterbildungsförderung nach dem Qualifizierungschancengesetz sei, da auch kompaktere Qualifizierungen ausreichen würden, um Beschäftigte auf neue Anforderungen vorzubereiten. Inwieweit bedarf es aus Ihrer Sicht hier einer Flexibilisierung oder Reduzierung der Mindeststundenzahl?

Förderbestimmungen, die Mitnahmeeffekte begrenzen, sind sinnvoll. So muss ausgeschlossen werden, dass die BA beispielsweise Schulungen für die Bedienung von Betriebsanlagen fördert, die in anderen Unternehmen nicht eingesetzt werden. Die Festlegung einer Mindestdauer von mehr als 160 Stunden für geförderte Maßnahmen entspricht diesem Grundsatz, erscheint aber als eher kurz. Denn bei kurzen Maßnahmen erscheint das Risiko besonders hoch, dass Betriebe eine Förderung für ohnehin erforderliche Maßnahmen zur Qualifikationsanpassung beantragen.

2.5 SPD, Frage 7: Halten Sie es im Hinblick auf die fortschreitende Akademisierung der Berufswelt für überlegenswert, die Weiterbildungsförderung zukünftig dahingehend zu öffnen, dass notwendige Umschulungen von Akademikerinnen und Akademikern auch im Bereich berufsqualifizierender Studiengänge ermöglicht werden, um möglichst eine berufliche Dequalifizierung zu vermeiden?

Grundsätzlich scheint eine Öffnung der Förderung in Bezug auf berufsqualifizierende Studiengänge an Hochschulen und Universitäten denkbar. Allerdings sollte dies nicht nur für Menschen mit akademischem Hintergrund möglich sein, sondern auch für andere Personen, die aufgrund ihrer Ausbildung bzw. ihres beruflichen Werdeganges über eine Zugangsberechtigung für entsprechende Studiengänge verfügen (z. B. Meister/innen, Techniker/innen, Fachwirte/Fachwirtinnen etc.). Darüber hinaus denkbar wäre eine Öffnung der Weiterbildungsförderung für Akademiker und Akademikerinnen, die konkrete akademische Weiterbildungen (im Sinne von Anpassungsqualifizierungen) benötigen.

3 Kurzarbeit

3.1 CDU/CSU, Frage 2.1: Für wie sinnvoll erachten Sie die prinzipielle Verknüpfung der Weiterbildung mit betrieblichen Ausfallzeiten und einer damit ggf. verbundenen Gewährung von Kurzarbeitergeld im abzusehenden Strukturwandel und seinen damit verbundenen Herausforderungen?

Kurzarbeit mit Qualifizierung zu verknüpfen, ist grundsätzlich sinnvoll, da so eine Zeit geringer Auslastung genutzt werden kann (sofern dies angesichts der nur schwer vorhersehbaren Dauer von Kurzarbeit

und des oft nur teilweisen Ausfalls von Arbeitszeit organisierbar ist). Allerdings erscheint dies nur angemessen, wenn die Arbeitsplätze bestehen bleiben und nur vorübergehend nicht ausgelastet sind. Kurzarbeit ist grundsätzlich kein geeignetes Mittel zur Stabilisierung der Beschäftigung, wenn es nicht um eine vorübergehende Nachfrageschwäche geht, sondern um eine fundamentale, längerfristige Änderung des Geschäftsmodells (Weber 2019). Soll in einer solchen Situation Weiterbildung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unterstützt werden, ist dies durch eine geeignete Weiterbildungsförderung sicherzustellen, nicht durch Kurzarbeitergeld.

3.2 CDU/CSU, Frage 2.2: Wir wissen, der Strukturwandel wird in den einzelnen Branchen unterschiedlich starke Auswirkungen haben. Wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, die Verlängerung des Kurzarbeitergeldbezuges nach § 109 Abs. 1 Nr. 2 SGB III (Störungen auf dem gesamten Arbeitsmarkt) so zu modifizieren, dass künftig auch bei Teilstörungen auf dem Arbeitsmarkt ein verlängerter Kurzarbeitergeldbezug ermöglicht wird?

„Störungen auf dem gesamten Arbeitsmarkt“ ist eine sehr hohe Anforderung. Im Grunde war diese Bedingung noch nicht einmal in der großen Rezession 2009 erfüllt, denn damals ging es weit überwiegend um Beschäftigungssicherung in der Industrie. Insofern wäre eine Modifikation der Regelungen nachvollziehbar.

Es ist jedoch nicht zu empfehlen, Kurzarbeit als Mittel im (branchenspezifischen) Strukturwandel zu sehen. Wenn sich Strukturen und Geschäftsmodelle selbst wandeln müssen, führt Kurzarbeit zu einer kostspieligen und letztlich oft erfolglosen Verzögerung der Anpassung. Kurzarbeit ist ein geeignetes Mittel, wenn es um exogene und vorübergehende Schocks auf die Wirtschaftstätigkeit eines Betriebs geht.

Grundsätzlich ist zu fragen, ob die Höchstdauer von Kurzarbeit nicht ohnehin einmal dauerhaft festgelegt werden könnte. Das würde der Planungssicherheit der Unternehmen dienen. Auch gibt es selbst in gesamtwirtschaftlich normalen Zeiten immer Firmen, die in einer Krise stecken. Ein nicht-intendierte Nutzung längerer Kurzarbeitsmöglichkeiten erscheint unwahrscheinlich: Kurzarbeit hat für den Betrieb nicht un wesentliche (Remanenz-)Kosten und eine kritische Signalwirkung, die man nicht so ohne Weiteres in Kauf nimmt. Überlegenswert wäre auch ein regelbasiertes Verfahren der Verlängerung der Höchstdauer von Kurzarbeit bei einer starken gesamtwirtschaftlichen Krise. Auch hiermit könnte die Planungssicherheit von Unternehmen gewährleistet werden.

3.3 CDU/CSU, Frage 2.2.: Verschiedene Stellungnahmen, u. a. die der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, weisen darauf hin, dass ein Mindeststundenumfang der Weiterbildung von über 160 Stunden und eine Zertifizierung der Maßnahme nach AZAV dazu führen würden, dass eine

Weiterbildungsförderung nach § 82 SGB III für Kurzarbeit kaum praktikabel sei.

3.3.1 CDU/CSU, Frage 2.2.a: Halten Sie vor dem Hintergrund der bestehenden Kritik es für gerechtfertigt, an der Mindeststundenzahl von über 160 Stunden festzuhalten oder wären ggf. Ausnahmeregelung sinnvoller? Falls ja, an welchen Kriterien sollte sich eine entsprechende Regelung orientieren?

Siehe Antwort zu Punkt 2.4.

3.3.2 CDU/CSU, Frage 2.2.b: Welche Vor- und Nachteile hätte aus Ihrer Sicht der Verzicht auf das Erfordernis der Zertifizierung einer Maßnahme, wenn zugleich die Zertifizierung des Maßnahmeträgers vorausgesetzt würde?

Hierzu liegen dem IAB keine Erkenntnisse vor.

3.3.3 CDU/CSU, Frage 2.2.c: Können Sie einschätzen, in welchem Ausmaß bisher entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen an den damit verbunden bürokratischen Anforderungen nicht umgesetzt wurden?

Hierzu liegen dem IAB keine Erkenntnisse vor.

3.4 DIE LINKE, Frage III: DIE LINKE fordert mit Bezug auf die im Gesetzentwurf getroffenen Regelungen für Kurzarbeitergeld in Verbindung mit Weiterbildung diese Regelungen mit mehr Verbindlichkeiten seitens der Unternehmen zu verbinden (für ein Jahr betriebsbedingte Kündigungen auszuschließen, weitergehende Mitbestimmungsrechte für den Betriebsrat beim "ob" und "wie" der Weiterbildung). Wie ist die Einschätzung der gewerkschaftsnahen Sachverständigen dazu und wie die der arbeitgebernahen und die der Koalition?

Wie unter 2.3 dargelegt, sind die vorliegenden Befunde zur Bedeutung von Betriebs- bzw. Personalräten für die Weiterbildung nicht eindeutig. Während quantitative Analysen auf ein verstärktes Weiterbildungsengagement von Betrieben mit einem Betriebs- bzw. Personalrat hindeuten, legen qualitative Untersuchungen nahe, dass Betriebsräte von ihren Mitwirkungsrechten im Bereich der Weiterbildung eher wenig Gebrauch machen.

Im Rahmen der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 wurden die Rechte der Betriebsräte im Bereich der Weiterbildung erweitert. Empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen dieser Reform konnten keine signifikanten Effekte auf das Weiterbildungsangebot der Betriebe und die Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten feststellen (Bellmann/Ellguth 2006). Vor dem Hintergrund dieser Befunde erscheint es wichtig, Betriebs- bzw. Personalräte für die Bedeutung von Weiterbildung (noch stärker) zu sensibilisieren, um die gewünschten Wirkungen realisieren zu können.

3.5 AfD, Frage 1: Angesichts der Corona-Infektion werden zahlreiche Unternehmen den Betrieb einstellen oder deutlich reduzieren. Mit welcher Zahl an Kurzarbeitern und zusätzlichen Arbeitslosen rechnen Sie? Wie hoch sind Ihrer Meinung nach die entstehenden Kosten?

Kurzfristig werden mehrere Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit sein. Das IAB wird sich in der zweiten Aprilhälfte wieder zur Arbeitsmarktentwicklung äußern.

3.6 AfD, Frage 9: Durch die Coronaepidemie steigt die Kurzarbeit stark an. Viele Arbeitnehmer sind zur Zeit zu Hause und könnten weiterqualifiziert werden. Gibt es bereits ein ausreichendes Angebot dafür? Falls nein, wie könnte man praktisch die digitale Weiterbildung verbessern?

Über das gesamte Angebot an Qualifizierungsmöglichkeiten durch Selbstlernprogramme, Online-Lehre z. B. in virtuellen Klassenräumen etc. liegen dem IAB keine Erkenntnisse vor.

Studien zu Studierenden weisen aber darauf hin, dass eine generelle Verschiebung von Präsenzveranstaltungen hin zu Online-Seminaren nicht zu einem gleichen Bildungserfolg führen muss. So zeigen beispielsweise Coatesa et al. (2004) anhand eines Experiments, dass Studierende, die an einer Online-Vorlesung teilnahmen, deutlich schlechtere Abschlussnoten erhielten als diejenigen, die im traditionellen Face-to-Face-Format unterrichtet wurden. In der gleichen Studie wie auch bei Xu und Jaggars (2013) finden sich Selektionseffekte, d. h., dass sich bei einer Wahlmöglichkeit eher diejenigen für einen Online-Kurs entscheiden, die besser mit dieser Unterrichtsform als mit einer Präsenzveranstaltung zuretkommen. Auch kommen Cacault et al. (2019) zu dem Ergebnis, dass leistungsschwächere Studierende stärker von negativen Folgen von Online-Kursen betroffen sind, leistungsstärkere Studierende dagegen zusätzlich davon profitieren. Solche negativen Auswirkungen scheinen bei einem Mix von Präsenz- und Online-Format nicht aufzutreten (Bowen et al. 2014).

Hinzu kommt, dass vor allem Geringqualifizierte im Umgang mit digitalen Medien Schwierigkeiten haben könnten (Grell/Grotlüschen 2010). Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung (2018) untersucht die Nutzung digitaler Lernangebote nach bestehendem Qualifikationsniveau und findet die aus der Bildungsforschung bekannten Muster unterschiedlicher Weiterbildungsbeteiligung: Geringqualifizierte Personen nehmen deutlich seltener an digitalen Lernangeboten teil.

4 Rechtsanspruch auf die Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses

4.1 CDU/CSU, Frage 5.1: Welche Bedeutung hat ein Berufsabschluss für künftige Beschäftigungschancen?

Röttger et al. (2019) berechnen Arbeitslosigkeitsquoten nach Qualifikationen und weisen für 2018 eine Gesamtquote von 5,3 Prozent aus. Personen ohne Berufsabschluss sind von Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Im Jahr 2018 waren bundesweit 17,4 Prozent der Geringqualifizierten ohne Arbeit. Sie machen gut die Hälfte aller Arbeitslosen aus. Dagegen ist die Situation für Akademiker am gesamtdeutschen Arbeitsmarkt sehr gut. Die Arbeitslosenquote lag 2018 auf niedrigem Niveau (2 %), noch einmal 0,3 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr. Weiter verbessert hat sich die Beschäftigungslage auch für Personen mit einer beruflichen Ausbildung. Ihre Arbeitslosenquote betrug 2018 3,4 Prozent, ein halber Prozentpunkt weniger als im Vorjahr.

Ergebnisse des IAB (Kruppe/ Lang 2018) zeigen die hohe Wirksamkeit von geförderten Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Auf der Basis eines Vergleichsgruppendesigns zeigt sich, dass 48 Monate nach Eintritt in geförderte Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf der Anteil der Personen in Beschäftigung bei den Frauen um bis zu 28 Prozentpunkte bzw. bei den Männern um fast 18 Prozentpunkte über dem Beschäftigtenanteil der entsprechenden Personen aus der jeweiligen Vergleichsgruppe liegt. Dieser Fördereffekt fällt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums – 7 Jahre nach Maßnahmehbeginn – nicht mehr unter 23 (Frauen) bzw. 15 (Männer) Prozentpunkte. Es ist nicht zu erwarten, dass Berufsabschlüsse in absehbarer Zeit ihre hohe Bedeutung verlieren.

4.2 CDU/CSU, Frage 5.2: Wie bewerten Sie den vorgesehenen Förderanspruch auf das Nachholen eines Berufsabschlusses?

Der Gesetzentwurf sieht für gering qualifizierte Beschäftigte einen Rechtsanspruch auf den Zugang zu Weiterbildungen, die zu einem nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses führen, vor. Der im SGB III bereits relativierte Vermittlungsvorrang durch Gleichstellung einer Qualifizierung wird für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss durch die Umwandlung von einer Ermessens- in eine Pflichtleistung für diese spezifische Konstellation gänzlich aufgehoben und über die Verbindung mit § 16 Absatz 1 Satz 4 auch im SGB II durchsetzbar. Beides ist aufgrund der hohen Bedeutung von Berufsabschlüssen gerade auch in Bezug auf eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit beziehungsweise ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden, grundsätzlich positiv zu bewerten. Jedoch muss auch ein Rechtsanspruch durch geeignete Kriterien dafür Sorge tragen, dass die Förderung tatsächlich auf einen im Arbeitsmarkt verwendbaren Berufsabschluss abzielt und dass qualitativ hochwertige und an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierte Weiterbildungsangebote vorliegen. Die Einschätzung, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für einen angestrebten Beruf geeignet sind und mit welcher Wahrscheinlichkeit sie die Ausbildung erfolgreich abschließen, liegt weiterhin im Ermessen der Vermittlungs- beziehungsweise Integrationsfachkräfte. Inwieweit die angedachte Änderung deshalb faktisch die Rechtsposition der Antragstellenden ändert und wie sich dies auf die Inanspruchnahme der Weiterbildungsförderung auswirken könnte, bleibt abzuwarten.

5 Weiterbildungsprämie

5.1 CDU/CSU, Frage 8.1: Stellt die Gewährung einer Weiterbildungsprämie aus Ihrer Sicht ein Motivationsfaktor für die Teilnehmenden, die Weiterbildung mit einer Prüfung zu beenden, dar?

Ergebnisse einer IAB-Befragung von Arbeitslosen weisen darauf hin, dass abschlussbezogene Prämien die Motivation zur Teilnahme an geförderter Weiterbildung steigern könnten (Osiander/Dietz 2015, 2016). Lang und Osiander (2017) untersuchten ein Modellprojekt und fanden Anhaltspunkte dafür, dass ein Prämiensystem in der Praxis nicht notwendigerweise mit einem stark gesteigerten Weiterbildungsinteresse und weniger Abbrüchen verbunden sein muss.

5.2 CDU/CSU, Frage 8.2: Erachten Sie die vorgesehene Verlängerung für sinnvoll?

Da kausale Wirkungsanalysen bei der derzeitigen Regelung, nach der alle Teilnehmenden an entsprechenden Weiterbildungen nach bestandenen Prüfungen einen Anspruch auf eine Weiterbildungsprämie haben, sehr schwierig sind, wäre es sinnvoll, die Auswirkungen von Prämienzahlungen – und alternativ auch die Wirkung von monatlichen Zuschüssen während der Weiterbildung – erst noch einmal in einer Form zu erproben, die kausale Folgerungen über ihre Wirksamkeit zulässt, bevor die Regelung in ihrer jetzigen Form verlängert wird.

6 Literatur

- Bauer, Frank; Bossler, Mario; Bruckmeier, Kerstin; Dietrich, Hans; Hohendanner, Christian; Jahn, Elke; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Oberfichtner, Michael; Stephan, Gesine; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim (2020): Zur Bewältigung von aktuellen Herausforderungen: Ausbildung und berufliche Weiterbildung fördern, Arbeit in der Transformation zukunftsfest machen und Arbeitslosenversicherung stärken. * Stellungnahme des IAB zur geplanten öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 23.3.2020. IAB-Stellungnahme 03/2020, Nürnberg.
- Bellmann, Lutz; Ellguth, Peter (2006): Verbreitung von Betriebsräten und ihr Einfluss auf die betriebliche Weiterbildung. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 226, H. 5, S. 487-504
- Bellmann, Lutz; Hübner, Olaf; Leber, Ute (2019): Works council and training effects on satisfaction. In: Applied Economics Letters, Vol. 26, No. 14, S. 1177-1181.
- Berger, Klaus: Betriebsräte und betriebliche Weiterbildung. Ausgabe 05/2012. Zusammenfassung. WSI-Mitteilungen 5/2012, Seiten 358-364
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018): Monitor Digitale Bildung. Die Weiterbildung im digitalen Zeitalter, Gütersloh. DOI 10.11586/2018007
- Bowen, William G.; Chingos, Matthew M.; Lack, Kelly A.; Nygren, Thomas I. (2014): Interactive Learning Online at Public Universities: Evidence from a Six-Campus Randomized Trial. Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 33, No. 1, 94–111, doi:10.1002/pam.21728.
- Cacault, M. Paula; Hildebrand, Christian; Laurent-Lucchetti, Jérémie; Pellizzari, Michele (2019): Distance Learning in Higher Education: Evidence from a Randomized Experiment. IZA Discussion Paper No. 12298.
- Coates, Dennis; Humphreysa, Brad R., Kaneb, John; Vachrisc, Michelle A. (2004): "No significant distance" between face-to-face and online instruction: evidence from principles of economics. Economics of Education Review, Volume 23, Issue 5, Pages 533-546.
- Dummert, Sandra (2018): Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Nürnberg
- Grell, Petra; Grotlüschen, Anke (2010): Weiterbildung mit digitalen Medien für tendenziell Abstinente. In: Bolder, Axel; Epping, Rudolf; Klein, Rosemarie; Reutter, Gerhard; Seiverth, Andreas (Hrsg.): Bildung und Arbeit, 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 319-329
- Janssen, Simon; Leber, Ute (2015): Weiterbildung in Deutschland: Engagement der Betriebe steigt weiter. (IAB-Kurzbericht, 13/2015), Nürnberg,
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2015): What could all the money do? -Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen. IAB-Discussion Paper Nr. 4.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. Journal for Labour Market Research, 49, S. 59-76.
- Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2018): Labour market effects of retraining for the unemployed * the role of occupations. In: Applied Economics, Vol. 50, No. 14, S. 1578-1600.

- Lang, Julia; Osiander, Christopher (2017): Finanzielle Anreize für Umschulungen: Erkenntnisse aus einem Modellprojekt. *Sozialer Fortschritt*, 66, S. 569-591.
- Mönnig, Anke; Schneemann, Christian; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Helmrich, Robert (2018): Elektromobilität 2035; Effekte auf Wirtschaft und Erwerbstätigkeit durch die Elektrifizierung des Antriebsstrangs von Personenkraftwagen. *IAB-Forschungsbericht* Nr. 8.
- Röttger, Christof; Weber, Brigitte; Weber, Enzo (2019): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. *Aktuelle Daten und Indikatoren*, Nürnberg.
- Weber, Enzo (2019): Kurzarbeit neu denken. *Die Welt*, 4.10.2019, S. 2.
- Wolter, Marc Ingo; Mönnig, Anke; Hummel, Markus; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Neuber-Pohl, Caroline (2016): Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie: Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen. *IAB-Forschungsbericht* Nr. 13.
- Xu, Di Jaggars, Shanna Smith (2013): The impact of online learning on students' course outcomes: Evidence from a large community and technical college system. *Economics of Education Review*, Volume 37, December 2013, Pages 46-57.