



KÖLNER BILDUNGSMODELL

Schritt für Schritt zum Berufsabschluss

www.koelner-bildungsmodell.de

Evaluation des Kölner Bildungsmodells

MANAGEMENT SUMMARY



Mit freundlicher Unterstützung:

BertelsmannStiftung

Management Summary

Evaluation des Kölner Bildungsmodells

Berlin, 21. Dezember 2018

Auftraggeber
Bertelsmann Stiftung

Studie im Auftrag des
Kommunalen Bündnis für Arbeit Köln

Autoren
Dr. Stefan Ekert
Josephine Jahn

Projektmitarbeit
Daniel Schmidt
Lisa Poel
Selina Alin

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

1 Das Kölner Bildungsmodell

Das Kölner Bildungsmodell (KöBi) wurde im Jahr 2014 vom Kölner Bündnis für Arbeit ins Leben gerufen. Es ist ein an den besonderen Bedarfen der Zielgruppe von Langzeitarbeitslosigkeit betroffener und gering qualifizierter Menschen – insbesondere aus dem Rechtskreis des SGB II – ausgerichtetes Modell der modularen beruflichen Qualifizierung.

Das Modell zeichnet sich konzeptionell durch neun Merkmale aus:

1. Der Qualifizierung ist ein Profiling vorgeschaltet, das allen Beteiligten dazu dient, die Passung des Angebots zu den vorhandenen Bedarfen, Interessen und Möglichkeiten der Teilnehmenden zu prüfen.
2. Der Einstieg in das Modell ist nahezu laufend möglich, sodass Wartezeiten vermieden werden und das Qualifizierungsinteresse erhalten bleibt.
3. Die Qualifizierung kann von den Teilnehmenden im Bedarfsfall unterbrochen werden. Ihnen wird garantiert, diese im Anschluss fortführen zu können. Die Garantie bezieht sich sowohl auf das Qualifizierungsangebot als auch auf dessen Finanzierung – sie gilt für bis zu acht Jahre.
4. Die Qualifizierung ist modular aufgebaut. Jedes der einzelnen Qualifizierungsmodule wird mit einem Bildungsgutschein zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW-Bildungsgutschein) finanziert.
5. Der Erwerb aller Qualifizierungsmodule ermöglicht die Zulassung zur sogenannten Externenprüfung der Kammern und kann auf diesem Weg zu einem vollwertigen Berufsabschluss führen.
6. Die einzelnen Qualifizierungsmodule sind in der Regel nicht – wie in anderen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung – gegenüber der Vermittlungsdauer in der Erstausbildung um ein Drittel verkürzt. Im Kölner Bildungsmodell wird den Teilnehmenden somit mehr Lernzeit als in Standardmaßnahmen (mit der Rechtsgrundlage § 180 Abs. 4 Satz 1 SGB III) gewährt.
7. Zur persönlichen Unterstützung und Stabilisierung wird den Teilnehmenden ein individuelles begleitendes Coaching angeboten.
8. Bestandteil jedes einzelnen Qualifizierungsmoduls sind betriebliche Praxisphasen, deren Anteil an der gesamten Qualifizierungsdauer bei etwa einem Drittel liegt.
9. An jedes absolviertes Qualifizierungsmodul schließt sich eine Kompetenzfeststellung der lokalen Kammer an. Im Erfolgsfall erhält der Teilnehmende ein Kammerzertifikat über das bestandene Qualifizierungsmodul, im Misserfolgsfall kann die Kompetenzfeststellung zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt werden.

Das Kölner Bündnis für Arbeit ist ein Zusammenschluss von zentralen Akteurinnen und Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung. Ihm gehören Vertretende der Jobcenter, der Agentur für Arbeit, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer, unterschiedlicher Dezernate und Ämter der Stadt Köln sowie einer Gewerkschaft (DGB) und eines Arbeitgeberverbandes (Kölnmetall) an. Allen

Befürchtungen und Ungewissheiten zum Trotz entschlossen sich diese Partner, das Kölner Bildungsmodell in einer Pilotphase mit 500 Teilnehmenden zu erproben und zu unterstützen.

2 Umsetzung

Das Kölner Bildungsmodell ging mit einer 15-monatigen Pilotphase im April 2014 in die Umsetzung. Über eine Ausschreibung und feste Vergabe (§ 45 SGB III) kaufte das Jobcenter Köln für diese Phase 500 Profilingplätze bei der Bietergemeinschaft dreier Bildungsträger ein. Die Qualifizierung selbst wurde von Beginn an über Bildungsgutscheine für die einzelnen Qualifizierungsmodule finanziert.

Nach dem Ende der Pilotphase, als sich bereits erste Erfolge abzeichneten, wurde das Modell als Regelangebot des Jobcenters in Köln fortgeführt. Seither wird das Profiling über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine (§ 45 Abs. 4 SGB III) finanziert. Das begleitende Coaching, welches von Mitarbeitenden der Bildungsträger geleistet wird, wurde bisher über die Freie Förderung des Jobcenters (§ 16 f. SGB II) finanziert. Aktuell erfolgt mit der Neuzertifizierung von Qualifizierungsmodulen eine Umstellung auf eine in die Bildungsgutscheine integrierte Förderung des begleitenden Coachings.

Die Auswahl der Berufe, in denen das Modell angeboten wird, erfolgte unter Zusammenarbeit der Bündnispartner und orientierte sich am Fachkräftebedarf des Kölner Arbeitsmarktes. Insgesamt wird das Modell in neun Berufen angeboten, was eine auch für die umsetzenden Träger wirtschaftlich hinreichend große Zahl an Qualifizierungsteilnehmenden in jedem Beruf sicherstellen sollte.

Im Rahmen der Pilotphase sind etwa 500 langzeitarbeitslose Kundinnen und Kunden des Kölner Jobcenters in das Profiling eingetreten. Nach dem Abschluss der Pilotphase wurde das Modell auch für Kundinnen und Kunden umliegender Jobcenter und Agenturen für Arbeit geöffnet. Bis Ende April 2018 sind insgesamt 742 Personen in das Profiling und damit ins Modell eingetreten. Rund zwei Drittel davon haben im Anschluss daran die Qualifizierung im Modell begonnen.

Aus dem Monitoring und verschiedenen Erhebungen, die im Rahmen der auf etwas mehr als ein Jahr angelegten Evaluation durchgeführt wurden, ist bekannt, dass die vom Modell erreichten Personen aufgrund ihrer Biographie und ihrer aktuellen Lebenssituation Ausgangsvoraussetzungen mitbringen, die sie für eine reguläre FbW-Maßnahme denkbar ungeeignet erscheinen lassen. Dazu gehören fehlende oder schlechte Hauptschulabschlüsse (83 Prozent der Teilnehmenden haben maximal einen Hauptschulabschluss) und Lernschwierigkeiten ebenso wie Abbrucherfahrungen bei Ausbildungen oder anderen Maßnahmen. Rund ein Drittel der Teilnehmenden verfügte vor Eintritt ins Modell zudem über keinerlei Ausbildungserfahrungen. Hinzu kommen persönliche und soziale Herausforderungen sowie Problemlagen wie Überschuldung, gesundheitliche Einschränkungen oder auch der Status einer oder eines Alleinerziehenden. Es gibt vielfältige Hinweise darauf, dass die erreichten Personen, deren Durchschnittsalter bei knapp über 30 Jahren liegt und bei denen ein hohes Abbruchrisiko vorliegt, in keine andere abschlussbezogene Qualifizierungsmaßnahme vermittelt worden wären und im Fall einer Vermittlung ein vorzeitiger Maßnahmeabbruch eingetreten wäre.

3 Erfolge und Kosten des Modells

Aufgrund der Anlage des Modells, der mehrjährigen Dauer einer Qualifizierung bis zum Berufsabschluss und des relativ frühen Zeitpunkts der Evaluation können die Erfolge des Modells noch nicht abschließend eingeschätzt werden, denn viele Teilnehmende befinden sich noch in der Qualifizierung bzw. pausieren aktuell. Es zeichnet sich jedoch bereits ab, dass das Modell sehr viel mehr Personen zum Berufsabschluss verhilft, als von den Initiatoren und Kennern der Zielgruppe anfangs erwartet wurde.

Von den 466 Teilnehmenden des Kölner Bildungsmodells, die bis Ende April 2018 in die Qualifizierungsphase eingetreten sind, war zu diesem Zeitpunkt genau ein Drittel noch in der Qualifizierung. Zwei Drittel waren vorübergehend oder bereits endgültig aus dem Modell ausgetreten.

Über diese Gruppe der vorübergehend oder endgültig aus dem Modell ausgetretenen lässt sich feststellen, dass

- 31,4 Prozent der Teilnehmenden bis zum Stichtag 30.10.2018 alle Qualifizierungsmodule des jeweiligen Berufs erfolgreich absolviert hatten und sich zur Externenprüfung anmeldeten,
- 18,3 Prozent der Teilnehmenden vorübergehend unterbrechen und
- 47,8 Prozent der Teilnehmenden aus der Qualifizierung voraussichtlich dauerhaft ohne Vorbereitung auf die Externenprüfung ausgetreten sind.

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass von den pausierenden und auch den vermutlich endgültig ausgetretenen Teilnehmenden ein – wenn auch heute nicht quantifizierbarer – Teil künftig weitere Qualifizierungsmodule und vielleicht auch die Externenprüfung absolvieren wird. Wie groß der Anteil derer ist, die diese Möglichkeiten noch innerhalb des Modells und seiner Finanzierungsgarantie oder erst im Anschluss daran nutzen, kann nicht abgeschätzt werden.

Von den Teilnehmenden, die bis Ende April 2018 die Externenprüfung absolviert hatten, haben 95 Prozent die Prüfung bestanden und dabei bessere Prüfungsergebnisse erzielt als reguläre Auszubildende in den jeweiligen Berufen.

Diejenigen, die aus der Qualifizierung vorübergehend oder – aus Sicht der Träger vermutlich dauerhaft – ausgetreten sind, haben im Durchschnitt zwei Qualifizierungsmodule erfolgreich beendet. Auch sie haben Teilerfolge und Kammerzertifikate erreicht, die sie direkt auf dem Arbeitsmarkt und zu einem späteren Zeitpunkt für eine weitere Qualifizierung nutzen können.

Dem Monitoring nach werden dauerhafte Unterbrechungen meist durch gesundheitliche und private Gründe (43,6 Prozent) verursacht, gefolgt von Überforderungen (26,7 Prozent) oder einem Wechseln in andere Maßnahme-, Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnisse (22,8 Prozent). Darunter sind Übernahmen durch Praktikumsbetriebe, die ebenfalls als Erfolge zu werten sind.

Die Mehrkosten des Modells gegenüber klassischen FbW-Gruppenmaßnahmen sind trotz des hohen Unterstützungs- und Individualisierungsgrades eher gering, sie resultieren vor allem aus der längeren Dauer der Qualifizierung und dem begleitenden Coaching. Für die mit dem Modell angesprochene

Zielgruppe, die an systematisches Lernen erst wieder herangeführt werden muss, sind aber gerade ausreichend Zeit und Ruhe zum Lernen sowie eine individuelle Unterstützung und Begleitung unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche berufliche Qualifizierung.

Zu den konzeptionellen Vorteilen des Kölner Bildungsmodells gehört, dass die Qualifizierung frühe (Zwischen-)Erfolge ermöglicht, nämlich immer dann, wenn ein Qualifizierungsmodul erfolgreich abgeschlossen wird. Dies wirkt motivationsfördernd auf die Teilnehmenden und die ausgehändigten Kammerzertifikate verbessern zugleich deren Arbeitsmarktnähe bereits nach kurzer Zeit. Auch die betrieblichen Praxisphasen leisten dazu einen erheblichen Beitrag.

Ein entscheidender Vorteil ist auch, dass Austritte und Unterbrechungen nicht endgültig sein müssen. Über einen sehr langen Zeitraum steht es den Teilnehmenden frei, die Qualifizierung fortzusetzen. Dadurch ergibt sich ein Mehrwert gegenüber klassischen FbW-Maßnahmen für die Arbeitsverwaltung und die Zielgruppe.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Skalierung des Modells ist, dass der individuelle Ansatz und damit alle genannten Besonderheiten des Kölner Bildungsmodells beibehalten werden, ebenso eine Beschränkung der Nachqualifizierung auf Berufe, die in der Region stark und langanhaltend nachgefragt werden.

Die Evaluation des Kölner Bildungsmodell hat weiterhin gezeigt, dass die Planung und die Implementierung eines solchen Modells zwischen allen an der Umsetzung beteiligten Akteurinnen und Akteuren eine sehr gut organisierte und strukturierte Kommunikation voraussetzt.

4 Erfolgsbedingungen und Schlussfolgerungen

Das Kölner Bildungsmodell zeigt, dass auch langzeitarbeitslose Personen mit geringen schulischen Basisqualifikationen mit Qualifizierungsmodulen beruflich qualifiziert und in sehr vielen Fällen sogar bis zum vollständigen Berufsabschluss geführt werden können.

Die genannten Erfolge sind Ergebnis der teilnehmenden- bzw. bedarfsorientierten Gestaltung der Maßnahme. Jedes Element des Modells zeigt Wirkung bei den Teilnehmenden. Sie profitieren von der besonderen Unterstützung der Anleitenden und Coaches, der längeren Lernzeit sowie den begleiteten betrieblichen Praxisphasen. Als hilfreich erweisen sich auch die Kompetenzfeststellungen nach den einzelnen Qualifizierungsmodulen, da durch sie Prüfungsängste abgebaut und Misserfolgserfahrungen überschrieben werden können. Die im Vergleich zu anderen FbW-Maßnahmen längere Lernzeit ist für nahezu 100 Prozent der Teilnehmenden unerlässlich, da sie systematisches Lernen nicht (mehr) gewohnt sind und die Maßnahme oftmals die erste berufliche Ausbildung darstellt.

Dass das Modell in Köln erfolgreich auf- und umgesetzt werden konnte, ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. So sind zunächst die Zusammenarbeit und der gemeinsame Wille aller relevanten Akteurinnen und Akteure der Stadt zu nennen. Ohne gesicherte Finanzierung, Zuweisung von Kundinnen und Kunden in das Modell, umsetzungsinteressierte und kompetente Bildungsträger

sowie Kammern, die der Nachqualifizierung offen gegenüberstehen, kann ein solches Modell nicht zum Erfolg geführt werden.

Die Größe der Region Köln, der hohe Bestand an unqualifizierten Langzeitarbeitslosen in Verbindung mit einem Arbeitsmarkt, der Fachkräfte in für die Zielgruppe „erreichbaren“ Qualifikationen benötigt, sind weitere Erfolgsfaktoren, denn das Modell erfordert eine gewisse Größenordnung an Teilnehmenden. Insbesondere der Koordinationsaufwand zwischen den Akteurinnen und Akteuren, aber auch die Kosten für Qualifizierung und Kompetenzfeststellungen sinken, je mehr Teilnehmende es gibt.

Das Kölner Bildungsmodell kann – wenn die oben genannten lokalen/regionalen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen erfüllt sind – anderen Regionen zur Skalierung empfohlen werden. Das Modell sollte jedoch nur dann skaliert werden, wenn unverkürzte Maßnahmen angeboten werden können.

An die Bundesagentur für Arbeit wird die Empfehlung ausgesprochen, die Eignung ihrer Konstruktionsprinzipien für Qualifizierungsmodule im Hinblick auf die Verkürzungspflicht (§ 180 Abs. 4 Satz 1 SGB III) für den Kundenkreis des SGB II zu prüfen. Außerdem wird empfohlen, eine Anpassung der Bundes-Durchschnittskostensätze (B-DKS) für Maßnahmen, in denen ein begleitendes Coaching erforderlich ist, vorzunehmen. Somit würde eine erfolgreiche Implementierung von modularen Nachqualifizierungssystemen wie dem Kölner Bildungsmodell deutlich erleichtert werden.

