



1. Oktober 2023

IST DIE QUALITÄTSSICHERUNG VON GEFÖRDERTER WEITERBILDUNG DURCH DIE AZAV NOCH ZEITGEMÄSS?



Mario Patuzzi (Leiter des Referats für Grundsatzfragen der beruflichen Aus- und Weiterbildung beim DGB Bundesvorstand)

Die AZAV regelt die Zulassung von Trägern und Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsförderung nach dem SGB III und stellt damit ein durch entsprechende Verfahren gesicherte Qualität des bereitgestellten Angebots an Weiterbildungsmaßnahmen durch leistungsfähige Träger sicher. Angesichts struktureller Veränderungen in der Weiterbildungspolitik und der Weiterbildungslandschaft stellt sich jedoch die Frage, ob die AZAV noch hinreichend leistungsfähig ist. Mario Patuzzi stellt an vier großen Problemfeldern die Herausforderungen für die Qualitätssicherung der arbeitsmarktlich geförderten Weiterbildung dar und zeigt den politischen Handlungsbedarf für eine Veränderung des Instruments AZAV auf.

AZAV in a nutshell

Die Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) regelt die Anerkennung und Zulassung von Bildungsträgern und – im Rahmen der Gutscheinmaßnahmen – von Bildungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsförderung nach dem SGB III und SGB II durch sogenannte Fachkundige Stellen (FKS). Darüber hinaus regelt sie

auch die Anerkennung von privaten Arbeitsvermittler*innen. Gesetzliche Grundlage der Verordnung sind die Paragraphen §176 –184 SGB III. Verordnungsgeber ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Einfacher formuliert: Bildungsanbieter, die Maßnahmen anbieten und durchführen wollen, die von Arbeitsagenturen, Jobcenter und zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) gefördert werden, benötigen erst einmal eine Trägerzulassung. Darüber hinaus benötigen auch Maßnahmen im Rahmen von Gutscheilverfahren nach § 45 SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie die ausschließlich erfolgsbezogen vergüteten Arbeitsvermittlung) sowie §§ 81 und 82 SGB III (Förderung beruflicher Weiterbildung) eine Maßnahmenzulassung[1]. Für die Zulassung sind sogenannte Fachkundige Stellen (FKS) zuständig. Diese müssen wiederum durch die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAKKS) zugelassen sein. Werden zugelassene Maßnahmen durchgeführt, haben örtliche Arbeitsagenturen, Jobcenter und zKT im Rahmen der Maßnahmenbetreuung auch die Aufgabe, die Qualität der Maßnahmen zu prüfen. Darüber hinaus gibt es den AMDL-Prüfdienst der BA, der Maßnahmen überprüfen kann.

Die AZAV soll sicherstellen, dass der Wettbewerb zwischen den Bildungsanbietern nicht zu Lasten der Qualität der Leistungen der Arbeitsförderung geht. Mit der AZAV wurde eine einheitliche Grundlage geschaffen, durch die jeder Träger die Erfüllung qualitativ einheitlicher Mindeststandards wie Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Trägers, personelle und fachliche Eignung des Bildungspersonals, ein Qualitätssicherungssystem sowie angemessene Vertragsbedingungen für Teilnehmende in einem Zulassungsverfahren nachweisen muss. Vergleichbares gilt auch für Gutscheinmaßnahmen, deren Maßnahmekonzept eine erfolgreiche Teilnahme erwarten lassen muss. Die Maßnahme muss darüber hinaus zweckmäßig sowie wirtschaftlich und sparsam sein und angemessene Teilnahmebedingungen bieten. Bei Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung gelten zudem ergänzende Anforderungen.

Für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, für die erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung und für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gilt jeweils ein nach Bildungszielen ermittelter Bundesdurchschnittskostensatz (BDKS). Die BA ermittelt diese alle zwei Jahre und kann die allgemeine Preisentwicklung oder die Lohnentwicklung im Bereich der beruflichen Erwachsenenbildung dabei berücksichtigen. Träger müssen die BDKS berücksichtigen, um eine Maßnahmenzulassung zu erhalten. Fachkundige Stellen haben die Möglichkeit, Maßnahmen zuzulassen, die bis zu 25% über dem BDKS liegen, wenn mit der Maßnahme notwendige besondere Aufwendungen verbunden sind. Für Maßnahmen, die über 25% des BDKS liegen, ist die Zustimmung des Operativen Service Sachsen-Anhalt der BA nötig. Der Bildungsanbieter weist mit einer Kostenkalkulation, die in der Regel auf die angemessene Gruppengröße von 12 Teilnehmenden ausgerichtet ist, die Einhaltung der BDKS-Regelungen nach.

Ist die AZAV noch à jour?

Die AZAV entstand 2003 als AZWV als Reaktion auf die mangelnde Transparenz und Korruptionsanfälligkeit der damaligen Arbeitsförderung ging gleichzeitig einher mit dem Paradigmenwechsel hin zu einer aktivierenden, auf unmittelbare Vermittlung ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik (Stichwort: Hartz-Reformen). 2012 löste die AZAV die bisherige AZWV aus und weitete die Qualitätssicherungssystem auf weitere Bereiche aus, um die Qualität arbeitsmarktlicher Dienstleistungen und damit die Leistungsfähigkeit und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems nachhaltig zu verbessern. Die AZAV hat daher als im Bereich der öffentlich geförderten Weiterbildung eine enorme Bedeutung, da sie im weitestgehend unregulierten Weiterbildungsmarkt das einzige Qualitätssicherungssystem darstellt, das unterschiedliche Qualitätsmanagementsysteme integrieren kann und zugleich als Marktzugangsregelung wirkt.

Allerdings hat sich die Hoffnung, dass die Regelungen der AZAV zu einem Qualitätswettbewerb führen, der den Maßnahmenteilnehmenden sowie den Arbeitsagenturen und Jobcentern zugutekommen sollte, nicht bestätigt. Zudem findet seit einigen Jahren ein Wandel in der Arbeitsförderung statt, der Weiterbildung und Qualifizierung gegenüber der unmittelbaren Vermittlung stärkt und der nicht mehr nur Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte im Fokus hat, sondern zunehmend auch Beschäftigte in der digitalen und ökologischen Transformation (Stichwort: Qualifizierungschancengesetz). Schließlich kommt hinzu, dass auch im Rahmen der Arbeitsförderung die

Teilnehmendenzahlen pro Maßnahme eher rückläufig sind, wohnortnahe Angebote in ländlichen Regionen schwinden und virtuelle und hybride Maßnahmen sich größerer Beliebtheit erfreuen.

Veränderungsbedarfe des Instruments AZAV

Wenn sich die politischen, ökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung verändern, ist auch zu fragen, ob die Qualitätssicherungssystematik der Arbeitsförderung noch à jour ist und für die „richtigen“ Weiterbildungsangeboten einen Beitrag leisten kann. Aus gewerkschaftlicher Sicht können vier Punkte genannt werden, die eine Reformbedürftigkeit der AZAV nahelegen, um die Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten und deren Umsetzung zu verbessern:

1. In nur wenig anderen Branchen gibt es so viele gut qualifizierte, aber so schlecht beschäftigte Arbeitnehmer*innen. Weit über 30 Prozent der Beschäftigten haben befristete Arbeitsverträge und fast die Hälfte des gesamten pädagogischen Personals arbeiten auf Honorarbasis. Das Lohnniveau ist deutlich unterhalb des TVÖD Bund, nicht-pädagogisches Personal wird oftmals auf Basis des allgemeinen Mindestlohn bezahlt und Honorare liegen deutlich niedriger als Honorare in der betrieblichen Weiterbildung (Gläser 2022). Die Folge ist nicht nur eine ausgeprägte Prekarität von Beschäftigten in der öffentlich geförderten Weiterbildung, sondern auch eine zunehmende Abwanderung pädagogischer Fachkräfte in andere Bildungsbereiche. Dies führt wiederum zu einem steigenden Fachkräftemangel und der Gefahr, dass Bildungsträger im Bereich der Arbeitsförderung die Vorgaben der AZAV und der BA-Förderpolitik nicht mehr erfüllen können. Es ist deshalb nicht ausreichend, wenn die Trägerzulassung nur die fachliche Qualifikation und die pädagogische Eignung des Lehr- und Betreuungspersonals dem Träger abfordert. Entscheidend für die Qualitätssicherung und -verbesserung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sind vor allem die Arbeitsbedingungen des eingesetzten Lehr- und Betreuungspersonals. Zusätzlich muss eine angemessene Bezahlung aller Beschäftigten in Einrichtungen der Bildungsanbieter, welche im Prozess mit eingebunden sind, gewährleistet sein. Die Trägerzulassung im Rahmen der AZAV muss deshalb aus unserer Sicht ergänzt werden durch klare Mindestregelungen für die Beschäftigungsbedingungen, eine Begrenzung des Einsatzes an Honorarlehrkräften sowie durch die Sicherstellung von ausreichender Vor- und Nachbereitungszeit.
2. Bildungsträger refinanzieren Gutscheinmaßnahmen durch die Bundesdurchschnittskostensätze (nach Teilnehmende und Unterrichtsstunden), die zu anhaltendem Kostendruck bei den Bildungsträgern führen – auch weil sie überwiegend ihre Maßnahmen retrograd kalkulieren. Das führt einerseits dazu, dass die Durchschnittskostensätze in den letzten Jahren hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurückbleiben. Zum anderen führen nicht oder nur gering steigende Refinanzierungsbeträge dazu, dass bei den Personalkosten stärker gespart wird, da insbesondere personalkostenintensive Maßnahmen benachteiligt und Billigqualifizierungen begünstigt werden. Die Erfahrungen aus der Zeit der Pandemie haben verdeutlicht, dass die Finanzierung einer funktionsfähigen Trägerlandschaft für eine qualitativ gute und wirkungsvolle Arbeitsförderung entscheidend ist. Ein erster Schritt zur auskömmlichen Finanzierung von funktionsfähigen Trägerstrukturen ist, dass die Durchschnittskostensätze wieder jährlich ermittelt und an die Lohnentwicklung des Tarifvertrages zum Mindestlohn in der Weiterbildung nach dem Entsendegesetz als untere Haltelinie gebunden werden sollten. Konsequenter wäre aber auch eine Abkehr von den Durchschnittskostensätzen und ein Zurück zur vor 2012 gültigen Anforderung an die Wirtschaftlichkeit. Wir haben bereits 2019 vorgeschlagen, den BDKS aufzuteilen in einen Festpreis für Personalkosten und in einen Durchschnittssatz für Sach- und Verwaltungskosten für Maßnahmen pro Teilnehmenden und Unterrichtsstunde (DGB 2019). Damit könnte eine bessere Absicherung einer fairen und Bezahlung des Weiterbildungspersonal gelingen.
3. Immer wieder berichten Träger der Arbeitsförderung davon, dass der Prüfaufwand durch die FKS, die DAkkS, die Maßnahmebetreuung von Arbeitsagenturen, Jobcentern und zkt sowie dem AMDL-Prüfdienst unverhältnismäßig hoch ist und sie mit widersprüchlichen Aussagen der Prüf- und Aufsichtsinstitionen konfrontiert sind. Neben Beschwerden über „Doppelprüfungen“ durch die prüfungsberechtigten Stellen werden in den letzten Jahren auch häufig Themen genannt wie die standortübergreifende Maßnahmezulassung, Umgang mit temporären Standorten,

Unterauftragsvergabe an Dritte sowie die Maßnahmekalkulation und ständige Änderungen von Zertifikaten im Rahmen von Änderungszulassungen, die die Dokumentations- und Nachweisaufwand der Bildungsanbieter in administrativer, zeitlicher und auch finanzieller Hinsicht nach Ansicht der Bildungsträger erhöht haben. Richtig ist: Die Zulassungsverfahren sind alles andere als schlank. Hinzu kommt der Flaschenhals des OS Sachsen-Anhalt (früher Halle), der bei zustimmungspflichtigen Maßnahmezulassungen, die über 25% des jeweiligen BDKS liegen, alle Unterlagen sehen will und ein Zeitfresser im Rahmen der Maßnahmezulassung ist. So sehr die Sicherung der Qualität von zugelassenen Trägern und Maßnahmen notwendig ist, so sehr ist aber auch nachvollziehbar, dass die mit einer Zulassung verbundenen Aufwände die Frage der Verhältnismäßigkeit von Anforderungen, Dokumentation und Nachweisen sowie Prüfungstiefe und Prüfungsaufwand stellen. Die AZAV ist eine Qualitätssicherung per Verfahren. Die Frage der Umsetzung stellt sich erst im Rahmen der Maßnahmebetreuung. Auch die perfektste Zulassung garantiert noch keine reibungslose Umsetzung von Maßnahmen. Verzögerungen in der Zulassung durch hohe Dokumentations- und Prüfungsaufwände können aber dazu führen, dass Angebote erst gar nicht beantragt werden oder nicht rechtzeitig. Zulassungsverfahren sollten deshalb im Hinblick auf Prüftiefe und Prüfungsanforderungen auf den Prüfstand gestellt werden, um sie von unverhältnismäßigem Formalismus und sinnbefreiter Bürokratie zu entschlacken. Die Durchführung der Maßnahmen sollte im Gegenzug durch die Jobcenter, Arbeitsagenturen und zkt enger durch Maßnahmenbetreuung begleitet werden.

4. Die AZAV regelt die Zulassung von Trägern und Maßnahmen und stellt damit ein durch entsprechende Verfahren gesicherte Qualität des bereitgestellten Angebots an Maßnahmen durch leistungsfähige Träger sicher. Allerdings fällt die Frage, ob die Maßnahmen dann tatsächlich erfolgreich umgesetzt werden, nicht in den Wirkungsbereich der AZAV. Das ist Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit und der Maßnahmenbetreuung. Zudem liegen nur rudimentäre Daten vor, wie viele Träger und Maßnahmen zugelassen sind:

Tabelle: Gültige Träger- und Maßnahmezulassungen zum jeweiligen Zeitpunkt (alle bestehenden Zulassungen)

Zeitpunkt	zum 31.12.2020	zum 31.12.2021	zum 31.12.2022
Anzahl der gültigen Trägerzulassungen gesamt:	8.028	8.184	5.459
gültige Trägerzulassungen nach Fachbereichen:			
FB 1 Aktivierung und berufliche Eingliederung	4.377	4.565	2.958
FB 2: ausschl. erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung	1.151	1.153	627
FB 3: Berufswahl und Berufsausbildung	2.151	2.192	1.318
FB 4: Berufliche Weiterbildung	5.465	5.690	3.896
FB 5: Transferleistung	169	167	106
FB 6: Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben	1.509	1.520	953
Anzahl der gültigen Maßnahmezulassungen			
Anzahl der gültigen Maßnahmen gem. § 45 Abs. 1 Nr. 1-5 SGB III	16.357	16.357	13.272
Anzahl der gültigen Maßnahmen gem. § 81 SGB III	140.957	147.797	126.162
Gesamt:	157.302	164.154	112.890

Quelle: DAkKS (2021, 2022, 2023): Veröffentlichung der Datenabfrage gem. § 181 Abs. 9 SGB III

Es werden jedoch keine Daten erhoben, wie lange reguläre Träger- und Maßnahmezulassungen dauern, welche Betriebsgröße und regionale Reichweite Träger ausweisen, für wie lange die Maßnahmen zugelassen, wie häufig Änderungszulassungen beantragt werden sind und vieles mehr. Wir haben nur einen oberflächlichen Einblick in das Zulassungsgeschehen. Der Beirat nach § 182 SGB III (AZAV-Beirat) verbringt nicht zuletzt deshalb viel Zeit damit, sich über Hearings, Workshops und langwierige wie langjährige Diskussionen einen Überblick über Ausmaß und Bedeutung von berichteten Problemlagen zu verschaffen. Eine transparente Daten- und Faktenlage wäre aber nicht nur für die Arbeit des Beirats wichtig, sondern auch für die operative und politische Steuerung der Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsmarktdienstleistungen notwendig.

Im Grunde bräuchte es ein anderes System zur Sicherung der Qualität von Maßnahmen, das weniger formalistisch und administrativ aufwändig ist, aber eine intensivere Begleitung der Maßnahmen durch Arbeitsagenturen, Jobcenter und zKT erfordert und ermöglicht. Bisherige Novellierungen der AZAV haben sich nicht an das große Rad eines Systemwandels der Qualitätssicherung herangewagt, sondern einzelne Problemlagen inkrementell zu beheben versucht. Wenn sich die Weiterbildungslandschaft und die Weiterbildungspolitik im Zuge des digitalen und ökologischen Strukturwandels weiter verändert, stellt das auch Institutionen und Instrumente der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik vor Veränderungsdruck. Wenn insbesondere Instrumente zu Fehlsteuerungen führen oder plötzlich unbeabsichtigte Nebenwirkungen verursachen, ist Veränderungsbedarf angezeigt, der über eine inkrementelle Veränderung hinausgeht.

[1]Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung (z.B. Berufsorientierung, Berufseinstiegsbegleitung, BVB, Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss, Einstiegsmaßnahmen, abH, BaE und AsA), Transfermaßnahmen sowie Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben werden als Vergabemaßnahmen auf Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) gefördert. Vergabemaßnahmen werden hier nicht thematisiert.

Literatur:



DAkKS (2021, 2022, 2023): Veröffentlichung der Datenabfrage gem. § 181 Abs. 9 SGB III

DGB (2019): Gewerkschaftliche Vorschläge für eine Novellierung der AZAV. Positionspapier.

Gläser, A. (2022): Berufliche Weiterbildung nach SGB II/III. Vergabe- sowie Gutscheiverfahren mit negativen Auswirkungen auf Qualität und Arbeitsbedingungen. Präsentation im Rahmen des Treffens der arbeitsmarktpolitischen Referent*innen der DGB Gewerkschaften, 6.7.2022

AUTOR



Mario Patuzzi

Mario Patuzzi studierte u.a. Politikwissenschaften, Soziologie und Neuere und Neueste Geschichte und schloss noch mit dem Abschluss „Magister Artium“ ab. Zudem ist er non-formal zertifizierter Sozialbetriebswirt. Seit 2004

arbeitet er als Gewerkschaftssekretär, zuerst als Jugendsekretär in Augsburg für Schwaben und Oberbayern, dann als Bezirksjugendsekretär der DGB-Jugend Bayern in München. Dort begegnete ihm viele spannende Aufgaben, Tätigkeiten und Erfahrungen, vor allem aber seit 2008 insbesondere die Berufliche Bildung. Seit 2013 der Gewerkschaftsjugend entwachsen, widmete er sich kurzzeitig den breiten Themenfeldern der bayerischen Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik beim DGB Bayern. 2014 kam der Wechsel nach Berlin als Referatsleiter für Grundsatzfragen der Berufsbildung / Weiterbildung mit einem schwer abzugrenzenden und hin und wieder auch ausufernden Portfolio. Als Beispiele seien nur wenige Stichworte genannt: BBiG, AZAV, Cedefop, DQR, Validierung, NWS u.v.m.

[Alle Beiträge ansehen](#)