



TEST DES EU-INSTRUMENTS ZUR ERSTELLUNG VON KOMPETENZPROFILEN FÜR DRITTSTAATSANGEHÖRIGE

EVALUIERUNGSBERICHT, BASIEREND AUF
PILOTVERSUCHEN, DIE IN ÖSTERREICH UND
GRIECHENLAND IM RAHMEN DER EXPERTENGRUPPE
FÜR KOMPETENZEN UND MIGRATION DES
LABOUR-INT 2-PROJEKTS DURCHGEFÜHRT WURDEN

Gaia Testore

FIERI

► UNTERSTÜTZENDE ORGANISATIONEN

























PARTNER











INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	4
ZUSAMMENFASSUNG	6
EINFÜHRUNG	5
1. DAS THEMA UND DAS EU-INSTRUMENT	8
1.1. Das Thema: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit	
Fluchthintergrund durch die Erfassung formeller/informeller Kompetenzen	8
1.2. Das EU-Instrument und seine Ziele	11
2. EVALUATIONSSTRATEGIE	13
3. ANALYSE DER LOGIK HINTER DER EINFÜHRUNG DES EU-INSTRUMENTS	15
4. DIE NATIONALEN PILOTAKTIONEN	18
4.1. Die Asyl-/Migrationsgesetzgebung und der Arbeitsmarktkontext in Athen (Griechenland)	18
4.2. Test des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen in Athen (Griechenland)	20
4.3. Die Asyl-/Migrationsgesetzgebung und der Arbeitsmarktkontext in Tirol (Österreich)	22
4.4. Test des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen in Tirol (Österreich)	24
5. HAUPTMERKMALE UND HERAUSFORDERUNGEN BEI DER UMSETZUNG DES EU-INSTRUMENTS 5.1.Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit und noch bessere Reaktion des Instruments	28
auf die Bedürfnisse der Berater und Beraterinnen	29
5.2. Der Kontext und seine Auswirkungen auf das EU-Instrument	31
6. ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN	33
ANHANG	35
ANHANG I FLYER ZUR EVALUATIONSSTRATEGIE	35
ANHANG II: DER FRAGEBOGEN FÜR DIE BERATER UND BERATERINNEN- BEISPIEL GRIECHENLAND	36
LITERATURNACHWEISE	41

ZUSAMMENFASSUNG

Die Arbeitsmarktintegration ist eine zentrale Facette des umfassenderen Themas der sozialen Eingliederung von Asylwerbenden und subsidiär Schutzberechtigten. Wie eine wachsende Anzahl von Veröffentlichungen zeigt, sind diese Gruppen mit spezifischen Hürden bei der Integration konfrontiert, die die konzentrierten Bemühungen der EU-Institutionen in diesem Bereich rechtfertigt.

Da bei einem erheblichen Teil der Menschen mit Fluchthintergrund in Europa ein Mangel an formalen Qualifikationen besteht, wurde besonderes Augenmerk auf die Identifizierung und Anerkennung von Fähigkeiten und Kompetenzen, die außerhalb der formalen Bildungs- und Ausbildungssysteme erworben wurden, gelegt. In diesem Rahmen ist das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen,¹ das zusammen mit der 2016 eingeführten Europäischen Kompetenzagenda eingeführt wurde, nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der am 1. Juli 2020 vorgestellten neuen Kompetenzagenda.

Vor diesem sich entwickelnden Hintergrund ist eines der zentralen Ziele des im Jänner 2019 gestarteten Projekts LABOUR-INT 2² die Evaluation der Umsetzung des EU-Instruments. Diese Evaluation basiert auf nationalen Adhoc-Tests, welche von 2 LABOUR-INT-Partnern - nämlich der Tiroler Soziale Dienste GmbH (TSD) und dem Centre of Athens Labor Unions (ERGATIKO KENTRO ATHINAS, EKA) - mit Asylsuchenden und Menschen mit Fluchthintergrund durchgeführt wurden. FIERI (Forum of International and European Research on Immigration) war für die Evaluierung der Tests in den zwei Mitgliedstaaten - genauer in Athen (Griechenland) und Tirol (Österreich) - verantwortlich.

In diesem Bericht werden die Evaluierung, ihre Methodik und die wichtigsten Ergebnisse vorgestellt. Das spezifische Ziel der Tests und dieses Berichts bestand darin, die folgenden Fragen zu beantworten: "Hat das EU-Instrument funktioniert?" sowie, spezifischer: "Hat das Vorgehen wie erwartet funktioniert, um die gewünschte Änderung/das gewünschte Ergebnis zu erzielen? Und wenn nein, warum nicht?"

Darüber hinaus hatte die Evaluierung gemäß dem ursprünglichen LABOUR-INT-2-Projektantrag das zusätzliche Ziel, eventuell bereits vorhandene lokale Instrumente zur Erfassung von Kompetenzen zu analysieren und mit dem EU-Instrument zu vergleichen, um Synergien und Verbesserungspotenziale zu identifizieren.

¹ https://ec.europa.eu/migrantskills/#/

² http://www.labour-int.eu/the-labour-int-project-2/

Die gesammelten Daten ermöglichen es uns, einige Überlegungen zur Umsetzung des EU-Instruments, Empfehlungen für seine künftige Verwendung und mögliche Verbesserungen zu formulieren.

Insbesondere hat die Analyse der beiden nationalen Pilotaktionen einerseits die Notwendigkeit hervorgehoben, das Instrument noch benutzerfreundlicher zu gestalten und auf die Bedürfnisse der Beraterinnen und Berater einzugehen. Andererseits hat die Evaluierung gezeigt, dass der lokale Kontext entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Umsetzung und die tatsächlichen Auswirkungen des EU-Instruments hat.

Seit seiner Einführung sollte das EU-Instrument Orientierung und Unterstützung bieten, und zwar vor allem jenen lokalen Organisationen, die weniger Erfahrung im Bereich der Erfassung von Kompetenzen von Menschen mit Migrations- oder Fluchthintergrund haben.

Unsere Evaluierung zeigt, dass eine erfolgreiche Implementierung insbesondere in Kontexten, die sich durch diese geringeren Erfahrungen auszeichnen, gezielte Begleitmaßnahmen erfordert. Diese sollten beispielsweise darauf abzielen Schulungen zur Erfassung von Kompetenzen anzubieten, die Zusammenarbeit mit lokalen Arbeitsmarktdiensten (öffentlich oder privat) zu fördern und diese aktiv einzubeziehen. Wenn das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen in einen solchen systemischen Ansatz integriert wird, kann es tatsächlich zu einer allgemeinen Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrations- oder Fluchthintergrund auf lokaler Ebene beitragen und darüber hinaus einen Mehrwert während der anhaltenden Corona-Pandemie bieten. Das Online-Instrument ermöglicht es, Kompetenzerfassungen nicht nur in einem Büro, sondern auch an einem beliebigen anderen Ort durchzuführen. Anderenfalls würde das Tool Gefahr laufen, die Situation seiner Begünstigten nicht wirklich verbessern zu können und lokalen strukturellen Schwächen zum Opfer zu fallen.

EINFÜHRUNG

Ziel dieses Berichts ist es, **die Umsetzung des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen für Drittstaatsangehörige** (im Nachfolgenden *EU-Instrument* oder *Instrument*) in den beiden im Rahmen des Projekts LABOUR-INT 2 realisierten nationalen Pilotaktionen (in Athen und in Tirol) zu evaluieren.

LABOUR-INT 2 zielt darauf ab, die Beschäftigung als Schlüsselelement des Integrationsprozesses von Drittstaatsangehörigen (im Nachfolgenden TCNs, kurz für Third Country Nationals) in ihrer Aufnahmegesellschaft zu fördern, bestehende Praktiken der Integration in den Arbeitsmarkt zu stärken sowie neue zu entwickeln. Das Projekt basiert auf einem vielschichtigen Ansatz mit mehreren Interessengruppen und umfasst Arbeitgeber, Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften und Verbände in verschiedenen EU-Ländern: Deutschland, Italien, Belgien, Österreich und Griechenland. Basierend auf der Zusammenarbeit und dem Dialog zwischen all diesen Akteuren zielt das Projekt darauf ab, die Integrationspfade kürzlich angekommener Menschen mit Migrations- oder Fluchthintergrund von der Ankunft bis zum Arbeitsplatz durch Bildung, Ausbildung und Arbeitsvermittlung zu unterstützen. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk auf möglichen Wegen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von TCNs, indem ihre Qualifikationen anerkannt sowie ihre formellen und informellen Kompetenzen dokumentiert werden.

In diesem Rahmen entschied sich das Projekt für die Testung des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen für TCNs. Dabei wurde es mit bereits bestehenden lokalen Instrumenten zur Kompetenzerfassung verglichen, um Synergien zu identifizieren und Verbesserungspotenziale herauszuarbeiten. An den Tests waren zwei nationale Pilotaktionen (in Österreich und Griechenland) beteiligt. Die folgenden Organisationen waren die Durchführenden der nationalen Pilotaktionen und als solche für das Testen des EU-Instruments verantwortlich:

- ▶ Österreich (Tirol): Die Tiroler Soziale Dienst GmbH (nachfolgend TSD) ist eine gemeinnützige Gesellschaft im Bundesland Tirol³. Sie wurde 2015 zur Bewältigung des erhöhten Flüchtlingsaufkommen gegründet und soll Asylsuchenden und Geflüchteten Unterkunft und Unterstützung bieten, unter anderem bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln und der Befriedigung anderer Grundbedürfnisse sowie bei Krankenversicherung und Sprachunterricht. Die meisten der 215 TSD-Mitarbeiter*innen und Case Manager arbeiten direkt mit den Begünstigten zusammen. Der TSD-Hauptsitz befindet sich in Innsbruck, aber es gibt auch kleine und mittelgroße Einrichtungen und Büros in ganz Tirol.
- ▶ <u>Griechenland (Athen):</u> Die griechische Pilotaktion wird vom Centre of Athens Labor Unions *ERGATIKO KENTRO ATHINAS* (nachfolgend *EKA*) in Zusammenarbeit mit dem Berufsbildungszentrum der Hellenic Confederation of Professionals, Craftsmen and Merchant (nachfolgend *KEK GSEVEE*) verwaltet. EKA ist eine regionale Gewerkschaftsorganisation (gegründet im Jahr 1910). Der im Mai 2006 gegründete Migration Point EKA soll Migranten, Asylsuchenden und Geflüchteten helfen und sie dabei unterstützen, gleichberechtigten Zugang zu Arbeits- und sozialen Rechten zu erhalten⁴. Gemäß dem Vorschlag des Projekts LABOUR-INT 2 hat die griechische Pilotaktion in Athen stattgefunden, und an den Aktivitäten waren zwei spezifische Gruppen von Migrant*innen beteiligt, nämlich Asylsuchende und Geflüchtete.

Obwohl das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen für alle Gruppen von TCNs konzipiert wurde, wurde es im Rahmen von LABOUR-INT 2 an zwei spezifischen Gruppen von Migranten getestet, nämlich Asylsuchenden und subsidiär Schutzberechtigten. Diese beiden Gruppen sind am anfälligsten, da sie im Vergleich zu anderen Gruppen von Migranten und Einheimischen stärker beim Zugang zum Arbeitsmarkt benachteiligt werden (zur "Integrationshürde", dem refugee gap, siehe beispielsweise Perino and Eve 2017; Becker and Ferrera 2019; Brell, Dustman and Preston 2020, UNHCR 2013; Fasani et al. 2018). Fasani et al. führten eine Querschnittserhebung in mehreren EU-Ländern und im Zeitverlauf durch und schätzen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen mit Fluchthintergrund einen Arbeitsplatz haben um 11,6 Prozent geringer und die Wahrscheinlichkeit, dass sie arbeitslos sind um 22,1 Prozent höher ist als bei Menschen mit Migrationshintergrund mit ähnlichen Merkmalen (Fasani et al. 2018). Dabei betrifft die "erschwerte Integration nicht nur den Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern auch das Einkommen und die Art der Beschäftigung. Darüber hinaus besteht diese Lücke nach Angaben der Forscher bis etwa zehn Jahre nach der Einwanderung. Mehrere Untersuchungen bestätigen, dass sich der negative "Flüchtlingszuzugseffekt" im Laufe der Zeit verringert, obwohl Menschen mit Fluchthintergrund im Vergleich zu anderen Einwanderern und Einheimischen weiterhin eher Gefahr laufen arbeitslos zu sein - mit einer bemerkenswerten Ausnahme: den USA (Brell et al. 2020).

³ https://www.tsd.gv.at/wer-wir-sind.html

⁴ http://www.eka.org.gr/

All diese Elemente machen das Testen des EU-Instruments mit diesen spezifischen Gruppen besonders wertvoll.

KASTEN 1: URSACHEN DER INTEGRATIONSHÜRDE

Menschen mit Fluchthintergrund fällt es schwerer, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, nicht nur im Vergleich zu Einheimischen, sondern auch zu anderen Migrant*innen. Die Arbeitslosigkeit bleibt höher, während die Beschäftigungsquote und die Löhne auch einige Jahre nach ihrer Ankunft im neuen Land niedriger bleiben (Perino und Eva 2017). Neben den Schwierigkeiten, mit denen alle Migrant*innen zu kämpfen haben (z. B. eingeschränkte Beherrschung der Sprache des Gastlandes, Diskriminierungsprobleme), sind Menschen mit Fluchthintergrund mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert.

Während Wirtschaftsmigrant*innen ihren Entschluss, in ein anderes Land zu ziehen, basierend auf den relativen Möglichkeiten treffen, die das Ausland im Vergleich zu jenen im Inland bietet, haben Menschen mit Fluchthintergrund weniger Möglichkeiten, ihre Migrationswege vorzubereiten (Becker und Ferrera 2019). Menschen mit Fluchthintergrund haben im Gastland häufig nur begrenzte persönliche Netzwerke im Vergleich zu Wirtschaftsmigrant*innen oder Menschen, die im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung migrieren. Eine eingeschränkte Planung impliziert auch, dass Asylsuchende und Menschen mit Fluchthintergrund wahrscheinlich mit einem deutlich niedrigeren Lohn- und Beschäftigungsniveau beginnen (Brell et al. 2020).

Neben dem Fehlen breiter familiärer und sozialer Netzwerke müssen sich Flüchtlinge mit zusätzlichen Hindernissen auseinandersetzen, die mit ihrem spezifischen Status und dem Aufnahmesystem selbst zusammenhängen. Hierzu gehören Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus, eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt, fehlender Zugang zu Programmen während der Bearbeitung ihres Antrags, Verteilungsregeln sowie Abhängigkeit von den Empfangsdiensten des Gastlandes (Perino and Eve 2017; Fasani et al. 2018; Brell et al. 2020, Desiderio 2016). All diese Faktoren wirken sich auf die Arbeitsmöglichkeiten und Integrationswege der Flüchtlinge aus.

Einige einleitende Worte sollen auch die Art der für diesen Bericht durchgeführten **Prozessevaluierung** erläutern. Prozessevaluierungen untersuchen, wie ein Programm oder eine Intervention implementiert und verwaltet wird. Obwohl die Implementierung eines Programms ein einfaches Konzept zu sein scheint, ist es in der Praxis oft schwierig (Rossi et al. 1999). Ursprüngliche Schwachstellen in der Programmgestaltung können die Implementierung behindern. Darüber hinaus können externe Faktoren selbst gut gemeinte Versuche beeinflussen oder gefährden. Selbst wenn die erwarteten Ergebnisse erzielt werden, kann es zu erheblichen Abweichungen zwischen den ursprünglich beabsichtigten und den tatsächlich umgesetzten Programmen kommen. Das Monitoring bietet Informationen darüber, wie gut ein Programm funktioniert und kann insbesondere für relativ neue Programme nützlich sein, die versuchen, ihre jeweilige Organisation, ihr Ziel und ihre Dienste einzuführen. Darüber hinaus kann die Evaluierung nützliche Hinweise liefern, um externe Probleme oder interne Schwächen zu identifizieren sowie dabei helfen, ineffektives Interventionsdesign von schlechter Programmumsetzung zu unterscheiden.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut. Im ersten Kapitel führen wir den Rahmen ein, in dem das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen für TCNs formuliert wurde und stellen das Instrument anschließend vor. Im selben Kapitel stellen wir auch das wesentliche politische Thema vor, d. h. die Schwierigkeiten bei der Integration von Menschen mit Fluchthintergrund in den Arbeitsmarkt sowie die wachsende politische Relevanz der Dokumentation von Kompetenzen als zentralen Aspekt, um den raschen Zugang von Geflüchteten und TCNs zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Das zweite Kapitel beschreibt die verwendete Evaluationsstrategie und die Analysetools, die wir für notwendig erachteten, um die Implementierung des Instruments in den beiden nationalen Pilotaktionen zu analysieren. Im dritten Kapitel beginnt die Analyse, und zwar mit der Erörterung des logischen Rahmens, der zur Einführung des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen geführt hat. Im darauffolgenden Kapitel werden die beiden nationalen Fallstudien vorgestellt, in denen zunächst der nationale Kontext und anschließend die Tests beschrieben werden. Im fünften Kapitel werden die Hauptmerkmale und -herausforderungen bei der Implementierung des Instruments vorgestellt und diskutiert. Ein Abschnitt mit finalen Anmerkungen schließt den Bericht ab.

1.

DAS THEMA UND DAS EU-INSTRUMENT

1.1

► DAS THEMA: VERBESSERUNG DER BESCHÄFTIGUNGSFÄHIGKEIT VON MENSCHEN MIT FLUCHTHINTERGRUND DURCH DIE ERFASSUNG FORMELLER/INFORMELLER KOMPETENZEN⁵

Nach dem plötzlichen und massiven Zustrom von Asylsuchenden im Jahr 2015 trat die Integration der Neuankömmlinge schnell als zentrales Thema in den Vordergrund, und zwar vor allem auf EU-Ebene. Da soziale Inklusion eng mit einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration verbunden ist, ist die Frage, wie ein schneller Zugang zum Arbeitsmarkt und eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt gewährleistet werden können, zu einem wichtigen Thema geworden (Eurofound 2016). Bereits vor der sogenannten "Flüchtlingskrise" wurden auf EU-Ebene die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Arbeitsmarktunterstützung für Geflüchtete in der Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) sowie die Relevanz eines raschen Zugangs zum Arbeitsmarkt in der Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) festgestellté. Im Juni 2016 legte die Europäische Kommission den Aktionsplan zur Integration von Drittstaatsangehörigen vor, in dem einige Maßnahmen vorgestellt wurden, die speziell auf die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt abzielen. Die neue Kompetenzagenda (Juli 2020) und der neue Aktionsplan für Integration und Inklusion (November 2020) haben gezeigt, dass diese Themen für die Kommission nach wie vor hohe Priorität haben.

Eine frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt ist ein wichtiger Indikator für die langfristige Perspektive. Daher ist eine frühzeitige Intervention von entscheidender Bedeutung (Degler et al. 2017: 9; siehe auch Europäische Kommission, 2016; Konle-Seidl and Bolits 2016; OECD 2016). Für gering qualifizierte Menschen mit Fluchthintergrund ist die Arbeitsmarktintegration oft ein langfristiger Prozess. In Schweden beispielsweise waren 2014 fünf Jahre nach ihrer Ankunft im Gastland weniger als 30 Prozent der gering qualifizierten Geflüchteten erwerbstätig. Dies hatte mehrere Gründe: "Viele Geflüchtete sind hoch motiviert, schnell in den Arbeitsmarkt einzutreten. Längere Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt führen auch zu einem Verlust von Fähigkeiten, was - zusammen mit Lücken in der Beschäftigungsgeschichte - später zu schwerwiegenden Auswirkungen führen kann." (Degler et al. 2017: 7) Mehrere in verschiedenen Ländern durchgeführte Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen: Lange Inaktivitätsperioden wirken sich nachteilig auf die Arbeitsmarktintegration aus (für die Niederlande: De Vroome and Van Tubergen 2010, Bakker et al. 2014; für die Schweiz: Hainmüller et al. 2016; für Dänemark: Hvidtfeldt et al. 2018; für Deutschland: Marbach et al. 2018, Brücker et al. 2019). In einer 2013 in Österreich durchgeführten Befragung verurteilten viele Interessengruppen den eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt während des Asylverfahrens, welches normalerweise lange dauert. Viele Geflüchtete verlieren an Selbstvertrauen und Kenntnissen in ihrem ursprünglichen Arbeitsbereich (UNHCR 2013).

⁵ Die Europäische Union unterscheidet zwischen formalem Lernen, informellem und nicht formalem Lernen. Formales Lernen wird "von Bildungs- oder Ausbildungseinrichtungen angeboten, strukturiert (in Bezug auf Lernziele, Lernzeit oder Lernunterstützung) und führt zur Zertifizierung" und wird aus Sicht des Lernenden beabsichtigt. Nicht formales Lernen wird "nicht von einer Bildungs- oder Ausbildungseinrichtung angeboten und führt in der Regel nicht zu einer Zertifizierung. Es ist jedoch in Bezug auf Lernziele, Lernzeit oder Lernunterstützung strukturiert. Aus Sicht des Lernenden ist nicht formales Lernen beabsichtigt." Informelles Lernen resultiert aus Aktivitäten des täglichen Lebens in Bezug auf Arbeit, Familie oder Freizeit. Es ist nicht strukturiert und führt nicht zu einer Zertifizierung. Informelles Lernen mag beabsichtigt sein, ist aber in den meisten Fällen nicht beabsichtigt. (CEDEFOP 2007, S. 15)

⁶ Die Mitgliedstaaten "haben sicherzustellen, dass Antragsteller spätestens 9 Monate nach Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz einen wirksamen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten".

Darüber hinaus kann eine große Anzahl von Asylsuchenden und Menschen mit Fluchthintergrund keinen Nachweis über die Qualifikationen und Kompetenzen, die vor dem Erreichen des Gastlandes erworben wurden, vorweisen⁷. Auf den europäischen Arbeitsmärkten, die stark auf akademische Qualifikationen und den Nachweis früherer Erfahrungen ausgerichtet sind, führt diese Situation zu relevanten Schwierigkeiten. Die Literatur zeigt weitgehend, dass Menschen mit Fluchthintergrund mit höherer Wahrscheinlichkeit als Einheimische und andere Migrant*innen für die Positionen, in denen sie arbeiten, überqualifiziert sind (Rosenberger and König 2012; UNHCR 2013; Kirilova et al. 2016). Laut den Ergebnissen des *Ad-hoc-Moduls* der EU-Arbeitskräfteerhebung 2014 sind "60 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund mit Hochschulabschluss in der EU für ihre Beschäftigung überqualifiziert, dieser Anteil ist mehr als doppelt so hoch wie bei den Einheimischen und liegt weit über dem Niveau für andere Migrantengruppen" (EU-OECD, 2016).

Gemäß der Definition des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) bedeuten Fertigkeiten "die Fähigkeit, Kenntnisse anzuwenden und Know-how einzusetzen, um Aufgaben auszuführen und Probleme zu lösen. Im EQR werden Fertigkeiten als kognitive Fertigkeiten (unter Einsatz logischen, intuitiven und kreativen Denkens) oder praktische Fertigkeiten (Geschicklichkeit und Verwendung von Methoden, Materialien, Werkzeugen und Instrumenten) beschrieben" (Europäische Kommission, 2017). Kompetenzen sind also eine Kombination von Wissen und Erfahrung, die zur Ausführung einer bestimmten Aufgabe erforderlich sind. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten zur Validierung von Kompetenzen⁸: a) die formale Anerkennung von Qualifikationen und b) die Anerkennung von Vorkenntnissen durch die Validierung informeller und nicht formaler Kompetenzen⁹.

Die Erfassung und Dokumentation spezifischer Kompetenzen ist besonders für jene Personen wichtig, welche ihre beruflichen Fähigkeiten hauptsächlich durch Berufserfahrung oder informelles Lernen erworben haben. Diese Aktivität ist komplex, aber dennoch unerlässlich, um Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt sichtbar zu machen. Diese Ansätze variieren in den verschiedenen EU-Ländern und aufgrund fehlender Standards und begrenzter nationaler Vorschriften für die Anerkennung von Berufserfahrung und informeller Qualifikationen erwachsen Schwierigkeiten (Konle-Seidl 2017). Die Europäische Kommission hat diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit gewidmet. 2009 wurden die Europäischen Leitlinien für die Validierung nicht formalen und informellen Lernens¹⁰ verabschiedet. Im Dezember 2012 übte die Empfehlung des Rates zur Validierung des nicht formalen und informellen Lernens Druck auf die Mitgliedstaaten aus, nationale Systeme und Dienste zu entwickeln. Der Europäische Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen (2016) 11 setzt gemeinsam mit Programmen zur Unterstützung von TCNs einige Maßnahmen, die speziell auf Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet sind. Dazu zählen die Finanzierung eines raschen Zugangs zum Arbeitsmarkt und zu beruflicher Aus- und Weiterbildung – über die Erfassung von Kompetenzen, ein beschäftigungsorientiertes Sprachtraining sowie Ausbildung am Arbeitsplatz (Eurofound 2016). In diesem Rahmen kündigte die Europäische Kompetenzagenda¹² die Entwicklung des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen¹³ an (Juni 2016). Seitdem hat sich die Europäische Kommission weiter auf diesen Aspekt konzentriert: In einer aktuellen Mitteilung vom 14. Januar 2020 [KOM (2020) 14 final] bekräftigte sie die Notwendigkeit weiterer Anstrengungen zur Validierung von außerhalb der formalen Bildungs- und Ausbildungssysteme erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen¹⁴. Auch in der neuen Europäischen Kompetenzagenda (Juli 2020)¹⁵ unterstreicht die Europäische Kommission, wie wichtig es ist, Menschen mit Migrationshintergrund bei der Präsentation ihrer Fähigkeiten und Qualifikationen zu unterstützen sowie ihre bisherigen Erfahrungen anzuerkennen. Sie fordert einen "Paradigmenwechsel bei den Kompetenzen"¹⁶.

⁷ Siehe zum Beispiel die Analyse der "Labour Market Integration of Third Country Nationals in EU Member States - The synthesis report for EMN Study" vom Februar 2019 unter https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_labour_market_integration_final_en.pdf

⁸ In Bezug auf die Unterscheidung zwischen Anerkennung und Validierung können die Begriffe je nach Kontext und Verwendung variieren. In diesem Bericht verweisen wir auf die von CEDEFOP angenommenen Definitionen, nach denen die Validierung sowohl als formale Anerkennung von Qualifikationen als auch als Oberbegriff zur Beschreibung der Erfassung und Bewertung des durch Erfahrungslernen erworbenen Wissens (informell und nicht formal), von Fähigkeiten und Kompetenzen verwendet wird (CEDEFOP 2007). Im Kontext des experimentellen Lernens entspricht die Validierung daher der Valorisierung individueller Fähigkeiten und Kompetenzen.

⁹ Zur Unterscheidung zwischen formellen, informellen und nicht formalen Fähigkeiten siehe Anmerkung 3.

¹⁰ Eine überarbeitete Ausgabe der Europäischen Richtlinien für die Validierung nicht formalen und informellen Lernens wurde Ende 2015 veröffentlicht: https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/3073

¹¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en

¹² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607334/IPOL_BRI%282017%29607334_EN.pdf

¹³ Die Relevanz des Themas wird auch durch die Entwicklung anderer Projekte unterstrichen, die sich auf die Erfassung der Fähigkeiten von Menschen mit Migrations- oder Fluchthintergrund konzentrieren, z. B. das Projekt ESPOR, das das Kompetenzprüfungsmodell https://www.espor.it/progetto/?lang=de sowie den Europäischen Qualifikationspass für Flüchtlinge https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications entwickelt hat.

 $^{^{14}\,}https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM\%3A2020\%3A0014\%3AFIN$

¹⁵ Eine Analyse der neuen Europäischen Kompetenzagenda finden Sie im EGB-Positionspapier, Position on the European Skills Agenda and future skills strategies, unter: https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-european-skills-agenda-and-future-skills-strategies

¹⁶ https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9723

Bei der Validierung informeller und nicht formaler Fähigkeiten stellt die Identifizierung den ersten Schritt dar. Sie bezieht sich auf die Prozesse, durch die von Einzelpersonen bereits erworbene Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen sichtbar gemacht werden (CEDEFOP 2015). Oft werden diese Kompetenzen zunächst für ein- und dieselbe Person sichtbar gemacht. "Der Prozess der Identifizierung von persönlichem informellem/nicht formalem Lernen erfordert, dass sich Einzelpersonen produktiv an den Prozessen des Lernens aus Erfahrung beteiligen. Die Fähigkeit dazu kann nicht vorausgesetzt werden, da eine solche Identifizierung selbst eine erlernte Aktivität ist." (CEDEFOP 2007: 24) Bei der Ermittlung des informellen und nicht formalen Lernens ist die Rolle der Beraterin bzw. des Beraters von entscheidender Bedeutung, "Eine solche Rolle besteht nicht nur darin, Informationen bereitzustellen. Vielmehr müssen auch Informationen vom Kandidaten abgefragt und beim Einzelnen Reflexionen über den als relevant identifizierten Erfahrungsbereich induziert werden. Zu diesem Zweck muss die angebotene Unterstützung es dem Einzelnen ermöglichen, zu artikulieren, was aus Erfahrungen gelernt wurde." (CEDEFOP 2007: 25). Zum Identifizieren von Fähigkeiten und Kompetenzen werden verschiedene Mechanismen angewendet: Tests und Prüfungen, Dialog- oder Konversationsmethoden, Beobachtungen, Simulationen und deklarative Methoden. Die europäischen Leitlinien für die Validierung des nicht formalen und informellen Lernens machen darauf aufmerksam, dass geeignete Instrumente für die Validierung entsprechend des jeweiligen Ansatzes, also formativ oder summativ, entwickelt und geteilt werden müssen¹⁷. Die Anerkennung ist dann der letzte Schritt des Prozesses und bezieht sich auf das Ergebnis der Erfassung des Erfahrungslernens, gemessen anhand externer Standards, Anforderungen oder Kriterien.

Bestehende nationale Ansätze zur Validierung des nicht formalen und informellen Lernens sind meist nicht darauf ausgelegt, die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Migrations- oder Fluchthintergrund zu berücksichtigen (CEDEFOP 2017). Herkömmliche Instrumente basieren zu sehr auf schriftlichen Tests, sind zeitaufwändig, zu komplex und kaum skalierbar für eine große Anzahl von Asylsuchenden (Konle-Seidl 2017).

In letzter Zeit wurden pragmatischere und einfach zu implementierende Instrumente entwickelt (Konle-Seidl 2017). Diese neuen Instrumente umfassen beispielsweise Videos und bildbasierte Techniken zur Identifizierung von Fähigkeiten, Selbsteinschätzungstests (oft in der Muttersprache der Geflüchteten) mithilfe von Online-Guides, individuelle Ansätze durch praktische Tests und Expertise-Checks am Arbeitsplatz oder im Ausbildungskontext. Insbesondere bei der Ermittlung der Soft Skills wird ein wachsendes Augenmerk auf das Empowerment der Begünstigten gelegt und darauf, sie bei ihren beruflichen Entscheidungen zu unterstützen. In Anbetracht der Besonderheiten von Geflüchteten und Asylsuchenden spielen Berater*innen eine Schlüsselrolle bei der "Identifizierung individueller Hindernisse und der Bereitstellung der erforderlichen Informationen, damit Geflüchtete verstehen, wie bestimmte Verfahren funktionieren" (Konle-Seidl 2017: 21). Die Verwendung von Interviews und dialogbasierten Ansätzen kann kostspieliger, aber nützlicher sein, um die besondere Kombination von Fähigkeiten und Kompetenzen eines Einzelnen zu identifizieren und zu bewerten (CEDEFOP 2015).

In Aufnahmeeinrichtungen wird häufig eine vorläufige Erfassung der Fähigkeiten angeboten. Während in einigen Fällen (z. B. Norwegen, Schweden) die öffentlichen Aufnahmebehörden direkt an der Erbringung dieser Dienstleistungen beteiligt sind, spielen anderswo (z. B. Belgien, Italien, Spanien, Portugal) zivilgesellschaftliche Organisationen die Hauptrolle (Desiderio 2016)¹⁹. Die angebotenen Dienstleistungen sind jedoch oft recht einfach, während strukturiertere Programme nur in wenigen Staaten (z. B. Deutschland, Norwegen, Finnland, Frankreich) pilotiert werden. Oft mangelt es an der Zusammenarbeit und dem Dialog zwischen den an der Aufnahme und den an der Beschäftigungsförderung beteiligten Akteuren, und die Ergebnisse der Qualifikationserfassung werden von den zuständigen Einrichtungen nicht berücksichtigt (Desiderio 2016).

¹⁷ Bei formativen Bewertungsansätzen besteht das Ziel darin, Feedback zum Lernprozess oder zur Lernkarriere zu geben. Bei den summativen Ansätzen zur Erfassung und Validierung besteht das Ziel darin, Lernergebnisse zu formalisieren und zu zertifizieren. CEDEFOP (2015)

¹⁸ Zum Beispiel Diego Boerchi, Maura Di Mauro, Annavittoria Sarli: Guidelines for the identification and assessment of migrants' soft skills, Dimicome project, Ismu Foundation, (2020) https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2020/09/Guidelines-migrants-soft-skills_Boerchi-et-al.pdf

¹⁹ Die Relevanz der Rolle, die der Dritte Sektor spielt, wird auch in den Europäischen Leitlinien für die Validierung nicht formalen und informellen Lernens (CEDEFOP, 2015) genannt.

1.2

DAS EU-INSTRUMENT UND SEINE ZIELE

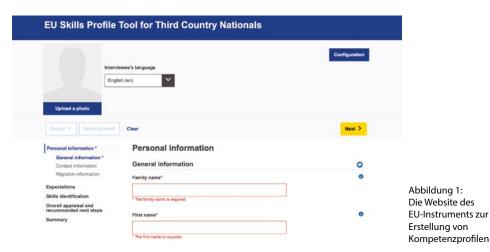
Nachdem wir die Einführung des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen für TCNs kontextualisiert haben, fahren wir nun mit der Analyse des Instruments fort.

Nach dem Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Integration Drittstaatsangehöriger hat die GD Beschäftigung, Soziales und Integration in Zusammenarbeit mit der GD Migration und Inneres das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen für Drittstaatsangehörige eingeführt. Das EU-Instrument ist ein mehrsprachiger Online-Editor, der für Organisationen bestimmt ist (z. B. nationale Behörden, die für Aufnahme und Integration zuständig sind, Aufnahmezentren, Arbeitsvermittlungen, Berater*innen für allgemeine und berufliche Bildung, soziale Dienste, NGOs und Wohltätigkeitsorganisationen), die mit Drittstaatsangehörigen (insbesondere Menschen mit Migrationsund Fluchthintergrund, die nach Europa einreisen) arbeiten. "Ziel ist es, die Kompetenzen und Arbeitserfahrungen von Drittstaatsangehörigen sichtbar zu machen, ihre Bedürfnisse zu verstehen und letztendlich ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern."²⁰

Laut dem Benutzerhandbuch des EU-Instruments hilft dieses dabei, das **Profil einer Person in Bezug auf Fähigkeiten**, **Qualifikationen und Berufserfahrungen abzubilden**, und es kann im **Gespräch** zwischen Berater*innen und kürzlich angekommenen Drittstaatsangehörigen verwendet werden (in "frühen Kontaktsituationen"). Der Zugriff auf das Instrument ist von den meisten Geräten (z. B. PC, Mobiltelefone und Tablets) möglich und es dient als Grundlage für die Formulierung **individueller Empfehlungen** für weitere Schritte zur Arbeitsmarktintegration (z. B. Validierung von Fähigkeiten, Spracherwerb oder weiterführende Ausbildungen).²¹ Das EU-Instrument kann in einer oder mehreren Sitzungen ausgefüllt werden, da Zwischenergebnisse gespeichert und erneut hochgeladen werden können.

Das EU-Instrument wird in verschiedenen Sprachversionen bereitgestellt und soll so dazu beitragen, Kommunikationsschwierigkeiten zu überwinden. Zwei von den Benutzer*innen ausgewählte Sprachen werden gleichzeitig auf dem Bildschirm angezeigt, sodass das Formular von den Berater*innen zusammen mit den TCNs ausgefüllt werden kann. Alternativ können TCNs einige Abschnitte wie "persönliche Informationen" oder "Identifizierung von Kompetenzen" selbst ausfüllen. Andere Abschnitte, etwa "Gesamtbewertung und empfohlene nächste Schritte", sind dem Berater / der Beraterin vorbehalten.

Dabei besteht eine gewisse Flexibilität: a) Der Benutzer oder die Benutzerin kann einen maßgeschneiderten Fragebogen erstellen, indem bestimmte Abschnitte ausblendet werden. b) Organisationen können auch nur Teile des Instruments verwenden. Dank Open Source Code könne am EU-Instrument grundlegende Änderungen vorgenommen oder darauf aufbauend völlig neue Instrumente entwickelt werden.²²



²⁰ Europäische Kommission, GENERALDIREKTION BESCHÄFTIGUNG, SOZIALES UND INKLUSION, State of Play on the EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals, Brüssel, Mai 2019, unveröffentlicht.

 $^{^{21}\,}Benutzerhandbuch\,des\,EU-Instruments\,\underline{https://ec.europa.eu/migrantskills/\#/2000}$

²² https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catld=1412&langId=en

Das EU-Instrument wurde **entwickelt, um insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten**, die weniger Erfahrung mit der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund haben, oder Organisationen mit weniger Ressourcen, bei der Entwicklung ihrer eigenen Instrumente zur Kompetenzerfassung zu unterstützen. Ein weiterer Grund für die Entwicklung besteht darin, Fragen vorzuschlagen, die von weniger erfahrenen Organisationen normalerweise nicht berücksichtigt werden, z. B. solche nach Soft Skills.

Das Online-Formular besteht aus verschiedenen Abschnitten und ist wie folgt aufgebaut:

- ▶ Persönliche Angaben: allgemeine Informationen, Kontaktinformationen und Informationen zur Migration
- ▶ Erwartungen: Welche nächsten Schritte zur Integration möchte die Befragte / der Befragte unternehmen?
- ▶ Identifikation der Kompetenzen: Sprache, Schul- und Berufsbildung (berufliche und Querschnittsfähigkeiten wie mathematische Fähigkeiten, digitale Fähigkeiten, Kinderbetreuung etc.)
- ► Gesamtbeurteilung und empfohlene nächste Schritte: Hier unterstreicht der Berater / die Beraterin die wichtigsten Stärken und Schwächen des TCN und gibt konkrete Empfehlungen.
- ► Zustimmung und Datenschutz
- ► Zusammenfassung: einsprachig, allerdings kann die Sprache je nach Bedarf geändert werden.

Zusammenfassend hat das EU-Instrument drei Hauptziele:

- ► Zuordnung und Dokumentation von Fähigkeiten, Qualifikationen und Arbeitserfahrungen;
- ► Bereitstellen individueller Beratung;
- ▶ Darstellung von Qualifikationen und Erfahrungen in einer Art und Weise, die EU-weit verstanden wird.

KASTEN 2.

KÜRZLICHE AKTUALISIERUNGEN DES EU-INSTRUMENTS

Kürzlich wurden basierend auf dem Feedback der Benutzer*innen einige Änderungen am Instrument vorgenommen, um die Benutzerfreundlichkeit zu verbessern. Diese Verbesserungen erfolgten nach den Evaluierungsbesuchen, weshalb sie in diesem Kasten beschrieben und nicht in diesem Evaluierungsbericht berücksichtigt werden:

- ▶ Dem Fragebogen wurden weitere Kompetenzkarten der Bertelsmann Stiftung* hinzugefügt, um die Verwendung für bildungsfernere Personen zu vereinfachen.
- ▶ Die Konfigurationsfunktion des Instruments wurde um eine Option zum Ausblenden von Fragen erweitert. Schon zuvor war es möglich, bestimmte Abschnitte des Fragebogens, die in bestimmten Situationen schlichtweg irrelevant sind, auszublenden. Mit dieser zusätzlichen Funktion zum Ausblenden können Benutzer*innen ihren eigenen maßgeschneiderten Fragebogen erstellen.

Darüber hinaus wird das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen laut der Website der Europäischen Kommission bald ein integraler Bestandteil der neuen Europass-Plattform sein, die am 1. Juli 2020 im Rahmen der aktualisierten Europäischen Kompetenzagenda** gestartet wurde.

^{*} Weitere Informationen zu den Kompetenzkarten der Bertelsmann Stiftung finden Sie in Abschnitt 5.1. Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit und noch stärkere Anpassung an die Bedarfe der Berater; siehe auch: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/our-projects/careers-via-competences/project-news/immigration-counseling-for-adult-immigrants

^{**} Weitere Informationen zur Europäischen Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Fairness und Resilienz finden Sie unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=en

2. **EVALUATIONSSTRATEGIE**

Ziel dieses Berichts ist die Beantwortung der Frage "Hat das EU-Instrument funktioniert?" bzw. spezifischer: "Hat das Vorgehen wie erwartet funktioniert, um die gewünschte Änderung/das gewünschte Ergebnis zu erzielen? Und wenn nein, warum nicht?" Dies sind typische Fragen der Prozessevaluation.

Die Evaluation konzentrierte sich auf die Implementierung des Instruments in den beiden Pilotregionen Tirol und Athen. Die Studie hat analysiert, wie die jeweiligen Partner bereits vorhandene lokale Instrumente zur Kompetenzerfassung implementiert haben und in der Folge die vorhandenen Instrumente mit dem EU-Instrument verglichen - um Probleme zu erkennen sowie mögliche Synergien und Spielräume für Verbesserungen zu identifizieren. Die Analyse konzentriert sich hauptsächlich auf die Meinungen und Erfahrungen der Berater*innen, lässt die Wahrnehmung der Drittstaatsangehörigen dabei aber nicht außer Acht.

Die gesamte Evaluation basierte auf einer Evaluationsstrategie, die im Juli 2019 dem LABOUR-INT-Projektmanager, dem Partner SGI Europe, dem Policy Officer der Europäischen Kommission und den nationalen Pilotaktionspartnern zur Validierung vorgelegt wurde (ANHANG I, Flyer zur Evaluationsstrategie).

Die Hintergrundforschung für die Evaluation wurde in die folgenden Phasen eingeteilt:

Schritt 1: Mit den Partnern beider Pilotaktionen, TSD und EKA, wurden zwei eingehende Skype-Interviews durchgeführt, um Informationen zu sammeln und die Evaluationsstrategie zu validieren (im Juli 2019 und im September 2019). Während der Interviews wurden Informationen zu Zielen, geplanten Aktivitäten sowie erwarteten Ergebnissen gesammelt. Diese Interviews lieferten wichtige Informationen zur Analyse der Interventionslogik und für die Ausarbeitung des sogenannten logischen Rahmens für die Intervention.

<u>Schritt 2:</u> Mit zwei an Berater*innen gerichtete Fragebögen wurden Informationen zur Nützlichkeit und Benutzerfreundlichkeit des EU-Instruments gesammelt.

<u>Schritt 3:</u> Durchführung von zwei Evaluationsbesuchen in Tirol und Athen (Jänner/Feber 2020). Die Besuche fanden während der Tests statt, damit die Stärken und Schwächen des EU-Instruments mit den umsetzenden Berater*innen diskutiert werden konnten.

Während der Besuche wurden folgende Aktivitäten durchgeführt:

Athen (28. bis 30. Jänner 2020):

- ▶ Organisation einer **Fokusgruppe**, die sich an alle am Projekt beteiligten Mitarbeiter*innen der EKA (drei Personen) sowie an zwei Berater*innen des Athens Coordination Center for Migrant and Refugee issues of the Municipality of Athens richtete.
- ➤ Ausgabe eines **kurzen Fragebogens** an Drittstaatsangehörige, die das EU-Instrument bereits getestet hatten (elf von 15 Personen; die Gruppen bestanden aus Personen, die Farsi und Französisch sprachen). Der Fragebogen wurde am Ende der Schulung, in Einzelinterviews und in einer Fokusgruppe ausgeteilt. Die Interviews wurden mit Unterstützung von Dolmetscher*innen der EKA auf Englisch und Französisch durchgeführt.
- ▶ Dank der Zusammenarbeit mit EKA wurde bei einem Beratungstreffen mit einem Asylbewerber eine teilnehmende Beobachtung durchgeführt.

Innsbruck (3. bis 5. Feber 2020):

- ▶ Durchführung von Interviews mit Berater*innen (drei Personen) und mit einer Person, die das Tool getestet hatte.
- ▶ Besuch eines Standorts, an dem Asylsuchende untergebracht sind, gefolgt von der Vorstellung des von der TSD angewandten Verfahrens zur Kompetenzerfassung. Die Mitarbeiter*innen der TSD standen zur Verfügung, um den TIK (Tiroler IntegrationsKompass) und den handlungsorientierten hamet-Test zu veranschaulichen und deren Funktionsweise zu erläutern.

Abschließend wurden vorläufige Ergebnisse und erste Überlegungen im Rahmen der Expertengruppe für Kompetenzen und Migration des Projekts LABOUR-INT 2 im Feber 2020 (Brüssel) vorgestellt und diskutiert.

3.

ANALYSE DER LOGIK HINTER DER EINFÜHRUNG DES EU-INSTRUMENTS

Im folgenden Abschnitt wird die Logik hinter der Einführung des EU-Instruments aus der spezifischen Sicht des Projekts LABOUR-INT 2 erläutert. Dies ist ein Standardschritt in einer Prozessevaluation und dient dazu, die erwarteten und tatsächlichen Aktivitäten und Ergebnisse zu analysieren und miteinander zu vergleichen. Dieser Ansatz (technisch definiert als "Logical Framework Approach") hilft zu verstehen, ob und warum etwas wie erwartet funktioniert hat oder nicht. Die Analyse im weiteren Verlauf des Berichts wird daher auf der Analyse in diesem Abschnitt basieren.

In der Literatur zur Prozessevaluation beschreibt und illustriert die sogenannte Theorie des Wandels, wie und warum eine gewünschte Änderung erwartet wird, und sie hilft zu erklären, wie eine Intervention ein bestimmtes Ergebnis hervorbringen soll. Ähnlich wie bei einer stilisierten Darstellung eines Programms hilft der logische Rahmen, Probleme, Ziele, Aktivitäten und Ergebnisse zu veranschaulichen und das erwartete Ergebnis zu verdeutlichen.²³ Abbildung 2 zeigt den logischen Rahmen für das Testen des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen.

²³ Regio, D. G. (2011). Guidance document on monitoring and evaluation. European Cohesion Fund, European Regional Development Fund. Concepts and recommendations.

Interventionslogik

Probleme

- Menschen mit Fluchthintergrund sind tendenziell eher von Unterbeschäftigung betroffen und/oder werden auf geringqualifizierte Jobs beschränkt.
- Die Kompetenzen von Menschen mit Fluchthintergrund werden tendenziell zu wenig anerkannt. Dies hat mehrere Gründe.

Ziele

- Unterstützung von Organisationen bei
- der Bereitstellung von Leitlinien zur Erfassung und Anerkennung der Kompetenzen von Menschen mit Fluchthintergrund
- der Überbrückung von Kommunikationsschwierigkeiten
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von TCNs
- durch die Dokumentation ihrer Bildungs-/ Qualifikationsniveaus und Kompetenzen, selbst wenn keine offiziellen Dokumente vorliegen

Programm

Input

- EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen + technischer Support durch die EU
- Ressourcen des Projekts LABOUR-INT 2
- · Nationale Partner, deren Ressourcen und Netzwerke

cher Support Kompetenzerfassung un

- Informationsaustausch zwischen den an der Kompetenzerfassung und am Job-Matching beteiligten Organisationen/Strukturen vereinfachen
- Bessere Chancen für Menschen mit Fluchthintergrund einen Job zu finden, ihre Kompetenzen und Arbeitserfahrungen sichtbar zu machen

Resultate

Ergebnisse

Aktivitäten

- Einbeziehung von unterschiedlichen Organisationen mit unterschiedlicher Expertise
- EKA: Einschätzung des Instruments mit Begünstigten in einer Interviewsituation (frühe Kontaktsituation)
- -TSD: Einschätzung des Instruments, um das eigene Instrument zur Kompetenzerfassung (Tiroler IntegrationsKompass, TIK) zu erweitern

Auswirkungen

- Griechenland: Testen des Instruments mit einer signifikanten Anzahl von Begünstigten (bis zu 100)
- Tirol: Erweiterung des TIKs durch die Einbeziehung des EU-Instruments

Begünstigte

- Berater*innen, welche mit Menschen mit Fluchthintergrund arbeiten

Risiken

- Die Fachkenntnisse der Fallbearbeiter sind zu umfangreich, das Instrument ist nicht nützlich
- Veränderungen im Einwanderungsrecht behindern die Einführung des Instruments
- Wirtschaftskrise macht es schwieriger, Arbeit zu finden
- Zu komplex oder zu lang?

Abbildung 2: Der logische Rahmen für das Testen des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen - Modell Kellogg's Foundation

INTERVENTIONSLOGIK

Problem Das Projekt LABOUR-INT 2 zielt darauf ab, die Beschäftigung als Schlüsselelement des Integrationsprozesses von Drittstaatsangehörigenzufördern. Ihrwird eine zentrale Bedeutung für die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund an der Aufnahmegesellschaft zugesprochen. Persönliche, soziale, rechtliche und politische Hindernisse erschweren den Zugang zum Arbeitsmarkt und damit die Integration von TCNs. Die Fähigkeiten von TCNs werden in der Regel nicht ausreichend anerkannt, und trotz ihrer Erfahrung und Kompetenzen sind sie tendenziell unterbeschäftigt und/oder ihre Beschäftigung ist auf gering qualifizierte Berufe in bestimmten Wirtschaftssektoren wie Logistik, Reinigung, Gastronomie, Bauwesen oder Landwirtschaft beschränkt. Von den unterschiedlichen Gruppen sind Menschen mit Fluchthintergrund am anfälligsten, da sie weniger Möglichkeiten hatten, ihre Migrationswege vorzubereiten, und normalerweise nicht auf breite und gut etablierte Familiennetzwerke zurückgreifen können. Darüber hinaus sind ihre Möglichkeiten aufgrund ihres Status und der im nationalen Aufnahmesystem eingeführten Einschränkungen limitiert. Daher sind ihre Schwierigkeiten akuter und sie benötigen im Vergleich zu anderen Migrantengruppen noch mehr Hilfe. Diese Situation führt zu einer Lücke im Zugang zum Arbeitsmarkt, aber auch im Einkommen und bei Arbeitsplatzqualität, die auch viele Jahre nach der Einwanderung bestehen bleibt ("Integrationshürde").

Ziele Aufgrund der Verletzlichkeit von Menschen mit Fluchthintergrund wird die Validierung ihrer formellen, informellen und nicht formalen Kompetenzen noch wichtiger, um sie dadurch für den Arbeitsmarkt sichtbar zu machen. Die Entscheidung, das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen zu testen, wurde getroffen, um die Kommunikation zwischen Menschen mit Migrationshintergrund und Organisationen, die für Aufnahme und Integration zuständig sind, zu erleichtern und diese Organisationen zu unterstützen. Das Instrument soll Leitlinien zur Erfassung und Anerkennung der Kompetenzen von Geflüchteten sowie zur Überbrückung von Kommunikationsschwierigkeiten bieten. Darüber hinaus soll es vor allem für Organisationen mit weniger Erfahrung nützlich sein.

<u>Spezifische Ziele:</u> Unterstützung der EKA bei der Erfassung der Kompetenzen von Asylsuchenden und Begünstigten internationalen Schutzes; Unterstützung der TSD bei der Erweiterung ihres Instruments zur Erfassung von Kompetenzen.

PROGRAMM

<u>Input</u> Das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen ist ein Open-Source-Online-Tool, das von Organisationen jederzeit und überall verwendet werden kann. Bei der Umsetzung bietet die Europäische Kommission keine verbindlichen Leitlinien oder spezifischen Schulungen an. Organisationen können die Kompetenzerfassung und die Tests nach Belieben strukturieren. Technische Unterstützung kann per E-Mail angefordert werden (EMPL-E2-SKILLS-PROFILETOOL@ec.europa.eu).

Zur Implementierung des Instruments nutzen die beiden Partner einen Teil des Budgets von LABOUR-INT 2. Bei der Nutzung des Instruments greifen die beiden Organisationen auf ihre persönlichen Netzwerke zurück.

<u>Aktivitäten</u> Wie bereits beschrieben, sind im Projekt LABOUR-INT 2 zwei Organisationen am Test des EU-Instruments beteiligt: EKA und TSD. EKA nahm sich vor, das EU-Instrument mit Asylsuchenden <u>in Einzelinterviews</u> zu testen.

<u>Die TSD beschloss, das EU-Instrument zu verwenden, um ihr eigenes Instrument zur Kompetenzerfassung, den Tiroler IntegrationsKompass (TIK), zu erweitern.</u>

Begünstigte. Die Berater*innen sind die Haupt-Begünstigten des Tests.

ERWARTETE ERGEBNISSE

<u>Erwartete Resultate</u> Im Allgemeinen wird von Organisationen der zugrunde gelegten Logik folgend erwartet, dass sie Menschen mit Migrationshintergrund leichter und effektiver unterstützen können, und diese somit bessere Chancen haben, eine Arbeit zu finden. Konkret erwartete EKA, dass ihre Berater*innen 100 Interviews mit dem Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen für TCNs durchführen. Für die TSD sollte die Einführung des EU-Instruments den Berater*innen helfen, ihr eigenes Tool zur Kompetenzerfassung (TIK) zu erweitern. Das unterschiedliche Fachwissen der Partner bestimmt die Unterschiede hinsichtlich der erwarteten Resultate.

Erwartete Auswirkungen Gemäß dem Vorschlag werden folgende Auswirkungen erwartet:

EKA, Athen: Unterstützung der Berater*innen beim Verstehen der Fähigkeiten und Bedürfnisse von Asylsuchenden, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Die Anwendung des EU-Instruments soll die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt erleichtern und letztendlich ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz erhöhen.

TSD, Tirol: Erweiterung des Tiroler IntegrationsKompasses (TIK). Die Anwendung des EU-Instruments soll die Vorbereitung der Folgeberatungen des Tiroler IntegrationsKompasses (TIK) 2.0 unterstützen. Das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen soll nützliche Vorschläge für die weiteren Schritte mit dem TSD-Instrument liefern. Insbesondere wird erwartet, dass das EU-Instrument Fähigkeiten und Arbeitserfahrungen sichtbarer macht und den Informationsaustausch zwischen Organisationen/Strukturen, die an der Erfassung von Fähigkeiten und der Arbeitsvermittlung beteiligt sind, vereinfacht.

<u>Risiko</u> Der Ansatz der Theorie des Wandels konzentriert sich auch auf die potenziellen Risiken. Er reflektiert die Faktoren, die die Durchführung der Intervention behindern könnten. Beispielsweise könnten externe Faktoren wie eine Wirtschaftskrise, Änderungen des Einwanderungsgesetzes oder eine Pandemie die Bemühungen von Organisationen untergraben. In solchen Fällen hätten Menschen mit Migrationshintergrund trotz der Einführung eines neuen Instruments geringere Chancen, von einer gründlichen Erfassung ihrer Kompetenzen optimal zu profitieren.

Auch interne Faktoren können sich auswirken. Beispielsweise können die Verbesserungen für Organisationen, die bereits umfangreiche Erfahrungen in der Erfassung von Kompetenzen gesammelt haben, möglicherweise geringer ausfallen. Aber auch technische Probleme können die Implementierung des Instruments behindern.

4. DIE NATIONALEN PILOTAKTIONEN

Das EU-Instrument wurde konzipiert, um verschiedene Arten von Organisationen zu unterstützen, insbesondere solche mit weniger Erfahrung und Ressourcen, damit diese ihre eigenen Instrumente zur Kompetenzerfassung entwickeln können. Konsequenterweise beschloss das Projekt LABOUR-INT 2, das EU-Instrument von zwei Organisationen (TSD und EKA Migration Point), die sich in Art und Fachwissen unterscheiden und in verschiedenen Kontexten arbeiten, nämlich Österreich (Innsbruck, Tirol) und Athen (Griechenland), testen zu lassen.

Im folgenden Kapitel analysieren wir die beiden Kontexte und die Art und Weise, wie das EU-Instrument getestet wurde.

4.1

► DIE ASYL-/MIGRATIONSGESETZGEBUNG UND DER ARBEITSMARKTKONTEXT IN ATHEN (GRIECHENLAND)

Griechenland wurde im 20. Jahrhundert von einem Land, das viele Migranten verließen, zu einem Land, in das viele Migranten einreisten. Seit 2015, nach der Schließung des Transitkorridors des westlichen Balkans, wurde Griechenland dann zu einem Zielland bzw. einem Land des längeren Aufenthalts (Civic Plus 2018). Eine große Anzahl von Migrant*innen und Asylsuchenden, die aufgrund der Regelungen des Dubliner Übereinkommens der EU und seit 2016 wegen des EU-Türkei-Abkommens gezwungen werden, in Griechenland zu bleiben, stellen eine Herausforderung für das recht neue und immer noch schwach entwickelte griechische Aufnahmesystem dar. Der griechische Staat war mit einer beispiellosen humanitären Krise sowie einer Managementkrise konfrontiert (Ceaseval 2019).

Das griechische Aufnahmesystem musste zahlreiche Probleme überwinden, angefangen bei der Knappheit an Aufnahmeplätzen²⁴. Unter dem Druck des Notstands und der europäischen Institutionen (sowohl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte²⁵ als auch der Europäischen Kommission) wurde ein formal stark zentralisiertes Aufnahmesystem geschaffen, dessen Umsetzung jedoch nach wie vor weitgehend fragmentiert ist und hauptsächlich in den Händen internationaler Organisationen und NGOs liegt (Ceaseval 2019).

In diesem Rahmen nehmen einige Städte eine Vorreiterrolle bei der Integration von Menschen mit Fluchthintergrund ein. Zu den aktivsten Städten gehört Athen. Diese hat sich 2015 am nationalen Aufnahmesystem beteiligt und war auch, mangels nationaler Koordinierung, recht aktiv bei der autonomen Beschaffung internationaler Mittel zur Finanzierung ihrer Aufnahme- und Integrationsdienste (Ceaseval 2019).

²⁴ The emergence of a national reception system in Greece dates to the last decade (Ceaseval 2019).

²⁵ M.S.S. gegen Griechenland und Belgien - ECtHR 2011, 2014, 2015, 2016, 2017

In Bezug auf die **Teilnahme am Arbeitsmarkt** bestand das Haupthindernis für TCNs und Menschen mit Fluchthintergrund bis 2016 darin, dass sie einen "Arbeitstest" bestehen mussten (Karantinos 2016). Unter dieser Bedingung durften sie nur dann eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn kein griechischer oder EU-Bürger für eine bestimmte Stelle zur Verfügung stand. Heute haben Asylsuchende 6 Monate nach dem Zeitpunkt, zu dem ihr Asylantrag offiziell gestellt wurde und sie eine "Asylwerberkarte" erhalten haben, Zugang zum Arbeitsmarkt²6. "Dieses Recht wird nur gewährt, wenn die Asylbehörde innerhalb von 6 Monaten nach Einreichung des Antrags ohne Verschulden des Antragstellers keine erstinstanzliche Entscheidung getroffen hat."²⁷ Zum Zeitpunkt der Pilotaktion haben darüber hinaus die wirtschaftlichen Bedingungen in Griechenland sowie die hohe Arbeitslosenquote in Verbindung mit administrativen Hindernissen die Beschäftigungsquoten von Menschen mit Migrationshintergrund erheblich beeinträchtigt²8. Unter den Mitgliedstaaten weist Griechenland die höchsten Arbeitslosenquoten auf: Sie beträgt für TCNs fast 30 % und ist damit doppelt so hoch wie für Einheimische (Eurostat-Daten 2019)²9. Die hohe Arbeitslosigkeit in Sektoren wie Bau, Verkehr und Einzelhandel, in denen Migrant*innen traditionell hauptsächlich beschäftigt sind, führte zu einem zunehmend ungünstigen Umfeld für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Jahr 2018 unterstrich der Menschenrechtsbeauftragte des Europarates eine Reihe von administrativen Hindernissen, darunter die Schwierigkeiten von Asylsuchenden bei der Erlangung der Steuerregistrierungsnummer, ohne die man nicht legal arbeiten kann (Europarat 2018).

Laut dem MILE-Projekt (Integration von MigrantInnen in den europäischen Arbeitsmarkt) besteht die größte Herausforderung bei der Integration darin, dass "TCNs für besonders lange Zeiträume in die Schattenwirtschaft und in die illegale Arbeit gedrängt werden". Darüber hinaus zeigt die Forschung von MILE, dass die Situation für Migrant*innen mit niedrigerem Bildungsniveau besonders schwierig war. "TCNs sind hauptsächlich ungelernte Arbeitnehmer und haben als solche mehr unter der Krise gelitten. Da besser ausgebildete Staatsangehörige ihren Arbeitsplatz verloren haben (mehr als 500.000 Griechen sind in andere EU-Länder gezogen, um einen Arbeitsplatz zu finden), ist es nur natürlich anzunehmen, dass ein hochgebildeter TCN große Schwierigkeiten haben wird, einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden."

Bezüglich der Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs von Menschen mit Migrationshintergrund zum Arbeitsmarkt unterstreichen Untersuchungen das Fehlen von Standards für die Umsetzung von Gesetzen. Obwohl Asylsuchende gesetzlich berechtigt sind zu arbeiten, während ihr Antrag bearbeitet wird, werden sie mangels eines nationalen Aufnahmeplans je nach den öffentlichen Behörden, mit denen sie zu tun haben (z. B. Steuerbehörden, Banken und Sozialversicherungsdienste), unterschiedlich behandelt³¹. Abweichende Praktiken werden nicht nur zwischen Städten, sondern auch innerhalb von Städten gemeldet (Ceaseval 2019).

Die jüngste **Einwanderungsreform** führte zu wesentlichen Änderungen im Einwanderungssystem (2019). Nach der Parlamentswahl im Juli 2019 kündigte eine Mitte-Rechts-Regierung unter der Führung von Kyriakos Mitsotakis eine restriktivere Politik in Bezug auf Migration und Asyl an. Das Internationale Schutzgesetz/IPA (L. 4636/2019) trat am 1. Januar 2020 in Kraft. Zu den neuen Maßnahmen im Bereich Asyl gehörte, dass die Regierung den Zugang der Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt verzögerte³² und Geflüchtete von Athen auf das Festland umsiedelte.

Darüber hinaus fanden im selben Jahr in Athen Kommunalwahlen statt, und Mitte-rechts-Politiker Kostas Bakoyannis ging aus diesen als Bürgermeister hervor. Laut unseren Befragten fand nach der Wahl eine Veränderung beim migrationspolitischen Ansatz auf lokaler Ebene statt.

²⁶ Artikel 71 L 4375/2016; Artikel 15 L 4540/2018.

²⁷ https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market# ftn7

²⁸ Europarat, Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, CommDH (2018)24, 6. November 2018, verfügbar unter: https://bit.ly/2lwG4EG, S. 54-55

²⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/10321599/Unemployment+indicators+of+non-EU+citizens 2019.jpg

³⁰ Mile, (Migrants Integration in the Labour market in Europe), VOICES OF EUROPEAN EMPLOYERS: challenges and benefits of the inclusion of migrants in the labour market. Evidences from Italy, Austria, Greece and Spain. Juli 2019. https://projectmile.eu/wp-content/uploads/2019/08/EXECUTIVE-SUMMARY-ENG-DEF.pdf, S. 147.

³¹ Ceaseval 2019

³² Für weitere Informationen: https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market

4.2

► TEST DES EU-INSTRUMENTS ZUR ERSTELLUNG VON KOMPETENZPROFILEN IN ATHEN (GRIECHENLAND)

DAS EU-INSTRUMENT IM RAHMEN DER NATIONALEN PILOTAKTION

Gemäß des Projektdesigns von LABOUR-INT 2 koordiniert der Migrant Point EKA die griechische Pilotaktion in Zusammenarbeit mit ACCMR (Athens Coordination Center for Migrant and Refugee issues) der Stadt Athen, IME GSEVEE und dem Athens Lifelong Learning Institute.

Im griechischen Pilotprojekt spielt die Bewertung des EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen eine zentrale Rolle, da es neben dem Integrationstraining und der Bereitstellung von Kursen zum Aufbau digitaler Kompetenzen eine der drei Säulen der Pilotaktion darstellt. Die beiden letztgenannten Aktivitäten wurden in Form von Unterrichtseinheiten durchgeführt. Das Training war wie folgt aufgebaut: 12 Stunden Integrationsseminar plus 50 Stunden digitales Training. Am Ende der Seminare sollte das EU-Instrument in Einzelinterviews getestet werden. Dem Vorschlag zufolge sollten 100 Personen ausgewählt und an den Schulungen beteiligt werden. Ausgewählte Kandidat*innen sollten entsprechend ihrer Sprache in Gruppen eingeteilt werden. Die Übersetzung von Griechisch auf Englisch, Arabisch, Farsi und Französisch erfolgte durch Kulturmittler*innen.

EKA war für die Auswahl der Menschen mit Fluchthintergrund zuständig, in Zusammenarbeit mit dem ACCMR der Stadt Athen und lokalen NGOs. Wie ein Befragter erklärt, spielte die Beteiligung des ACCMR der Stadt Athen eine Schlüsselrolle im Projekt, auch aufgrund seiner Koordinierungsfunktionen im Stadtgebiet von Athen und seines Einflusses auf die nationale Debatte. Als Akteur, der für die Bereitstellung von Unterkünften und anderen Dienstleistungen zuständig ist (Guthabenkarten für den täglichen Bedarf, Dolmetscher*innen, Zugang zu einem Tageszentrum und einem sozialen Zentrum, Arbeitsberatung, rechtliche Unterstützung), wurde das ACCMR als besonders geeignet ausgewählt, um Menschen mit Fluchthintergrund zu erreichen und in das Projekt einzubeziehen.

Trotzdem hatten die griechischen Partner einige Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Pilotaktion. Trotz der relativ großen Gruppe ausgewählter Teilnehmer*innen (125), nahmen letztlich nur 84 Personen an den EKA-Seminaren teil. Die griechische Projektmanagerin erklärt hierzu: "Infolge der Umsiedlung von Geflüchteten auf dem Festland haben wir in allen Phasen der Schulungsaktivitäten zur Arbeitsintegration viele Teilnehmer*innen verloren, sowohl in der Vorauswahl, in der Auswahl als auch bei der Durchführung der Seminare zu Arbeitsrechten und digitalen Kompetenzen." Laut der Projektmanagerin war die Beteiligung von 84 Personen immer noch eine bedeutende Leistung, die große Anstrengungen erforderte, um nicht mehr verfügbare Kandidat*innen durch neue zu ersetzen.

Die Erprobungen des EU-Instruments begannen im November 2019, wie im Projektzeitplan vorgesehen. Der Evaluierungsbesuch fand vom 28. bis 30. Jänner 2020 statt. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits zwei Sprachgruppen (Französisch und Farsi) die Schulungen abgeschlossen. Dagegen gab es Probleme bei der arabischsprachigen Gruppe: Nur wenige der ursprünglichen Teilnehmer*innen konnten das digitale Training von GSEVEE fortsetzen, da viele vor dem Kursstart umgesiedelt wurden. Folglich nahmen sie nicht am Testen des Instruments teil. Es ist hervorzuheben, dass die griechischen Partner aufgrund der Einwanderungsreform und der Umverteilung von Asylsuchenden (siehe 4.1) eine Umstrukturierung bei ihren Aktivitäten vornehmen mussten. Das führte zu Überschneidungen von Schulungs- und Testaktivitäten. Ein weiteres praktisches Hindernis war die Mobilität in der Stadt, da kein Ad-hoc-Budget für die Bereitstellung von Bustickets für die Begünstigten vorgesehen war. Vor der Einwanderungsreform galten die Begünstigten als arbeitslos und hatten somit Zugang zu kostenlosen Busfahrkarten. Dies war jedoch nach der restriktiven Änderung der Politik nicht mehr der Fall.

Die Implementierung des EU-Instruments wurde im <u>Einzelsetting</u> und unter Verwendung der PC-Version getestet. Die Mitarbeiter*innen von EKA haben den Test mit 15 von 25 eingeladenen Personen (5 sprachen Farsi und 10 Französisch) abgeschlossen. "Der Rest ist entweder nicht erschienen oder sie haben beschlossen, den Test nicht zu machen."³³ Bei der ebenfalls an der Aktivität beteiligten Athens Development and Destination Management Agency³⁴ der Stadt Athen wurden nur 4 Profile im EU-Instrumenten vor dem Abbruch des Tests ausgefüllt. Insgesamt haben sowohl die Dauer als auch die Komplexität des Tests die Berater*innen davon abgehalten, das Instrument weiter zu testen.

TESTEN DES EU-INSTRUMENTS ZUR ERSTELLUNG VON KOMPETENZPROFILEN

Bevor wir uns auf den Prozess konzentrieren, beschreiben wir das Profil der an den Tests beteiligten Berater*innen anhand der Daten, die über den an die Berater*innen gerichteten Fragebogen, mit dem Informationen über die Nützlichkeit und Benutzerfreundlichkeit des EU-Instruments gesammelt wurden (fünf Berater*innen haben den Fragebogen ausgefüllt: drei EKA-Berater*innen und zwei Beschäftigte der Abteilung für Migration der Stadt Athen) sowie der Daten, die in der Fokusgruppe, die während unseres Evaluierungsbesuchs in Athen organisiert wurde, erhoben wurden.

Basierend auf den von uns gesammelten Daten weisen die an der Übung beteiligten Berater*innen zwar unterschiedliche Profile auf, insgesamt ist ihr Hauptarbeitsbereich aber die Integration (mit Ausnahme eines IT-Beauftragten). Letzterer war auch für die Lösung der technischen Probleme (insbesondere häufige Abstürze und interne Fehler) verantwortlich, auf die die Mitarbeiter*innen während der Tests stießen. Keine Mitarbeiterin und kein Mitarbeiter hat Expertise in der Erfassung von Kompetenzen, aber vier von fünf Befragten gaben an, bereits Erfahrungen mit der Erfassung von Kompetenzen gesammelt zu haben: Normalerweise widmen sie bis zu 30 % ihrer Arbeitszeit dieser Aktivität, und drei von fünf haben bereits zuvor ein Instrument zur Erfassung von Kompetenzen eingesetzt.

Anscheinend wurde - zumindest auf lokaler Ebene - keine spezifische Schulung zum EU-Instrument organisiert, denn alle an den Tests beteiligten Berater*inne (mit Ausnahme einer Person) erklärten, nicht an einer solchen teilgenommen zu haben.

In Bezug auf die Verwaltungsmodalität des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen nahmen Asylsuchende wie geplant an <u>Einzelinterviews teil</u>, und keiner der Berater*innen forderte sie auf, das Online-Formular selbst auszufüllen. Unter den 15 über EKA beteiligten Asylsuchenden konnte nur ein Französisch sprechender Teilnehmer alle Felder autonom ausfüllen. Bei den anderen bevorzugten die Berater*innen den Asylsuchenden die Fragen vorzulesen und das Online-Formular anhand deren Antworten auszufüllen. In 40 % der Fälle wurden die Fragen des EU-Instruments lediglich als Leitfaden genutzt.

60 % der Befragten betonen, dass in einigen Fällen die Unterstützung eines Kulturmittlers erforderlich war, insbesondere bei Personen ohne Alphabetisierung oder Personen mit niedrigem Bildungsprofil. Während des Besuchs der Forscherinnen in Athen wurde das Instrument mit einem Mann mit sehr schlechten Griechisch- und Englischkenntnissen und niedrigem Bildungsniveau getestet. Er wurde von seinem Sohn (der etwas mehr Griechisch sprechen konnte) begleitet. Zusätzlich war ein Kulturmittler anwesend, der sehr sorgfältig potenziell triggernde Fragen oder solche, die selbst mit der vom Instrument bereitgestellten Übersetzung nur schwer zu verstehen waren, identifizierte. Von den Berater*innen, die das Instrument ohne die Unterstützung eines Kulturmittlers getestet haben, gab eine Person an, dass er/sie selbst Kulturmittler*in ist.

Fast alle Befragten schätzten die Online-Version (80 % bestätigen die Nützlichkeit der Online-Version des EU-Instruments) und finden insgesamt, dass das EU-Instrument eine gewisse Flexibilität bezüglich der unterschiedlichen Profile von Menschen mit Fluchthintergrund aufweist, z. B. gering oder hoch qualifizierte Personen, Frauen und Männer usw. Trotzdem äußerten sie einige Bedenken hinsichtlich der für die Bearbeitung des Instruments erforderlichen Zeit (in ihrem Fall durchschnittlich über 3 Stunden) sowie darüber, dass es redundante Abschnitte gibt und einige Abschnitte verbessert werden müssen. Darüber hinaus gaben 80 % der Befragten an, auf technische Probleme gestoßen zu sein und dass einige Asylsuchende die Verwendung des EU-Instruments verweigerten. Die Ablehnung erfolgte aufgrund mehrerer Faktoren: die zu zeitaufwendige Bearbeitung des Instruments, zu viele Schwierigkeiten beim Verständnis der Fragen (Bedeutung und Zusammenhang mit der Realität), mangelndes Vertrauen in die Nützlichkeit des Instruments zur Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt.

³³ Interview mit einem griechischen Berater (29.01.2020)

³⁴ https://www.developathens.gr/en/the-agency/profile

Auf die Frage nach der Benutzerfreundlichkeit des EU-Instruments (auf einer Skala von 0 bis 4) antwortete nur eine Person, sich wohlgefühlt zu haben (3 von 4). Dagegen äußerte die Mehrheit der Befragten ernsthafte Vorbehalte. Sie zweifelten zwei spezifische Funktionen des Instruments an: den *Informationsaustausch zwischen Berater*innen* und *anderen Diensten* und das *Job-Matching*³⁵.

Insbesondere in Bezug auf das Job-Matching zeigten die griechischen Berater*innen hohe Erwartungen an das EU-Instrument hinsichtlich der Erstellung eines effektiven Lebenslaufs. Allerdings wurden diese Erwartungen enttäuscht: "Es gibt zu viele Komponenten ...Nach dem Lesen des Dokuments weiß ich nicht, wer Ali [Name geändert] ist." "Junge Leute der neuen Generation sind gut darin, Lebensläufe zu schreiben." Zwei andere Funktionen beurteilten sie vorteilhafter, nämlich die Kenntnisnahme der Vorschläge zu allgemeiner und beruflicher Bildung und Datenmanagement. Drei Personen bewerten die erste Funktion mit einer 3 (auf einer Skala von 1 bis 5), also der "Kenntnisnahme der Vorschläge zu allgemeiner und beruflicher Bildung".

Darüber hinaus wurden die Interviewten gefragt, ob sie das Instrument anderen Berater*innen vorschlagen würden. 60 % von (drei Befragten) antworteten mit Ja.

Abschließend ist hervorzuheben, dass es den griechischen Sozialarbeiter*innen besonders unangenehm war, mit den Erwartungen (und Frustrationen) von Asylsuchenden umzugehen: "Ich fühle mich schlecht, weil ich weiß, dass die Begünstigten Erwartungen (an die Tests) haben"³⁶, insbesondere in Bezug auf eine zukünftige Beschäftigung. Die Berater*innen machten sich Sorgen, sie zu enttäuschen, insbesondere angesichts der Krise auf dem griechischen Arbeitsmarkt. Auch während der Fokusgruppen zeigten sich die Asylsuchenden frustriert: "Was ist der Mehrwert [dieser Übung]?"³⁷, fragten sie. Die Hauptsorge, die sie zum Ausdruck brachten war, dass ihre Chancen, auf dem griechischen Arbeitsmarkt eine Arbeit zu finden, nicht steigen würden. Insbesondere betonten sie, dass das Dokument, das sie nach Abschluss des Ausfüllens des Instruments erhalten hatten, für sie nicht vollständig verständlich war, da es in griechischer Sprache verfasst war, und dass potenzielle Arbeitgeber verwirrt schienen, wenn sie ein so langes Dokument zusammen mit einem Lebenslauf (oder anstelle eines Lebenslaufs) vorgelegt bekamen.

4.3

► DIE ASYL-/MIGRATIONSGESETZGEBUNG UND DER ARBEITSMARKTKONTEXT IN TIROL (ÖSTERREICH)

Österreich verfügt über langjährige Erfahrung im Einwanderungsmanagement, musste jedoch seine Aufnahme- und Integrationspolitik in jüngerer Zeit umgestalten, um den Anstieg der "Neuankömmlinge" bewältigen zu können. Tatsächlich hat sich die Zahl der Asylsuchenden im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr 2014 vervierfacht (UNHCR und BMI, Stand Jänner 2016), und Österreich wurde nach Deutschland und Schweden das drittwichtigste Aufnahmeland (pro Kopf der Bevölkerung) in der EU-28 (Martini et al. 2016). Die Arbeitslosenquote (6,0 %), die unter dem EU-Durchschnitt (8,6 %) liegt, erklärt, warum das Land eine so starke Anziehungskraft ausübt (Eurostat 2017). Der neue Flüchtlingszustrom kam hauptsächlich aus Afghanistan, Syrien, dem Irak und dem Iran und ging dann von 2016 bis Ende 2018 zurück (Jestl et al. 2019). Im Jahr 2018 besaßen 15,7 % der in Österreich ansässigen Bevölkerung die ausländische Staatsbürgerschaft und 10,5 % stammten aus einem Nicht-EU-Land (Jestl et al. 2019). Dabei wurde eine positive Selbstauswahl der Flüchtlingsströme im Hinblick auf das Bildungsniveau beobachtet. Das Bildungsniveau von Vertriebenen ist im Vergleich zum Durchschnittsniveau in ihrem Herkunftsland hoch (Buber-Ennser et al. 2016)³⁸ und "der Anteil der Befragten ohne oder mit nur minimaler formaler Bildung ist gering, bei Afghanen höher und bei Syrern und Irakern sehr niedrig". (Rengs et al. 2017: 20)

³⁵ Um die Wahrnehmung der Berater*innen zu untersuchen, wurden sie zur Verwendung des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen befragt. Vier verschiedene Funktionen wurden abgefragt: 1) Informationsaustausch zwischen Berater*innen und anderen Einrichtungen, 2) Job-Matching, 3) Einschätzung der Vorschlägen in Bezug auf Bildung und Ausbildung und 4) Datenmanagement.

³⁶ Interview mit einem griechischen Berater (29.01.2020)

³⁷ Fokusgruppe, durchgeführt mit den Begünstigten am Ende des Trainings.

³⁸ Zitiert von Rengs, Bernard et al. (2017)

In Österreich ist die Aufnahme recht strukturiert und Asylsuchende werden nach einem Quotensystem, das auf dem Bevölkerungsanteil der einzelnen Bundesländer basiert, im ganzen Land verteilt (Galera et al. 2018). In Bezug auf die Integration war der Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende immer kompliziert, während für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte, dieselben Vorschriften wie für Staatsangehörige gelten (Martin et al. 2016). Die einzige Möglichkeit für Asylsuchende, Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, ist Saisonarbeit, und zwar nach einer Wartezeit von drei Monaten ab dem Einreichungsdatum des Asylantrags (Jestl et al. 2019). Eine Sonderverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (2004), die sogenannte Bartenstein-Verordnung, beschränkt den Zugang zu ausgewählten Berufen mit quotenregulierter Arbeitserlaubnis, nämlich Tourismus sowie Land- und Forstwirtschaft. Darüber hinaus muss durch eine Arbeitsmarktprüfung (*Ersatzkraft-Verfahren*) nachgewiesen werden, dass die jeweilige Stelle nicht von österreichischen Staatsbürger*innen, EU-Bürger*innen oder rechtmäßig ansässigen TCNs mit Zugang zum Arbeitsmarkt besetzt werden kann (Martin et al. 2016, MigrEmpower 2018). Diese saisonalen Jobs sind abhängig von einer jährlichen Quote für jedes Bundesland und dürfen für höchstens sechs Monate vergeben werden (Martin et al. 2016). In der jüngeren Vergangenheit (Oktober 2018) wurden weitere Beschränkungen eingeführt, die es Asylsuchenden unter 25 Jahren unmöglich machen, eine Ausbildung in Berufen mit Arbeitskräftemangel zu beginnen, die bis dato einen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichte (Jestl et al. 2019), oder zu Ausbildungszwecken Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, wie uns die Berater*innen der TSD mitteilten.

Obwohl die Behörden innerhalb von sechs Monaten entscheiden sollten, müssen Asylsuchende erheblich länger warten, bis ihre Fälle von den zuständigen Behörden entschieden werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt 16,5 Monate (The Expert Council for Integration, 2018). Wenn der Antrag abgelehnt und bei den Gerichten Berufung einlegt wird, kann das Verfahren bis zu zwei Jahre dauern (Jestl et al. 2019).

Nach dem verstärkten Flüchtlingsaufkommen wurden drei aufeinanderfolgende Reformen der Asylgesetzgebung (2016, 2017, 2018) durchgeführt. Die österreichische Regierung hat eine Änderung in der Asylpolitik vorgenommen (in Form des Integrationsjahrgesetzes für Menschen mit Fluchthintergrund im Jahr 2018. *Integrationsjahrgesetz* IJG).

Sobald ein Asylsuchender den internationalen Schutzstatus erhält, ist er/sie verpflichtet, eine Integrationsvereinbarung zu unterzeichnen. Die Gewährung von Sozialleistungen hängt von dieser Unterzeichnung ab. Die Integrationsvereinbarung konzentriert sich auf das Bereitstellen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Menschen mit Fluchthintergrund. Mit der Unterzeichnung dieser Vereinbarung verpflichten sich die Geflüchteten, innerhalb von zwei Jahren Deutsch bis zum fortgeschrittenen Niveau (A2) zu erwerben und an den vorgeschriebenen österreichischen Werte- und Orientierungskursen teilzunehmen. Zusätzlich können weitere Integrationsmaßnahmen genützt werden: Kompetenz-Clearing, Sprachkurse, Clearing von Qualifikationen und Zertifikaten, Unterstützung für deren Anerkennung, Werte- und Orientierungskurse in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF), Berufsorientierung und Bewerbungstraining, Maßnahmen zur Arbeitsvorbereitung sowie Berufsausbildung. Keine dieser Maßnahmen war völlig neu, sie unterschieden sich lediglich darin, dass einige speziell für Menschen mit Fluchthintergrund entwickelt (z. B. Kompetenz-Clearing) worden waren, während andere traditionelle Arbeitsmarktmaßnahmen waren, die für Menschen mit Fluchthintergrund angepasst wurden (z. B. Berufsorientierung). Aus der Perspektive dieses Berichts ist hervorzuheben, dass Kompetenz-Clearingsals"formative"Validierung von Kompetenzen beschrieben werden (Pfeffer 2017). Diese Aktivitäten finden als Schulungsmaßnahmen in Unterrichtsform statt und konzentrieren sich auf die Ermittlung und Dokumentation formaler Qualifikationen und Berufserfahrungen, vermitteln aber auch einführendes Wissen über den österreichischen Arbeitsmarkt sowie Vermittlungstraining.³⁹

Im Jahr 2018 wurde das Budget für die Finanzierung des freiwilligen Integrationsjahres gekürzt, worin eine Entwicklung des politischen Ansatzes zu erkennen ist: Die Aufmerksamkeit hat sich mehr auf die Integrationspflicht für Menschen mit Migrationshintergrund und weniger auf das Engagement der Aufnahmegesellschaft zur Unterstützung verlagert (Biffl 2019). Nichtsdestotrotz bleibt Österreich eines der europäischen Länder mit tiefergehender Erfahrung bei der Erfassung und Validierung von Kompetenzen (Konle-Seidl 2017). Neben der Einbeziehung von Elementen des Kompetenz-Assessments in die Integrationsprogramme für Menschen mit Migrationshintergrund entwickelte sich seit 2010 eine politische Debatte darüber, wie der Grad der Überqualifizierung oder das unzureichende Matching von Fähigkeiten und Arbeitsplatzanforderungen bei der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund verringert werden kann (Biffl 2019). 2012 wurde eine Website zur Förderung der Akkreditierung und Validierung von im Ausland erworbenen Kompetenzen eingerichtet (www.berufsanerkennung.at). Ein 2015 verabschiedetes Gesetz schreibt das Recht auf Akkreditierung/Validierung der eigenen Kompetenzen und Qualifikationen fest. Zusätzlich wurden Elemente der Kompetenzerfassung in das Integrationsangebot für Menschen mit Migrationshintergrund aufgenommen.

4.4

► TEST DES EU-INSTRUMENTS ZUR ERSTELLUNG VON KOMPETENZPROFILEN IN TIROL (ÖSTERREICH)

DAS EU-INSTRUMENT IM RAHMEN DER NATIONALEN PILOTAKTION

In Österreich war die Evaluierung des EU-Instruments im Rahmen der Weiterentwicklung des Tiroler IntegrationsKompasses (TIK) 2.0 geplant. Dabei diente es der Erweiterung des TIKs. Diese nächste Stufe des TIKs wurde im Rahmen des Projekts LABOUR-INT 2 geplant.

Der von der TSD entworfene und entwickelte TIK ist ein Instrument zum Nachweis formal erworbener Kompetenzen und informeller Fähigkeiten sowie zur Überprüfung und Zertifizierung von Kenntnissen und Erfahrungen von Menschen mit Migrationshintergrund und Asylsuchenden. Seine Hauptziele bestehen in den folgenden Punkten:

- ▶ den Klient*innen einen Leitfaden und eine Orientierungshilfe in Bezug auf die verschiedenen Beschäftigungsmöglichkeiten in Tirol zur Verfügung zu stellen;
- ▶ den Klient*innen sowie allen TSD-Partnern in Tirol (z. B. Sprachinstitute, Behörden, Arbeitsmarktservice (AMS), Beratungsstellen, Verbände und Kommunen) die Möglichkeit zu geben, die Bildungs-/Ausbildungsaktivitäten der Kandidat*innen sowie die ihnen zur Verfügung stehenden Bildungs-/Ausbildungsmöglichkeiten auf einen Blick darzustellen;
- ▶ den Klient*innen eine kleine Broschüre (Pass) mit einem kurzen Lebenslauf sowie ihren erfassten Kompetenzen und allen von ihnen besuchten Kursen zur Verfügung zu stellen.

Der TIK bietet individuelle Beratungsgespräche an, beginnend mit der Dokumentation der Ausbildung und Berufserfahrung im Herkunftsland und in Österreich, gefolgt von einer Kompetenzanalyse. Die individuelle Beratung ist in verschiedene Sitzungen (mindestens zwei) gegliedert und das erste Gespräch mit dem Berater/der Beraterin dauert in der Regel 45 Minuten. Diese Erstberatung zielt darauf ab, persönliche Informationen zu sammeln und den Klient*innen den Prozess zu erklären. Anschließend werden die Klient*innen aufgefordert, selbst über ihre Kompetenzen und Fertigkeiten sowie über ihre Erfahrungen nachzudenken und dann zu einem zweiten Treffen zu erscheinen. Zu diesem zweiten Gespräch sollen die Klient*innen sämtliche Unterlagen mitbringen, die sie über Fähigkeiten und frühere Erfahrungen (Bildung und Arbeitsmarkt) vorlegen können. Aus einer Coaching-Perspektive ist die Interaktion mit der Beraterin/dem Berater sehr wichtig und die weiteren Treffen dienen dazu, die Klient*innen zu aktivieren und ihnen mehr Selbstbestimmung zu ermöglichen.

Um seine Wirksamkeit zu erhöhen, wurde der TIK in Zusammenarbeit mit den TSD-Partnern, insbesondere dem Arbeitsmarktservice, strukturiert. Die enge Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice war ein wesentlicher Punkt des Prozesses, wie die Projektmanagerin erklärte: "Es hat lange gedauert, den TIK für das Arbeitsmarktservice in Tirol verständlich und nutzbar zu machen."⁴⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der TIK nicht nur Informationen sammeln und präsentieren, sondern auch die Klient*innen in ihrer zukünftigen Entwicklung unterstützen soll, "um ihre Kompetenz, Erfahrung und Integrationsbereitschaft in Tirol unter Beweis zu stellen."⁴¹ Tatsächlich "deckt der TIK verschiedene Bereiche ab, wie z. B. persönliche Daten, Sprachen, Kompetenzen, Bildung, Integrationsaktivitäten (Freiwilligenarbeit, Sport usw.), und kann leicht aktualisiert werden, ohne ganz neu gedruckt werden zu müssen. Aufgrund der Gestaltung eignet sich der TIK-Pass für Gespräche mit anderen Einrichtungen, aber auch für Bewerbungsgespräche mit potenziellen Arbeitgebern⁴²." So bündeln die Berater*innen der TSD alle Kompetenzen und Erfahrungen einer Person an einem Ort. Dabei stellen sie fest, dass der TIK auch einen emotionalen Wert hat: "Er ist etwas, an dem man sich festhalten kann, wenn man nichts anderes hat. So wirkt er als Empowerment."⁴³

⁴⁰ Interview mit Tiroler Berater*in (3.02.2020)

⁴¹ Tiroler IntegrationsKompass (TIK), ein österreichweites Pionierprojekt für pädagogische und berufliche Integration, TSD-Flyer.

⁴² Interview mit Tiroler Berater*in (4.02.2020)

⁴³ Interview mit Tiroler Berater*in (4.02.2020)

Aus Sicht der TSD war das Testen des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen eine Gelegenheit, den TIK zu erweitern. Das EU-Instrument wurde als geeignet für qualifizierte Personen wahrgenommen. Als mehrsprachiger Online-Editor sollte es jedoch auch dabei helfen, Sprachbarrieren zu überwinden: Unter ähnlichen Bedingungen könnte diese spezifische Zielgruppe ohne Unterstützung von Berater*innen oder Dolmetscher*innen zumindest den ersten Teil des Instruments selbst ausfüllen. Die Tiroler Berater*innen erwarteten, dass das Instrument auch dabei helfen würde, den Grad der Autonomie der Klient*innen sowie deren IT-Kompetenzen zu testen. Während sie es als geeigneter für Einwanderer aus Drittländern empfanden, hatten sie einige Vorbehalte gegen seine Verwendung bei Menschen mit Fluchthintergrund.

TESTEN DES EU-INSTRUMENTS ZUR ERSTELLUNG VON KOMPETENZPROFILEN

Anders als in Griechenland war es nicht möglich, alle am Test beteiligten Berater*innen zu befragen, sondern nur den Projektverantwortlichen sowie zwei weitere Berater*innen.

Beide Berater*innen arbeiten im Bereich Integration und fast ausschließlich mit Asylsuchenden. Sie widmen mehr als 50 % ihrer Arbeitszeit der Erfassung von Kompetenzen und verfügen über ein hohes Maß an Fachwissen in diesem Bereich. Sie waren sogar an der Implementierung eines anderen Instruments zur Validierung informeller und formeller Fähigkeiten beteiligt, dem Testverfahren hamet (siehe unten). Darüber hinaus haben die befragten Berater*innen Routine im Umgang mit vulnerablen Benutzer*innen.

Wie in Griechenland bestätigt nur einer der beiden beteiligten Berater*innen, an einer spezifischen Schulung zum EU-Instrument für die Erstellung von Kompetenzprofilen teilgenommen zu haben.

Bevor wir zur Analyse der Tests des EU-Instruments in Tirol übergehen, stellen wir kurz das Testverfahren hamet vor. Die Beschreibung dieses Instruments ist wichtig, um das Fachwissen der Mitarbeiter*innen sowie den Kontext zu unterstreichen, in dem das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen in Tirol getestet wurde. In der Tat bestand eines der Ziele der Tests darin, das EU-Instrument mit lokalen Instrumenten zur Kompetenzerfassung zu vergleichen. Das Testverfahren hamet ist Teil des umfassenden Ansatzes zur Erfassung von Kompetenzen, der vor Ort angewendet wird – des TIK.

Das im Rahmen des TIK eingesetzte Kompetenzerfassungsverfahren hamet ist ein praktisches und professionelles Assessment und wurde nicht nur zum *Testen*, sondern auch zum Empowerment der Klient*innen entwickelt. Der Tiroler IntegrationsKompass startete mit hamet im Frühjahr 2019 und kombiniert damit das Testen von Hard Skills (etwa die Fähigkeit, einfache Aufgaben mit Werkzeugen und Maschinen zu erledigen) mit Soft Skills (wie die Fähigkeit, im Team zu arbeiten oder sich einer neuen Herausforderung zu stellen, Engagement usw.). Es besteht aus einigen Übungen, die die Klient*innen in einer speziell eingerichteten Werkstatt der TSD durchführen, um ihre manuellen, praktischen und sozialen Fähigkeiten bei der Arbeit zu beobachten und zu dokumentieren. Oftmals werden diese überhaupt zum allerersten Mal getestet. Das Testverfahren hamet dauert einen ganzen Tag und diejenigen, die daran Interesse haben, kommen freiwillig zur TSD. Laut den Entwicklern von hamet handelt es sich um einen flexiblen Test, bei dem Grundkompetenzen (60 %) und technische Kompetenzen (40 %) bewertet werden. Dabei ist er für die Testung von allen Personen (jung und alt, männlich und weiblich), unabhängig vom individuellen Können, geeignet. Bei der Implementierung wurde darauf geachtet, dass das Testverfahren unabhängig von Deutsch- oder Englischkenntnissen der Klient*innen eingesetzt werden kann. Im Bewusstsein, dass den Klient*innen möglicherweise grundlegende Sprachkompetenzen fehlen, setzt hamet auf die Verwendung von Symbolen und Objekten, um die jeweiligen Übungen zu erklären.

Darüber hinaus ist die Kompetenzerfassung innerhalb des TIKs und hamet auch mit einem bestimmten Job-Ziel und einem spezifischen Fachkräftemangel verbunden: "Das Konzept wurde entwickelt, um auf die (lokale) Arbeitsmarktnachfrage zu reagieren."⁴⁴ Bei hamet wird berücksichtigt, dass die Anforderungen von Land zu Land unterschiedlich sein können (z. B. Schneiderhandwerk in Afghanistan), und das Testverfahren zielt darauf ab, die Fähigkeit zu testen, eine bestimmte Aufgabe effektiv zu erledigen. Die Klient*innen können die Übung mehrmals durchführen und wiederholen, bis sie sich sicher fühlen. Dann werden sie getestet. In Coaching-Ansätzen ist die Beziehung zum Berater/zur Beraterin von entscheidender Bedeutung und diese wurde so strukturiert, dass das Selbstvertrauen und das Selbstbewusstsein der Klient*innen verbessert werden. "Die Menschen werden bestärkt! Eigen- und Außenwahrnehmung durch die Berater*innen: Das ist kein Defizitmodell."⁴⁵

⁴⁴ Interview mit einem Tiroler Berater (3.02.2020)

⁴⁵ Interview mit einem Tiroler Berater (3.02.2020)

Nachdem die Berater*innen die vorhandenen Kenntnisse und Kompetenzen identifiziert und die individuellen Ziele definiert haben, händigen sie einen Perspektivenplan aus und erläutern, wie das vorhandene Wissen verbessert und nützliche Zertifizierungen erreicht werden können. Während des Beratungsgesprächs untersuchen die Berater*innen neben Ausbildung und Berufserfahrung auch andere Aspekte, wie die Lebensumstände und ökonomischen Rahmenbedingungen der Klient*innen, die sozialen Netzwerke, Hoffnungen und Ziele.

Zum Zeitpunkt des Evaluierungsbesuchs hatten die TSD-Berater*innen das EU-Instrument bereits mit sechs ehemaligen Klient*innen getestet, und die weitere Testung wurde kurz nach dem Ende des Evaluierungsbesuchs unterbrochen. Diese Klient*innen, welche an den Tests beteiligt waren, waren Personen mit Fluchthintergrund, die bereits mit dem TIK getestet worden waren. Sie waren alle hochqualifiziert und sollten das Instrument deshalb völlig autonom verwenden. Die TSD-Berater*innen hatten geplant, das EU-Instrument für autonome Klient*innen zu verwenden, und deshalb entschieden, es vor dem offiziellen Einsatz mit einigen ehemaligen Klient*innen zu testen.

Das EU-Instrument wurde in Einzelsettings an mehreren Standorten in Tirol und in verschiedenen Modalitäten getestet: je nach Bedarf und Möglichkeiten entweder mit der Papierversion, mit dem Laptop oder am PC. Diese Flexibilität des Instruments erfreute besonders die Berater*innen der TSD. Bei der Verwendung des Instruments wurden die Tester*innen (= Berater*innen) aufgefordert, über die folgenden Fragen nachzudenken:

- ► Können Klient*innen unabhängig mit dem Instrument arbeiten?
- ▶ Welche Unterstützung muss der/die Betreuer*in/Berater*in leisten?
- ► Wäre ein zusätzlicher Übersetzungsdienst erforderlich?
- ▶ Wie lange dauert die Bearbeitung des Instruments?
- ► Gibt es technische Probleme?
- ▶ Sowie alles andere, was einem auffällt, was man beobachtet.
- ▶ Beim Verwenden des Instruments wurden einige spezifische Beobachtungen notiert.

Da das Instrument eher für hochqualifizierte Personen vorgesehen war, füllte am Ende keiner der Menschen mit Fluchthintergrund das Online-Formular selbst aus. Das EU-Instrument wurde wie folgt verwendet:

- rentweder als Leitfaden, um Menschen mit Fluchthintergrund zu helfen, ihre Kompetenzen zu verstehen oder
- ▶ die Menschen mit Fluchthintergrund wurden gebeten, das Online-Formular mit Unterstützung des Beraters/der Beraterin auszufüllen. Beide befragten Berater*innen bestätigten, dass sie beim Testen des Instruments die Unterstützung von Kulturmittlern benötigen würden, insbesondere in den Fällen, in denen "der/die Klient*in nicht in der Lage ist, auf Deutsch/Englisch zu kommunizieren".

Die befragten Berater*innen wurden gebeten, die Benutzerfreundlichkeit des Instruments auf einer Skala von 1 bis 4 zu bewerten und bewerteten diese mit 1 bzw. 2. In Bezug auf die Flexibilität des Instruments und seine Fähigkeit, sich an die Erfordernisse der Arbeit der Berater*innen anzupassen, gehen die Meinungen auseinander: Eine Person beurteilt das Instrument als nicht flexibel genug (auf einer Skala von 1 bis 4 gab er/sie eine 0); der/die andere war weniger kritisch (und gab eine 2).

Bei der Flexibilität des Instruments hinsichtlich der unterschiedlichen Profile von Menschen mit Fluchthintergrund und Asylsuchenden waren sich die beiden Befragten dagegen einig. Beide Berater*innen empfinden das Instrument als nicht flexibel genug.

Bei der Verwendung des EU-Instruments zeigen sich außerdem beide skeptisch hinsichtlich des *Job-Matchings* und bewerteten dieses mit 1 von 4. Eine positivere Einstellung besteht bei den zwei folgenden Funktionen:

- ▶ Kenntnisnahme der Vorschläge zu allgemeiner und beruflicher Bildung sowie
- ► Datenmanagement.

Diese bewerten sie auf einer Skala von 0 bis 4 mit 1 und 2. Die griechischen Berater*innen haben diese beiden Funktionen ebenfalls positiv beurteilt (siehe 4.3).

Was schließlich die letzte Funktion betrifft, den Informationsaustausch zwischen Berater*innen und anderen Einrichtungen, so unterscheiden sich die Meinungen. Eine Person bewertete diese mit 2, die andere mit 0.

Die österreichischen Berater*innen gaben an, bei der Verwendung des EU-Instruments auf mehrere Probleme gestoßen zu sein. In Bezug auf die mehrsprachige Benutzeroberfläche wurden mehrere Schwachstellen festgestellt: einige Übersetzungen fehlen, etwa Russisch, Chinesisch und Koreanisch (außerdem werden weitere afrikanische Sprachen benötigt), die wörtliche Übersetzung anstelle einer inhaltlichen Übersetzung erschwert das Lesen der Fragen, einige in der Übersetzung verwendete Begriffe sind irreführend oder nicht in jeder Kultur leicht verständlich (wie der Begriff der Sekundarschulbildung). Insbesondere testeten sie die somalische, arabische und farsische Version. Darüber hinaus betonen sie, dass nicht alle Teile (z. B. Links zu weiteren Optionen oder auch einige Überschriften der Abschnitte) übersetzt sind (sie werden auf Englisch dargestellt).

Die Tests dauerten etwa 60 bis 120 Minuten. Laut den Berater*innen haben sie nicht so lange gedauert, da sowohl Berater*innen als auch Klient*innen über eine gute IT-Kompetenz verfügen. Einige von ihnen haben am Ende Fehlermeldungen erhalten.

Schließlich erklärten die Befragten, dass einige unabdingbare Anforderungen erfüllt sein müssten, um das Instrument institutionell nutzen zu können. Diese beiden Voraussetzungen waren folgende: die Verfügung über eine Datenschutzvereinbarung⁴⁶ sowie die Verschiebung der Einwilligungserklärung zum Schutz der Privatsphäre vom Ende zum Anfang des Instruments. Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts erscheint die Einwilligungserklärung noch ganz am Ende des Instruments, wenn "der Kunde bereits Stunden investiert hat"⁴⁷, um dieses auszufüllen. TSD-Berater*innen unterstreichen diesen Aspekt als besonders relevant, da das Instrument die Möglichkeit bietet, personenbezogene Daten (wie die Kopie des Reisepasses) hochzuladen, und daher von Anfang an klar sein muss, wie diese Daten verarbeitet werden. Darüber hinaus ist der Text zur Datenverarbeitung laut der TSD-Projektmanagerin für den Pilottest ziemlich vage und die Benutzer*innen sind gezwungen, diesen zu akzeptieren: Andernfalls können sie ihre Arbeit nicht speichern oder drucken. ⁴⁸ Die Projektmanagerin berichtete dies auch während des ESGM im Februar.

⁴⁶ REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (in Österreich DSGVO und DSG)

⁴⁷ Interview mit einem Tiroler Berater (3.02.2020)

⁴⁸ Unveröffentlichtes Dokument der TSD-Projektmanagerin "TSD-Test des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen "Kommentare"

5. HAUPTMERKMALE UND HERAUSFORDERUNGEN BEI DER UMSETZUNG DES EU-INSTRUMENTS

Laut dem logischen Rahmen sollte das EU-Instrument Organisationen unterstützen, indem es Leitlinien zur Erfassung und Anerkennung der Kompetenzen von Asylsuchenden und Menschen mit Fluchthintergrund sowie zur Überbrückung von Kommunikationsschwierigkeiten bereitstellt. Darüber hinaus sollte es für Organisationen mit weniger Erfahrung nützlicher sein.

In der Tat fällt, wie die beiden Tests zeigen, die Bewertung des Instruments, trotz der Frustration der Berater*innen aufgrund der Unmöglichkeit, den an den Tests beteiligten Asylsuchenden einen Zugang zum griechischen Arbeitsmarkt zu gewährleisten, bei Berater*innen mit weniger Erfahrung in der Kompetenzerfassung positiver aus. Einige Aspekte müssen jedoch verbessert werden, um das Instrument benutzerfreundlicher zu gestalten und auf die Bedürfnisse der Berater*innen einzugehen. Diese Aspekte werden in Absatz 5.1 dargestellt.

In Abschnitt 5.2 werden wir uns darauf konzentrieren, wie das EU-Instrument mit dem Kontext interagiert, eine Schlüsseldimension für jede Bewertung von Politik/Maßnahmen. Die beiden Tests zeigen insbesondere, dass sich das Fachwissen der Berater*innen (also ein kontextbezogenes Element) auf die Implementierung des Instruments auswirkt. Darüber hinaus zeigen die beiden Pilotaktionen, dass das EU-Instrument den Bedürfnissen und Merkmalen bestimmter Gruppen von Asylsuchenden und Menschen mit Fluchthintergrund besser entspricht als anderen (in diesem Fall hochqualifizierten Migranten), und in Aufnahmesystemen, in denen Organisationen eng mit den lokalen arbeitsmarktpolitischen Akteuren zusammenarbeiten und über ein gutes Fachwissen in der Kompetenzerfassung verfügen, besser funktioniert. Ohne Berücksichtigung letzterer Aspekte kann ein unvorhergesehener negativer Effekt auftreten: die Klient*innen sind vom Ergebnis frustriert.

5.1

► VERBESSERUNG DER BENUTZERFREUNDLICHKEIT UND NOCH BESSERE REAKTION DES INSTRUMENTS AUF DIE BEDÜRFNISSE DER BERATER UND BERATERINNEN

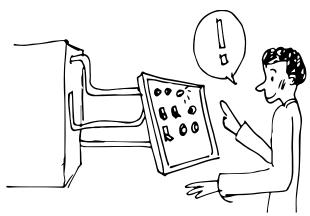


Abbildung 11: Im EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen verwendetes Bild

Mit dem Ziel, bei der Überwindung von Sprachbarrieren zu unterstützen, bietet das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen für Drittstaatsangehörige eine mehrsprachige Schnittstelle für alle EU-Sprachen (außer Irisch) sowie sieben Nicht-EU-Sprachen (Arabisch, Farsi, Paschtu, Kurdisch, Somali, Tigrinja und Türkisch). Dennoch ist hervorzuheben, dass einige Sprachen, die von in der EU lebenden Asylsuchenden und Menschen mit Fluchthintergrund häufig gesprochen werden, nicht angeboten werden, etwa Russisch (in Österreich gibt es zahlreiche Asylsuchende aus Tschetschenien und der Ukraine; für Ukrainisch fungiert Russisch als Hilfssprache), Chinesisch und Koreanisch.

In Bezug auf die mehrsprachige Benutzeroberfläche wurde während der Tests eine weitere Schwäche festgestellt: <u>Einige Übersetzungen</u>, insbesondere in Nicht-EU-Sprachen, <u>sind irreführend oder sehr klein dargestellt und schwierig zu lesen</u>. Beide Projektpartner haben das betont: Der österreichische Partner wies auf eine ungewöhnliche Wortwahl hin (z. B. wird die deutsche Übersetzung für "not married", nämlich "ledig", in Österreich ganz anders verwendet). Sowohl in Österreich als auch in Athen erwies sich die Wortwahl einiger Fragen als nicht eindeutig. Fragen wie "Wann sind Sie angekommen?" oder "Mit wem reisen Sie?" lassen bei Asylwerber*innen und subsidiär Schutzberechtigten Zweifel aufkommen. Ebenso sind Ausdrücke wie "Teilzeitausbildung", "Vollzeitausbildung" und "Sekundarschulbildung" für Personen mit einem außereuropäischen kulturellen Hintergrund nicht einfach zu verstehen. Darüber hinaus wurden einige Sätze gar nicht übersetzt, z. B. einige Abschnittsüberschriften.

Um das Verständnis und die Identifizierung grundlegender und transversaler Kompetenzen zu erleichtern, werden Bilder in das Instrument integriert. Diese Bilder stammen aus den Kompetenzkarten für die Berufs- und Migrationsberatung der Bertelsmann Stiftung. Diese wurden entwickelt, um die Erfassung der sozialen Fähigkeiten und Kompetenzen von Menschen mit Migrationshintergrund zu unterstützen. Die Karten der Bertelsmann Stiftung kombinieren Bilder mit einem einfachen, beschreibenden Text.

Trotzdem beurteilen beide Projektpartner die im Instrument verwendeten Bilder als nicht so leicht verständlich. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass die Bilder im Originalformat von einer schriftlichen Beschreibung begleitet werden sollten, die im EU-Instrument jedoch fehlt. Das macht es für Berater*innen schwierig, Menschen mit Fluchthintergrund zu erklären, was das Bild darstellt.



Abbildung 12: Kompetenzkarten für Berufs- und Migrationsberatung - Bertelsmann Stiftung; http://inno-val.eu/wp-content/uploads/2018/11/InnoValcase-studies_GERMANY_Competence-Cards.pdf

Mit dem Ziel, Organisationen zu unterstützen, Dienstleistungen für Asylsuchende und Menschen mit Fluchthintergrund anbieten, erlaubt das EU-Instrument eine gewisse Flexibilität. Das Instrument ist kostenlos verfügbar und webbasiert. kann daher an verschiedenen Standorten verwendet werden, um sicherzustellen, dass die Berater*innen die Menschen mit Fluchthintergrund überall erreichen können. Darüber hinaus kann das Instrument an die spezifischen Anforderungen jeder Organisation angepasst werden (z. B. Anpassung des Open Source Codes, Ausblenden von Fragen oder Abschnitten). Diese Merkmale werden allgemein wertgeschätzt. Einige technische Aspekte können jedoch verbessert werden, um das Instrument noch benutzerfreundlicher zu gestalten und auf spezifische Anforderungen in Bezug auf das Ziel zu reagieren.

Die Tester*innen haben auf Folgendes hingewiesen:

- ▶ Beim Wechseln zwischen verschiedenen Abschnitten landen die Benutzer*innen immer wieder ganz oben auf der Seite. Das Herunterscrollen zur richtigen Stelle, um das Ausfüllen fortzuführen, kostet Zeit.
- ▶ Info-Buttons sind nicht immer nützlich: Einige Filter sind integriert, während andere fehlen.
- ▶ Dropdown-Listen sind zu lang, z. B. die Berufserfahrungsliste. Eine Dropdown-Liste mit allen Berufen kann nützlich sein, kann sich aber auch als sehr zeitaufwendig und ziemlich frustrierend herausstellen, insbesondere für gering qualifizierte Menschen mit Migrationshintergrund: Diese möchten nicht jede Kompetenz bewerten (selbst diejenigen, über die sie nicht verfügen) und sind andererseits frustriert, weil sie möglicherweise feststellen, dass sie nur über wenige der aufgeführten Kompetenzen verfügen.

Das Instrument soll Berater*innen bei der Erteilung personalisierter Berufsberatung für Asylsuchende und Menschen mit Fluchthintergrund unterstützen (z. B. Validierung von Fähigkeiten, Sprache oder anderen Schulungen) und enthält einen Abschnitt mit Online-Kursempfehlungen (die meisten davon sind kostenlos). Sämtliche Berater*innen zeigten sich an diesem Service besonders interessiert und hatten hohe Erwartungen. Leider hat sich herausgestellt, dass diese Funktion einige Grenzen aufweist. Die vorgeschlagenen Standard-Online-Kurse sind zum größten Teil nicht für Menschen mit Fluchthintergrund geeignet, da diese meist nicht gewöhnt sind, ihre Lernaktivitäten selbstständig zu organisieren, oder schon lange Zeit nicht an Schulungen teilgenommen haben (oder nicht in der Schule waren). Einerseits ist die Interaktion mit einem Berater/einer Beraterin an sich wichtig, insbesondere für gering Qualifizierte. Andererseits stellen Online-Kurse eine sehr "exklusive" Art des Lernens dar, da Menschen mit Fluchthintergrund möglicherweise einen Laptop benötigen (und kein Mobiltelefon, über das die meisten Menschen mit Fluchthintergrund verfügen), um an einem Kurs teilnehmen zu können.

Darüber hinaus benötigen die Berater*innen trotz des großen Potenzials dieses Abschnitts viel Zeit, um sich alle Kurse anzuschauen: "Es gibt keine eingebauten Filter: Klient*innen und Berater*innen werden mit einer *Unmenge* von Links konfrontiert"⁴⁹, berichtete einer der Befragten. Insbesondere schlagen sie vor, dem Algorithmus weitere Filter hinzuzufügen, z. B. einen Filter, der die Sprachen der Beraterin/des Beraters und der TCNs berücksichtigt.

Darüber hinaus traten bei beiden nationalen Pilotaktionen einige **technische Probleme** auf (z. B. behinderte die TSD-Firewall das Herunterladen des ausgefüllten Formulars, ganz gleich in welchem Format; beim Drucken oder Herunterladen trat sehr häufig ein "interner Fehler" auf). Obwohl ein E-Mail-Supportdienst aufgestellt wurde, kann der technische Support aus der Ferne noch verbessert werden, um das Angebot zu verbessern und die Benutzer*innen zu ermutigen, Hilfe anzufordern.

Schließlich sind, wie bereits erläutert, einige Beobachtungen aus administrativer Sicht zu nennen. Die Berater*innen stellten fest, dass zwei Voraussetzungen fehlten: eine Datenverarbeitungsvereinbarung⁵⁰ und die Verschiebung der Einwilligungserklärung an den Beginn des EU-Instruments⁵¹. Im Rahmen des Validierungsprozesses sind diese beiden Aspekte besonders relevant, da der Einzelne die Kontrolle über den Prozess übernehmen sollte. Die Klient*innen müssen wissen, was sie zu erwarten haben und welche Anforderungen zu erfüllen sind, um fundierte Entscheidungen darüber zu treffen, ob sie fortfahren möchten oder nicht (CEDEFOP, 2015: 19-20).

5.2

► DER KONTEXT UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DAS EU-INSTRUMENT

Das EU-Instrument wurde entwickelt, um verschiedene Organisationen (z. B. nationale Behörden, die für Aufnahme und Integration zuständig sind, Aufnahmezentren, Arbeitsvermittlungsstellen, Berater*innen für allgemeine und berufliche Bildung, Sozialeinrichtungen, NGOs und Wohltätigkeitsorganisationen) zu unterstützen, die in unterschiedlichen Kontexten tätig sind, insbesondere aber solche mit weniger Erfahrung mit der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund oder solche, denen weniger Ressourcen zur Entwicklung von eigenen Instrumenten zur Verfügung stehen. Daher wurde das Instrument im Projekt LABOUR-INT 2 in zwei völlig unterschiedlichen Kontexten getestet: in Tirol und in Athen. In diesem Abschnitt ziehen wir einige vergleichende Schlussfolgerungen darüber, wie der Kontext die Umsetzung des EU-Instruments beeinflusst.

Es sei daran erinnert, dass das EU-Instrument im Rahmen des Projekts LABOUR-INT 2 mit einer bestimmten Zielgruppe getestet wurde, nämlich Menschen mit Fluchthintergrund. Daher betrifft die Analyse Organisationen, die (ausschließlich oder nicht ausschließlich) mit dem lokalen Aufnahmesystem zusammenarbeiten. Zunächst haben wir bei den beiden nationalen Pilotaktionen verschiedene Arten und Weisen beobachtet, in denen sich der institutionelle und administrative Kontext auf die Wahrnehmung und Verwendung des Instruments auswirken kann.

Unter diesem Gesichtspunkt sind zwei Aspekte relevanter als andere: a) der Grad der Zusammenarbeit zwischen den an den Tests beteiligten Organisationen und den lokalen Arbeitsmarktstellen (öffentlich oder privat) und b) das bereits vorhandene Fachwissen bei der Kompetenzerfassung in den Organisationen. Diese beiden Aspekte haben relevante Auswirkungen auf die Implementierung des Instruments.

⁴⁹ Interview mit einem Tiroler Berater (4.02.2020)

⁵⁰ REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (in Österreich DSGVO und DSG)

⁵¹ Weitere Informationen finden Sie im Abschnitt 4.4.

In Bezug auf den ersten Aspekt zeigen die beiden Tests, dass die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen und den Arbeitsmarktstellen relevant ist. Um das EU-Instrument optimal nutzen zu können, müssen Berater*innen von Anfang an wissen, an wen sie ihre Kommentare und Vorschläge (insbesondere die, die im Instrument im Abschnitt, Gesamtbeurteilung und empfohlene nächste Schritte" enthalten sind) hinsichtlich der Kompetenzen und des weiteren Wegs der TCNs zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt weiterleiten müssen. Deshalb müssen, wie die Erfahrung mit dem TIK zeigt, eine starke Vernetzung und Zusammenarbeit mit Arbeitsmarktstellen in diesem Bereich auf einem gemeinsamen Verständnis des Instruments selbst aufbauen. Wie in der Forschungsliteratur bereits festgestellt wurde (siehe 1.1.), führt ein Mangel an enger Zusammenarbeit und einem engen Dialog zwischen den an der Aufnahme beteiligten und den arbeitsmarktpolitischen Akteuren zu einer fehlerhaften Anwendung oder zur Nichtverwendung der Ergebnisse des Instruments, also der Kompetenzerfassung. Für eine fruchtbare Anwendung des EU-Instruments scheint es wichtig zu sein, arbeitsmarktpolitische Akteure (öffentlich oder privat) mit einzubeziehen.

In Bezug auf den zweiten Aspekt, der sich auf die Validierung informeller und nicht formaler Kompetenzen konzentriert, gibt es zwei Schritte: die Identifizierung, also die Prozesse, durch die Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen, die bereits von Einzelpersonen erworben wurden, sichtbar gemacht werden, sowie die Anerkennung, also das Ergebnis, das sich aus der Erfassung des Erfahrungslernens gemessen an externen Standards, Anforderungen oder Kriterien ergibt. Dabei ist die Identifizierung ebenso wichtig wie die Anerkennung. Um Fähigkeiten für den Arbeitsmarkt sichtbar zu machen, müssen diese Kompetenzen häufig zunächst einmal für die jeweilige Person sichtbar gemacht werden. Bei der Zusammenarbeit mit Asylsuchenden und subsidiär Schutzberechtigten, und insbesondere mit gering qualifizierten Personen, wird dieser Schritt noch wichtiger, um Menschen mit Fluchthintergrund zu stärken und Schwächen auf strukturelle Weise abzubauen. Das Erstellen einer Diagnose oder das Organisieren von Informationen, ohne den Klient*innen zu helfen sich selbst zu befähigen, kann zu Frustration führen und zu Verunsicherung führen. Aus dieser Sicht bietet der Tiroler IntegrationsKompass (TIK) neben der Sammlung und Organisation aller Informationen zu persönlichen Kompetenzen (die durch formelles und informelles Lernen erworben wurden) auch Unterstützung bei der Stärkung des Selbstbewusstseins der Menschen und der Reflexion über individuelle Lösungen. Für weniger qualifizierte Personen wurde das Testverfahren hamet entwickelt, um Fähigkeiten und Kompetenzen zu identifizieren. Sowohl hoch- als auch niedrigqualifizierte Teilnehmer*innen erhalten den TIK, der auch außerhalb des TSD, die ihn ausstellt, aussagekräftig und nützlich ist.

All diese Überlegungen lassen uns feststellen, wie wichtig es ist, Organisationen, die das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen anwenden, alle erforderlichen Kompetenzen und Unterstützung zur Verfügung zu stellen, damit diese es so nutzbringend wie möglich einsetzen können. Das EU-Instrument wurde entwickelt, um Organisationen mit weniger Erfahrung zu unterstützen, und es könnte nützlich sein, ihnen dabei zu helfen, Menschen mit Fluchthintergrund besser zu unterstützen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen diese Organisationen jedoch bei der Entwicklung ihrer Kompetenzen und der Verbesserung ihrer Netzwerke unterstützt werden.

Es ist wichtig, diese Vorgangsweise bei der Implementierung des EU-Instruments zu berücksichtigen, um die Wirksamkeit des Instruments selbst sicherzustellen und sowohl Frustration bei Berater*innen als auch bei Menschen mit Fluchthintergrund zu vermeiden. Bei angemessener Unterstützung könnte die Verwendung des EU-Instruments dazu beitragen, Organisationen in ihren Kompetenzen zur Erfassung von Fähigkeiten und in ihren Beziehungen zu Institutionen und anderen Interessengruppen zu stärken.

• ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Im Rahmen des Projekts LABOUR-INT 2 wurde das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen mit einer bestimmten Zielgruppegetestet, nämlich Menschen mit Fluchthintergrund. Wie die Literatur zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Fluchthintergrund gezeigt hat, stellen diese eine der am stärksten gefährdeten Gruppen dar, da sie größere Nachteile beim Zugang zu und bei der Nachhaltigkeit auf den europäischen Arbeitsmärkten haben. Die Besonderheiten dieser Gruppe müssen berücksichtigt werden, da die Ergebnisse nicht verallgemeinert werden können. Die Probleme, die im Rahmen der Testdurchläufe von LABOUR-INT 2 aufgetreten sind, betreffen die Implementierung des Instruments in diesem speziellen Bereich, also im System zur Integration von Menschen mit Fluchthintergrund. Das Testen des Instruments mit anderen Gruppen kann zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Abgesehen davon bestand das Ziel dieses Berichts, wie in Kapitel 2 dargelegt, darin, die folgende Frage zu beantworten: "Funktioniert die Intervention?", spezifischer: "Hat das Vorgehen wie erwartet funktioniert, um die gewünschte Änderung/das gewünschte Ergebnis zu erzielen? Und wenn nein, warum nicht?" Wir können bestätigen, dass die Testerfahrungen nicht wie erwartet ausgefallen sind. Die Antworten müssen jedoch nicht (oder nicht nur) im Instrument selbst gesucht werden, sondern auch in der Art und Weise, wie das Instrument implementiert und somit in diese sehr unterschiedlichen lokalen Kontexte übertragen wurde.

Wie der logische Rahmen zeigt, wurde das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen eingeführt, um den Partnern bei der Bewältigung eines bestimmten Problems zu helfen, nämlich der eingeschränkten Beschäftigungsfähigkeit von schutzsuchenden Menschen und Menschen mit Fluchthintergrund. Das allgemeine Ziel bestand darin, die Berater*innen dabei zu unterstützen, die Fähigkeiten und Kompetenzen von Menschen mit Fluchthintergrund sichtbarer auf den lokalen Arbeitsmärkten zu machen. Als mehrsprachiger Online-Editor sollte das EU-Instrument zur Erstellung von Kompetenzprofilen die Kommunikation zwischen Asylsuchenden und subsidiär Schutzberechtigten sowie den Berater*innen erleichtern. Es wurde erwartet, dass dieses Instrument für EKA nützlicher sein würde, also für den Projektpartner mit weniger Erfahrung in der Kompetenzerfassung. Für die beiden Pilotversuche unterscheiden sich die erwarteten Ergebnisse teilweise. EKA will den Berater*innen die Durchführung der Kompetenzerfassung bei Asylbewerbern und subsidiär Schutzberechtigten erleichtern. Die TSD zielt darauf ab, das TIK-Instrument zu erweitern.

Was EKA, den Partner mit weniger Erfahrung in der Kompetenzerfassung, betrifft, so unterstreichen die gesammelten Daten, dass sie zwar Unterstützung benötigen, jedoch wurde ein gewisses Maß an Enttäuschung und Frustration sowohl von Asylsuchenden als auch von Berater*innen zum Ausdruck gebracht. Es ist jedoch hervorzuheben, dass die Ergebnisse des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen als persönlicher Lebenslauf konzipiert und übernommen wurden. Für die TSD, den Partner mit mehr Erfahrung in der Kompetenzerfassung, diente der Testlauf der Erweiterung des TIK-Portfolios. Der österreichische Partner sammelte Informationen, um eine Reflexion zu formulieren, laut der die Benutzerfreundlichkeit des Instruments verbessert werden muss.

Tatsächlich ist neben der Notwendigkeit, die Benutzerfreundlichkeit des EU-Instruments zu verbessern, der aus Sicht der Evaluierung relevanteste Aspekt die Auswirkung von Kontextelementen auf die Implementierung des Instruments selbst. Die Ergebnisse zeigen, inwieweit einige kontextbezogene Elemente, nämlich der Grad der Zusammenarbeit mit den lokalen arbeitsmarktpolitischen Akteuren (öffentlich oder privat) und das Fachwissen bei der Kompetenzerfassung, die Wirksamkeit und den ordnungsgemäßen Einsatz des Instruments beeinträchtigen können. Wenn diese beiden Elemente nicht stark genug ausgeprägt sind, steigt das Risiko einer falschen Verwendung des Instruments (und ist dann *de facto* lediglich eine sehr zeitaufwendige Methode zur Erstellung eines Lebenslaufs) sowie das Risiko der Frustration sowohl bei den Berater*innen als auch bei den Klient*innen.

Wie in Kapitel 5 dargelegt, muss eine Reflexion darüber stattfinden, wie das Instrument auf bestimmte Kontexte übertragen werden muss, um ähnliche Situationen zu vermeiden. In der Tat hat der Prozess, durch den eine Maßnahme übertragen wird, laut der Literatur zur Maßnahmenübertragung einen entscheidenden Einfluss sowohl auf die Maßnahme selbst als auch auf ihr Ergebnis.

Die Testerfahrungen zeigen deutlich, dass die Übertragung des Instruments gesteuert werden muss. Es müssen Mechanismen geschaffen werden, um die Einführung des Instruments mit einer Stärkung der Zusammenarbeit mit den arbeitsmarktpolitischen Akteuren und einer Verbesserung der Kompetenzerfassung in den Organisationen zu begleiten. In Ermangelung spezifischer Unterstützung besteht die Gefahr, dass die Übertragung einer einzelnen Komponente (in diesem Fall des EU-Instruments) nicht funktioniert. Es besteht die Gefahr, die Probleme zu lösen, aber dabei den Schwächen des lokalen Systems zum Opfer zu fallen. Wird die Einführung des EU-Instruments zur Erstellung von Kompetenzprofilen stattdessen in einen solchen, systematischeren Ansatz integriert, könnte es zu einer allgemeinen Verbesserung der Integration von Menschen mit Fluchthintergrund auf lokaler Ebene beitragen und auch einen Mehrwert in der anhaltenden Coronavirus-Pandemie bieten. Als Online-Tool konzipiert, kann die Kompetenzerfassung mit dem Instrument nicht nur in einem Büro, sondern an beliebigen Orten stattfinden.

DANKSAGUNG

Ich danke meinen Kollegen Leila Giannetto und Ferruccio Pastore für ihre Kommentare zu früheren Versionen dieses Berichts und für den ständigen Meinungsaustausch zum Thema. Mein Dank gilt auch der Tiroler Soziale Dienste GmbH (TSD) und dem Centre of Athens Labor Unions (ERGATIKO KENTRO ATHINAS, EKA) für deren wertvolle Zusammenarbeit.

Ein besonderer Dank gilt schließlich den Koordinatoren der Europäischen Gruppe für Kompetenzen und Migration und des LABOUR-INT-Projekts sowie allen LABOUR-INT-Partnern - für den jahrelangen intensiven Austausch, die Treffen und die interessante Zusammenarbeit.

NHANG

opinions and experience, without forgetting The analysis will focus mainly on operators' third country nationals' perceptions.

LABOUR-INT

nationals currently in use will be realised. The information will be collected through interviews with the national pilot actions' partners, TSD and EKA. The interviews will focus on:

to monitor the implementation of the The first questionnaire will be addressed to operators to collect information concerning usability and user-friendliness of EC tool as well questionnaires will be submitted in order as its flexibility to deal with different profiles of step: third country nationals. Second tool.

The second questionnaire will be addressed few readily-comprehensible to third country nationals and it will be composed by

weakness of the tool and to take stock of the be carried out in Tyrol and Athens, during actions' partners about strengths and the testing, in order to discuss with pilot essons learned during the implementation.

> European Commission one in order to synergies and margins for amelioration.

Evaluation mission will include participant observation, focus groups and interviews.

ourth step: a final report will be

implementation of the EC Skills Profile drafted to draw conclusions on the

> 700 L

Summarizing, in order to achieve the expected results, FIERI will put into effect the following activities:

- V Prepare two brief questionnaires
- with the pilot actions' partners Conduct in-depth interviews Carry out two evaluation
- missions.
- Analyse the collected data Draft a final report



expectations on use of EC Skills Profile First step: an analysis of the skills -strengths and weaknesses of current skills assessment procedure of third country -validation of evaluation strategy organization of the pilot assessment procedures.

Profile Tool for Third Country Nationals. The

One of the specific objectives of the oroject is to test the European Commission Skills European Commission developed the EU Skills

Profile Tool for Third Country Nationals as a part of the New Skills Agenda for Europe to support early profiling of the skills of refugees migrants

and third country nationals.

employment as a key part of the integration

process of third country nationals and central to

the participation of migrants in the society.

The LABOUR INT 2 aims to promote

The project

experience. Two national pilot actions test the

EC tool: Austria (Tiroler Soziale Dienste GmbH -TSD) and Greece (EKA ERGATIKO KENTRO

ATHINAS).

The Evaluation strategy

The tool aims to help individuals produce profile of their skills, qualification and

Third step: two evaluation missions will questions.

for use by services offering assistance to third country nationals, the evaluation will focus on the implementation of the instrument in the two and comparing the existing one with the Since the EC Skills Profile Tool is intended pilot actions. The research will analyse how oilot actions' partners are enforcing it, analysing existing local tool for skills assessment

► ANHANG II: DER FRAGEBOGEN FÜR DIE BERATER UND **BERATERINNEN - BEISPIEL GRIECHENLAND**

Labour int 2 Greece

/2020

Labour int 2 Greece	 What is your primary area of work? * Mark only one oval.
LABOUR- INT 2	vocational education and training VET skills assessment
The EU skills profile tool testing - Operators' questionnaire	job guidance reception integration
	 How much time do you usually devote to skills assessment (not including the EC Skills profile tool testing)? *
	Mark only one oval. none up to 30 % of your working hours
Are you testing the EU Skills Profile Tool? Please fill in the following questionnaire, your opinion is essential to evaluate the tool	50% of your working hours up to 70% of your working hours whole time
You and your work	You and your work - other skills assessment tools
1. Your institution: * Mark only one oval.	5. Have you ever used skills assessment tools before? *
Other:	Mark only one oval. yes no
2. What is your role? *	You and your work _ other skills assessment tools
	6. How much time does it take to complete the skills assessment with the tool you are used to? (hour) *

	/2020 Labour int 2 Greece
You and your work- User's profile 1/2	10. Did you take part in specific training activities in view of the Labour-Int pilot action? *
7. With whom do you usually work? User's Nationality *	Mark only one oval.
Mark only one oval.	Yes, supplementary training on skills assessment
Third country national	Yes, specific training on the EC skills profile tool
U national	ONO
Austrian/Greek citizen	
	11. How long have you been using the EC Skill Profile Tool for? (month)
8. With whom do you usually work? User's status: *	
Mark only one oval.	
International protection holders	12. How do you use the EC Skills Profile Tool? *
Asylum seeker	Mark only one oval.
Economic migrant	Val ack lear to fill in the online form by him/hercalf
Student	TO A SAN USED TO THE FOUND OF THE SET OF THE
Other visa	You read the question to the user and you fill in the online form based on his/her answers
	You use the questions of the EC Tool as guidelines to help the client understand what his/her competences and skills are
You and your work- User's profile 2/2	Other:
9. Do you usually take on vulnerable users? *	
Check all that apply.	The EC Skills Profile Tool testing - cultural mediator
∆ yes	
Ou .	13. Do you need the support of a cultural mediator when you use the EC Skills Profile Tool? *
The EC Skills Profile Tool testing	Mark only one oval.
	Always Never In some cases

		/2020	Labour int 2 Greece
4.	Please, tell us more about it: in which cases do you need the support of a cultural mediator? *	2 6.	Compared to the skills assessment tool that you used before the EC Skills Profile Tool: can you enter more information with the EC Tool?
			Mark only one oval.
×	Your opinion 1/4		yes O no
15.	Please evaluate the user-friendliness of the EC Skills Profile Tool? st		have never used any other skill assessment tools
	Mark only one oval.		
	0 1 2 3 4	19.	Does the EC Skills Profile Tool suggest you items that you did not consider
	no user -friendly Completely user-friendly		Defore: Mark only one oval.
			Yes
16.	Is the EC Skills Profile Tool flexible enough to adapt to the necessities of your work?		ON (
	Mark only one oval.		
	0 1 2 3 4	20.	Please tell us about it. Which items does the EC Skill Profile Tool suggest you? *
	no flexible O completely flexible		
17.	Is the EC Skills Profile Tool flexible as regards the different profiles of refugees and asylum seekers (e.g., low skilled and high skilled, women and men, etc.)? *		
	Mark only one oval.	Ýor	Your opinion 3/4
	○ yes		

Your opinion 2/4

Labour int 2 Greece	Has anyone refused using the EC Tool? *	Mark only one oval.	. (yes		If yes, how many people?		If yes, why?				Do you encounter problems in the use of the EC Skills Profile Tool? *	Mark only one oval.	Ves No	Please tell us something more about the problem you encounter using the EC Tool	At 1 It at the second is	Check all that apply. Some sections need to be improved Incomplete drop -down menu Redundant sections Missing aspects (es. availability for work and family load) Other:
/2020	25.					26.		27.				28.			29.		
			4		\bigcirc				; <u>;</u>					nutes) *	ticularly		
	*		ო				0		in order					Tool? (mir	e Tool par		
	acilitates:		2				0		ul to user					ls Profile ⁻	cills Profile		
	file Tool f		-				0		n be usef		_			ne EU Skil	the EC Sk		
	Skills Pro		0				0		le Tool ca		r work pat			mplete tl	ersion of		
	21.~ In your opinion, the use of the EC Skills Profile Tool facilitates: *	Mark only one oval per row.		data management	information sharing among operators and other services	matching	take note of suggestions in terms of education and training		22. In your opinion, the EC Skills Profile Tool can be useful to user in order to:	Check all that apply.	create a written and effective CV create a short summary of his/her work path understand what their next moves could be		Your opinion 4/4	23. How much time does it take to complete the EU Skills Profile Tool? (minutes) $^{f *}$	24. In your experience, is the online version of the EC Skills Profile Tool particularly	useful? *	Mark only one oval. yes no I have never used

Ϊť
nse
2
someone
you suggest
Would
30.

Mark only one oval.

Yes No

LABOUR INT 2

EU skills profile tool testing - Operators' questionnaire



Thank you for your time!!
Please press the button "submit/invia" if you want to submit the form

This content is neither created nor endorsed by Google.

Google Forms

LITERATURNACHWEISE

Biffl, Gudrun (2019) Migration and Labour Integration in Austria. SOPEMI Report on Labour Migration Austria 2017-18. Report of the Austrian SOPEMI correspondent to the OECD. Monograph Series Migration and Globalisation, Krems (Edition Donau-Universität Krems). https://www.donau-uni.ac.at/dam/jcr:27600429-4a71-4101-9f6d-20cf671b6f88/biffl 2019 sopemi report labour migration austria 2017-18 final.pdf

Brell, C., Dustmann, C. & Preston, I. (2020). The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *The Journal of Economic Perspectives, 34*(1), 94-121. doi: 10.2307 / 26873531 https://www.jstor.org/stable/pdf/26873531.pdf?refreqid=excelsior%3A60a2ad8dd1cbd4dba8423d96764cc1d6

CEDEFOP (2007) Recognition and validation of non-formal and informal learning for VET teachers and trainers in the EU Member States, Cedefop Panorama series; 147 Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007 verfügbar unter https://www.cedefop.europa.eu/files/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/480/5174 en.pdf

CEDEFOP (2015). European guidelines for validating non-formal and informal learning. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Cedefop reference series; No 104. http://dx.doi.org/10.2801/008370

Europarat, Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29 June 2018, CommDH (2018) 24, 6. November 2018, verfügbar unter: https://bit.ly/2lwG4EG

Degler, E., Liebig T. and Senner A., (2017) Integrating Refugees into the Labour Market - Where Does Germany Stand?, https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2017-3-degler-liebig-senner-october.pdf

Degler, E., Liebig, T. & Senner, A. S. (2017). Integrating Refugees into the Labour Market-Where Does Germany Stand?. *ifo DICE Report*, 15(3), 6-10. https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2017-3-degler-liebig-senner-october.pdf

Desiderio Maria Vincenza (2016), Integrating refugees into host country labour market: challenges and policy options, Washington D.C. Migration policy Institute, https://www.migrationpolicy.org/research/integrating-refugees-host-country-labor-markets-challenges-and-policy-options

Eurofound (2016), Approaches to the labour market integration of refugees and asylum seekers, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/labour-market-integration-of-refugees-and-asylum-seekers

Europäische Kommission (2016), Challenges in the labour market integration of asylum seekers and refugees, EEPO ad hoc request, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Fasani, F., Frattini, T. & Minale, L. (2018). (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe. http://ftp.iza.org/dp11333.pdf

Jestl, S., Landesmann, M., Leitner, S. & Wanek-Zajic, B. (2019). *Employment gaps between refugees, migrants and natives:* Evidence from Austrian Register based labour market data (No. 167). wiiw Working Paper, https://wiiw.ac.at/employment-gaps-between-refugees-migrants-and-natives-evidence-from-austrian-register-based-labour-market-data-p-5101.html

Karantinos, D. (2016), Labour market integration of asylum seekers and refugees – Greece, EUROPÄISCHE KOMMISSION, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion. https://europa.eu/

Konle-Seidl, R. (2017), Public Employment Services (PES) initiatives around skills, competencies and qualifications of refugees and asylum seekers, thematic paper, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion, https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/196237d2-e6d1-11e7-9749-01aa75ed71a1

Konle-Seidl, R. and Bolts, G. (2016), Labour market integration of refugees: Strategies and good practices, Europäisches Parlament, Brüssel.

Lechner, F., Wetzel, P., Selak-Ostojic, S. (2016) Labour market integration of asylum seekers and refugees Austria EUROPÄISCHE KOMMISSION Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion (2016) https://europa.eu/

MigrEmpower, Study on Policies and Good Practices Addressed to Migrants and Refugees' Social and Labour Integration_ National Report Austria http://migrempower.eu/resources/national-reports/austria/National-report Austria EN.pdf

MARTIN, I., , ARCARONS, A., , AUMÜLLER, J., BEVELANDER, P., EMILSSON, H., KALANTARYAN, S., MACIVER, A., MARA, I., SCALETTARIS, G., VENTURINI, A., VIDOVIC, H., VAN DER WELLE, I., WINDISCH, M., WOLFFBERG, R., ZORLU, A., From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum-seekers and refugees in EU member states. Volume I: Comparative analysis and policy findings, Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Centre, 2016 abgerufen über Cadmus, European University Institute Research Repository, unter: http://hdl.handle.net/1814/43504

NADINE (2019) First report on Universal skills framework for migrants and NADINE tests' Standardisation https://nadine-project.eu/wp-content/uploads/2020/06/NADINE_WP3_D3.2_V0.05-2.pdf

OECD (2016), Making integration work: Refugees and others in need of protection, OECD Publishing, Paris.

Regio, D. G. (2011). Guidance document on monitoring and evaluation. European cohesion fund, European Regional Development Fund. Concepts and recommendations. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

Rengs, B. et al. (2017): Labour market profile, previous employment and economic integration of refugees: An Austrian case study, Vienna Institute of Demography Working Papers, No. 13/2017, Austrian Academy of Sciences (ÖAW), Vienna Institute of Demography (VID), Wien.

Rosenberger, S., König. A. 2012 Welcoming the unwelcome: The politics of minimum reception standards for asylum seekers in Austria. Journal of Refugee Studies 25 (4), S. 537-554.

Rossi P.H., et al. (1999) Evaluation _a systematic approach_ 6 edition, Sage Publications.

UNHCR (2013) A new beginning: Refugee integration in Europe. Genf: The UN Refugee Agency. https://www.unhcr.org/52403d389.pdf

UNHCR (2013) Facilitators and barriers Refugee Integration in Austria https://www.refworld.org/pdfid/5278dc644.pdf









➤ SGI Europe info@SGleurope.org +32 (0)2 219 27 98



► EUROCHAMBRES eurochambres@eurochambres.eu +32 (0)2 282 08 50