

Bertelsmann Stiftung

Programm Lernen fürs Leben

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Integrationsausschusses am 13.3.2019

Anhörung „Integration in Arbeit – A01 – 13.03.2019“, Landtag NRW

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1235**

Alle Abg

Kontakt:

Gunvald Herdin

Senior Project Manager

Programm Lernen fürs Leben

Email: gunvald.herdin@bertelsmann-stiftung.de

Tel.: 05241-81-81464

Fax: 05241-816-81464

Website: www.bertelsmann-stiftung.de

Blog : <http://www.blog.aus-und-weiterbildung.eu/>

Einordnung und Schwerpunkte der Stellungnahme

Um die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu verbessern, müssen Maßnahmen an vier wesentlichen Stellschrauben ansetzen:

- (1) Bürokratische Hürden zur Aufnahme von Arbeit müssen für Geflüchtete und Arbeitgeber abgebaut werden
- (2) Geflüchtete müssen ausreichend gute Deutschkenntnisse vorweisen / erlernen
- (3) Es braucht geeignete Kompetenzfeststellungsverfahren, die zeigen, welche beruflichen und am deutschen Arbeitsmarkt verwertbaren Kompetenzen Geflüchtete besitzen
- (4) Für nachhaltige Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt muss es für Teilqualifizierte flexible Wege der Nachqualifizierung bis zum Vollabschluss geben

Diese Stellungnahme bezieht sich auf die Punkte (3) und (4). Dabei ist zu beachten, dass die Ausführungen zwar für Geflüchtete zutreffen und eine überaus wichtige Rolle bei deren (besserer) Integration in den Arbeitsmarkt spielen, sie jedoch auch für andere Gruppen gelten. Hierzu zählen sowohl Zuwanderer als auch Personen, die Berufserfahrung haben und in Deutschland leben und arbeiten, jedoch keinen oder einen nicht-verwertbaren Berufsabschluss haben. Von diesen sogenannten formal Geringqualifizierten gibt es in Deutschland aktuell über 4,6 Mio. Menschen (Statistisches Bundesamt, 2018).¹ Diese sind mehr als 4-mal so häufig arbeitslos wie Personen mit einem beruflichen Vollabschluss (IAB, 2018). Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Von einer Stärkung der Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse profitiert nur ein sehr kleiner Anteil der Geflüchteten

Es ist zu begrüßen, dass sowohl die Anzahl der Verfahren erhöht als auch die Bearbeitungsdauer der Anträge verkürzt werden soll, wie in den Anträgen von CDU/FDP (vgl. Drucksache 17/3805) als auch SPD (vgl. Drucksache 17/3011) gefordert. Hierfür müssen einerseits Mittel bereitgestellt und andererseits muss sichergestellt werden, dass die Verfahren objektiv und verlässlich sind und in hoher Qualität mittels vergleichbarer Verfahrensstandards durchgeführt werden.

Dass Personen, die bereits eine berufsqualifizierende Ausbildung in ihrem Heimatland absolviert haben, diesen Abschluss in Deutschland anerkannt bekommen, sollte eine Selbstverständlichkeit und damit fester Bestandteil unserer Willkommenskultur sein. Auch der Vergleich mit Referenzberufen und die damit einhergehende Bewertung im Sinne einer „Gleichwertigkeit“ oder einer „teilweisen Gleichwertigkeit“ ist notwendig, damit die im Ausland erworbenen Abschlüsse eine Signalwirkung am deutschen Arbeitsmarkt haben können. Denn nur so werden ausländische Abschlüsse in die „Währung“ übersetzt, die am deutschen Arbeitsmarkt bekannt und akzeptiert ist. Nicht zuletzt ist ein anerkannter Berufsabschluss für die Ausführung von reglementierten Berufen verpflichtend. Es ist somit nicht verwunderlich, dass ein Großteil der Anerkennungsverfahren sich auf ebensolche reglementierten Berufe bezieht. Oftmals sind es zudem Anerkennungsverfahren auf Berufe, die im Ausland im Rahmen von akademischen Bildungsgängen erworben wurden wie Medizinische/r Fachangestellte/r oder Physiotherapeut/in.

Ein Verfahren zur Anerkennung der formalen Abschlüsse setzt jedoch voraus, dass die Geflüchteten auch einen formalen Abschluss besitzen, der vollständig oder teilweise anerkannt werden kann. Die

¹ Es handelt sich um Erwerbspersonen im Alter von 25 - 65 Jahren, die sich nicht in beruflicher oder schulischer Bildung befinden. Aufgrund unterschiedlicher Definitionen unterscheidet sich die Anzahl der formal Geringqualifizierten je nach Quelle. Nicht gezählt werden hierbei bspw. Personen mit einem veralteten oder nicht mehr verwertbaren Abschluss sowie die über 2 Mio. Nicht-Erwerbspersonen in dieser Altersgruppe.

Bundesagentur für Arbeit gibt an, dass der Anteil der arbeitslosen Asylantragssteller mit einem akademischen Abschluss 5 Prozent beträgt. Weitere 3 Prozent besitzen einen beruflich qualifizierenden Abschluss. Der Großteil der Geflüchteten (87 Prozent) besitzt weder einen akademischen noch einen beruflich bildenden Abschluss (Bundesagentur für Arbeit, 2018). Die meisten davon besitzen aber Berufserfahrung. **Für fast 9 von 10 Geflüchteten ist das bestehende Instrumentarium zur Anerkennung des im Ausland erworbenen Berufsabschlusses somit nicht geeignet.** Dies ist auch nicht verwunderlich, da die wenigsten Länder der Welt ein Berufsbildungssystem – wie wir es in Deutschland kennen – haben. Ein duales Ausbildungssystem, das dem deutschen ähnelt, haben lediglich zwei unserer Nachbarländer – Österreich und die Schweiz.

Das große Potential liegt in der Erfassung und Anerkennung informell erworbener Kompetenzen

Es ist sehr zu begrüßen, dass sowohl CDU/FDP (vgl. Drucksache 17/3805, S. 3) als auch SPD (vgl. Drucksache 17/3011, S. 3) in ihren Anträgen die informell erworbenen Kompetenzen adressieren. Neben deren Relevanz für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist die Frage nach deren Identifizierung und Anerkennung zu stellen. Diese Stellungnahme gibt konkrete Hinweise, wie die Potentiale im Bereich der informell erworbenen Kompetenzen operativ gehoben werden können.

In den meisten Ländern der Welt werden Kompetenzen, die bei uns in Deutschland im Berufsbildungssystem erworben werden, informell – also on-the-job - erworben. Daneben gibt es oftmals kleinteiligere non-formale Weiterbildungen, über die berufliches Können vermittelt und gelernt wird. Informelles Lernen ergänzt um non-formale Weiterbildung und langjährige Berufserfahrung führen also in vielen Ländern der Welt dazu, dass wichtige berufliche Kompetenzen erworben werden. Meistens werden diese Kompetenzen jedoch nicht im Rahmen einer formalen Berufsausbildung zertifiziert. Inwiefern diese aber mit den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes vergleichbar sind, muss durch Kompetenzfeststellungsverfahren herausgefunden werden. Solange man in Deutschland jedoch keinen formalen Abschluss besitzt, gilt man als formal Geringqualifiziert – egal wie kompetent man sein mag.

Die informell erworbenen Kompetenzen können jedoch derzeit nur sehr begrenzt für die Verbesserung von Berufschancen verwertet werden und der Weg bis zu einem (Voll-)Abschluss ist für viele Geringqualifizierte derzeit zu lang: Drei Jahre Vollzeit-Berufsausbildung bedeuten für viele erwachsene Berufstätige einen Zeitraum, den sie kaum planen und finanzieren können. Gerade für Geflüchtete, die oftmals noch Familien im Ausland unterstützen, ist die Vollzeit-Berufsausbildung leider kein realistisches Szenario.

Die Motivation zur Teilnahme an Weiterbildung kann sich aber deutlich erhöhen, wenn die durch Lernen in der Praxis erworbenen Kompetenzen formal anerkannt werden. Dies kann z. B. dadurch geschehen, dass die Kompetenzen auf bestehende Bildungsabschlüsse angerechnet werden, Ausbildungszeiten sich verkürzen oder gar tariflich relevante Teilqualifikationen erworben werden. Die Zertifizierung und Anrechnung informell und non-formal erworbener Kompetenzen auf formale Abschlüsse können gerade für formal Geringqualifizierte neue Wege in stabile Beschäftigungsverhältnisse eröffnen. Auf diese Weise könnten Teilqualifizierte maßgeblich zur Fachkräftesicherung beitragen und somit die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft erhöhen. Trotz der Selbstverpflichtung der Bundesregierung, bis 2018 ein Kompetenzanerkennungssystem zu etablieren (Europarat, 2012), ist Deutschland im Vergleich zu seinen Nachbarstaaten diesbezüglich noch ein Entwicklungsland (Gaylor, Schöpf & Severing, 2015). Dabei weisen Arbeitgeber in einer repräsentativen Unternehmensbefragung auf die Bedeutung von Transparenz über die Ergebnisse informellen Lernens für die Personalauswahl hin: Sie sehen in den informell erworbenen Kompetenzen die wichtigste Kompetenzquelle für beruflichen Erfolg (Wittig & Neumann, 2016). Noch ein Grund, auch und gerade bei Menschen, die weitgehend informell gelernt haben, auf die vorhandenen Kompetenzen und nicht die formal zertifizierten Kompetenzen zu schauen.

Von den derzeit in Deutschland arbeitenden formal Geringqualifizierten Personen führen lediglich 30 Prozent auch tatsächlich Helfertätigkeiten aus. 70 Prozent führen Tätigkeiten auf Fachkraftniveau oder höher aus – formal sind sie für ihre Tätigkeiten also eigentlich unterqualifiziert, de facto sind sie wertvolle Mitarbeiter und geschätzte Kollegen (Bauer, Rulf & Tamminga, 2018). Die dabei erworbenen Kompetenzen umfassen oft jedoch nur einen Teil der Inhalte eines Berufsabschlusses. Und sie sind derzeit außer für den eigenen Arbeitgeber unsichtbar. Denn bei der Personalauswahl von Arbeitnehmern wird in der Vorauswahl häufig nach Abschlüssen des formalen Bildungssystems selektiert. Wer keinen formalen Abschluss besitzt, wird in der Regel nicht zum Vorstellungsgespräch eingeladen und hat somit keine Chance, seine Kompetenzen im Fachgespräch zu beweisen. Solange also die informell erworbenen Kompetenzen nicht formal anerkannt werden, sind sie für andere Arbeitgeber nur schwer zu erkennen und damit nicht oder nur in sehr geringem Umfang auf dem Arbeitsmarkt verwertbar. Damit geht der Wirtschaft Produktivität verloren und der einzelne Arbeitnehmer büßt berufliche Karriere- und soziale Aufstiegschancen ein.

In der Feststellung und Anerkennung von informell erworbenen Kompetenzen liegt also ein großes Potential für die kompetenzadäquate Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Informell erworbene Kompetenzen müssen **identifiziert, dokumentiert, bewertet und zuletzt auch (formal) zertifiziert** werden.

Beim Blick auf die informell erworbenen Kompetenzen braucht es skalierbare Verfahren, die auch in anderen Sprachen verfügbar sein müssen

Es stellt sich allerdings die Frage, mittels welcher Verfahren und Instrumente die beruflichen Kompetenzen der Geflüchteten erfasst werden können.

Für die formale Anerkennung von non-formal und informell erworbenen Kompetenzen wird mit dem Modellprojekt ValiKom ein Verfahren erprobt, durch das die Qualifikation mit deutschen Referenzberufen abgeglichen werden kann. Da das Verfahren jedoch sehr aufwendig und teuer ist, können davon – selbst wenn das Verfahren bundesweit in allen Kammern final ausgerollt ist- keinesfalls alle 53.500 in NRW arbeitslos gemeldeten Geflüchteten (Juli 2018) profitieren – im Rahmen der Erprobung des Modellprojektes über zwei Jahre haben bundesweit gerade einmal 164 Personen das Verfahren durchlaufen. Erschwerend kommt hinzu, dass das Verfahren nur in deutscher Sprache absolviert werden kann. Ein geeignetes Verfahren muss aufgrund der großen Anzahl an Geflüchteten und der Millionen formal Geringqualifizierten **skalierbar** sein. Damit die Kompetenzen darüber hinaus bereits frühzeitig erkannt und die richtigen Maßnahmen (bspw. berufsbezogener Sprachkurs) initiiert werden können, muss ein Verfahren zudem auch auf anderen Sprachen als der deutschen verfügbar sein. Auf ValiKom trifft beides nicht zu. Es braucht also neben ValiKom andere, ergänzende Verfahren.

Mit dem Testverfahren MYSKILLS haben Bundesagentur für Arbeit und Bertelsmann Stiftung ein derartiges Verfahren entwickelt. Mit MYSKILLS können berufsfachliche Kompetenzen in 30 Referenzberufen getestet werden. MYSKILLS wird derzeit in 156 Standorten der Bundesagentur für Arbeit angeboten und steht damit für Kunden aller Arbeitsagenturen und Jobcenter (sowohl gemeinsame Einrichtungen als auch zugelassene kommunale Träger) zur Verfügung. Zudem ist es neben der deutschen Sprache auf weiteren fünf Sprachen verfügbar. Bis Ende April wird MYSKILLS für 30 Referenzberufe zur Verfügung stehen. Durch die standardisierte und computerbasierte Testung können bis zu 120.000 Personen pro Jahr getestet werden. Das Verfahren zeigt dabei berufliche Kompetenzen auf Ebene praxisrelevanter betrieblicher Einsatzfelder auf. Es ermöglicht daher auch die Erfassung von Kompetenzen unterhalb des Vollabschlusses. Mit Blick auf die Anforderungen, die in Deutschland an beruflich Qualifizierte gestellt werden, ist es eher erwartbar, dass informell Qualifizierte teilqualifiziert sind, als dass sie bereits alle Kompetenzen besitzen, die in Deutschland für einen Vollabschluss benötigt werden. MYSKILLS lässt sich zudem mit dem Qualifizierungspfad über die sogenannten Teilqualifikationen verknüpfen.

Die Verfahren MYSKILLS und ValiKom stellen dabei keinesfalls konkurrierende Produkte dar. Sie können und sollten sich in einer Kette der Kompetenzfeststellung sehr gut ergänzen. Sie müssen dafür jedoch noch stärker verknüpft werden. Nach einer ersten Erfassung der Berufserfahrung (bspw. durch Berater im Jobcenter mittels einer Selbsteinschätzung), kann ein MYSKILLS-Test angeschlossen werden. Wird nun durch MYSKILLS aufgezeigt, dass ein Teilnehmer bereits vieles kann, das in dem Referenzberuf gefordert wird, so kann der nächste Schritt die aufwendigere Kompetenzfeststellung mittels ValiKom sein. Um die geforderte Sprachkompetenz zu entwickeln, könnte zwischen MYSKILLS und ValiKom ein berufsbezogener Sprachkurs aber auch der Erwerb weiterer Berufserfahrung in Deutschland stehen. Sind noch keine ausreichenden beruflichen Kompetenzen vorhanden oder nur in einzelnen Teilen des Berufes, so empfiehlt sich eine abschlussbezogene Nachqualifizierung.

Für die nachhaltige Arbeitsmarktintegration abschlussbezogene (Nach)Qualifizierungen ausbauen und für Arbeitslose sowie bereits beschäftigte formal Geringqualifizierte einsetzen

Wird durch MYSKILLS oder ValiKom aufgezeigt, dass eine Person eine weitere Entwicklung von beruflichen Kompetenzen benötigt, so sollten diese Kompetenzen schrittweise über Teilqualifikationen entwickelt werden. Das Ziel des Vollabschlusses sollte dabei verfolgt werden, sofern die Potentiale des Teilnehmers dies zulassen. Bereits vorhandene Teilqualifizierungen sollten voll auf die Externenprüfung angerechnet werden, um eine ineffiziente Doppelprüfung zu vermeiden.

Bleibt die Anerkennung von Teilqualifikationen sowie eine Nachqualifizierung aus, so besteht im wirtschaftlichen Abschwung die Gefahr, dass formal Geringqualifizierte schneller wieder arbeitslos werden. Derzeit sind 17,9 Prozent der formal Geringqualifizierten arbeitslos, jedoch nur 3,9 Prozent der Menschen mit Berufsabschluss (IAB, 2018).

Teilqualifikationen sind vermutlich zwar keine ähnlich gute Beschäftigungsgarantie wie ein Vollabschluss, aber „Teilqualifizierte“ verfügen zumindest über den Nachweis bestimmter Kompetenzen aus dem Berufsbild und haben somit eine breit am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikation. Zudem besteht die Chance mit weiteren Teilqualifikationen Schritt für Schritt bis zum anerkannten Berufsabschluss zu gelangen. Mit dem Kölner Bildungsmodell gibt es in NRW ein überaus erfolgreiches Beispiel für diesen schrittweisen, flexiblen Weg, einen Berufsabschluss nachzuholen und Teilnehmer nachhaltig in Arbeit zu integrieren.

Gerade vor dem Hintergrund, dass formal Geringqualifizierte im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung deutlich seltener an Weiterbildung teilnehmen (Wittenbrink & Frick, 2018: 5,6 Prozent Weiterbildungsteilnahme bei Personen ohne Abschluss vs. 12,2 Prozent in der Durchschnittsbevölkerung), müssen Anreize zur Teilnahme an Weiterbildung gesetzt werden. Zudem ist es für diese Gruppe besonders relevant, dass die Finanzierung von Weiterbildungen sichergestellt ist. Sie selbst werden Nachqualifizierungen finanziell kaum stemmen können und Arbeitgeber investieren eher in qualifizierte Mitarbeiter. Der Bund jedoch hat sein Budget für die Weiterbildung massiv zurückgefahren. Die Ausgaben des Bundes für Weiterbildung sind von 1995 bis 2015 um mehr als 43 Prozent gesunken, während die Ausgaben in allen anderen Bildungsbereichen stark angestiegen sind (z. B. +41 Prozent in der Schulbildung und +150 Prozent in der frühkindlichen Bildung) (Noack, Dobischat, Münk & Rosendahl, 2019). Damit vor allem benachteiligte Lernende wie Geringqualifizierte und von Armut gefährdete endlich Anschluss finden und sich auf den Weg zum Vollabschluss machen, muss die öffentliche Hand deutlich mehr investieren. Hierzu braucht es nicht nur ein Recht auf Weiterbildungsberatung, wie unlängst im Qualifizierungschancengesetz beschlossen, sondern auch das Recht und die Mittel für abschlussbezogene Weiterbildungen.

Referenzen:

Bauer, K., Rulf, C., Tamminga, M., 2018: Formale Unterqualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt - Neue Forschungsergebnisse und interdisziplinäre Einordnung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LL_Formale_Unterqualifikation_Langfassung.pdf

Europarat, 2012: Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens 2012/C 398/01.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1222%2801%29&from=EN>

Gaylor, C., Schöpf, N, & Severing, E., 2015: Wenn aus Kompetenzen berufliche Chancen werden - Wie europäische Nachbarn informelles und non-formales Lernen anerkennen und nutzen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/weiterbildung-fuer-alle/projektnachrichten/studie-zur-erkennung-von-kompetenzen/>

IAB, Nürnberg 2018: Aktuelle Daten und Indikatoren - Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten.
http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/qualo_2018.pdf

Noack, M., Dobischat, R., Münk, D, Rosendahl, A., 2019: Rückzug aus der Zukunft – Wie sich der Staat aus der Weiterbildung verabschiedet. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
<http://www.bertelsmann-stiftung.de/weiterbildungsfinanzierung-1995-2015> (Veröffentlichung am 11.3.2019)

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2018: Bildungsstand der Bevölkerung - Ergebnisse des Mikrozensus 2017.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Bildungsstand/BildungsstandBevoelkerung5210002177004.pdf?__blob=publicationFile

Wittenbrink, L., Frick, F., 2018: Deutscher Weiterbildungsatlas - Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Deutscher_Weiterbildungsatlas_Staedte_Laender_2018.pdf

Wittig, W., Neumann, F., 2016: Können belegen können - Lernwege, Kompetenzen und Zertifikate aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LL_Studie_Koennen_belegen_koennen_Langfassung_30.11.16.pdf