

Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Verfahrens zur Träger- und Maßnahmezulassung im Rahmen der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung (AZAV)

Bildungsunternehmen benötigen eine Träger- und Maßnahmezulassung, wenn sie förderfähige Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem SGB II und III anbieten wollen. Diese Zulassungen werden von Fachkundigen Stellen erteilt, die wiederum für ihre Arbeit eine Akkreditierung der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAKKS) benötigen. Die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung (AZAV) regelt dabei das Verfahren. Zielsetzung der 2012 eingeführten AZAV sollte sein, dass die Qualität der Anbieter von Arbeitsmarktdienstleistungen sichergestellt und die Effizienz des Arbeitsfördersystems verbessert wird. Um dieses zu erreichen, können nur solche Träger zur Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen zugelassen werden, die unter anderem ihre Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen, qualifiziertes Personal einsetzen und ein System zur Sicherung der Qualität anwenden.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde die AZAV evaluiert und der Evaluationsbericht kürzlich der Öffentlichkeit vorgestellt. Zentraler Gegenstand der Evaluation war die Frage, inwiefern das durch die AZAV geregelte Verfahren und dessen konkrete Ausgestaltung in der Praxis geeignet sind, das Ziel der Qualitätssicherung zu erreichen. Dabei wird der AZAV im Ergebnis grundsätzlich eine qualitätsfördernde Wirkung zugeschrieben. Formuliert Handlungsempfehlungen im Evaluationsbericht zielen ab auf Aspekte der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, die Bereitstellung von Informationen für Beteiligte und die Öffentlichkeit sowie die Stärkung des Austausches zwischen den Beteiligten.

BBB (Bildungsverband), BAG Arbeit und VDP (Verband Deutscher Privatschulverbände) haben den Evaluationsbericht und seine Handlungsempfehlungen ausgewertet und zugleich die Erfahrungen seiner Mitgliedsunternehmen in der praktischen Umsetzung und Verfahrensweise der AZAV in einem intensiven verbandsinternen Diskussionsprozess erhoben. Auch wenn im Evaluationsbericht keine grundlegende Kritik am System der AZAV formuliert wurde, sind aus Sicht der Bildungsunternehmen zentrale Aspekte und Kritikpunkte nicht oder nicht umfassend genug aufgegriffen worden: Bürokratische Hürden und Doppelprüfungen, damit verbunden ein hoher zeitlicher und personeller Aufwand, die intransparente und preisgedeckelte Konstruktion des B-DKS oder die Schwierigkeiten mit dem Operativen Service der Agentur für Arbeit in Halle sind hier beispielhaft zu nennen.

Für folgende Bereiche ergibt sich folglich politischer Handlungsbedarf:

I. Umsetzung der Erkenntnisse aus dem AZAV-Evaluationsbericht

Folgende Handlungsfelder und Kernforderungen lassen sich aus dem Evaluationsbericht aus Sicht der Bildungsverbände ableiten:

- a) Ermöglichung der Kombination von Maßnahmen und (teilnehmerbezogenem) individuellen Vorgehen
- b) Transparente Zulassungspraxis, bei Angeboten oberhalb des B-DKS
- c) Überarbeitung der Definitionen von Gruppengrößen (z.B. „Gruppe“ vs. „Kleingruppe“)
- d) Dynamisierung der Kostensätze zertifizierter Maßnahmen
- e) Schlankes Verfahren zur Anpassung zertifizierter Maßnahmen, um auf Entwicklungen des Arbeitsmarktes schneller und zielgenauer reagieren zu können
- f) Transparente Prüfaufträge, Prüfkriterien und Rollenumsetzung für alle Prüfinstanzen
- g) Schulung der Prüfinstanzen z.B. im Bereich Compliance und Datenschutz

II. Finanzierung der Bildungsleistungen und Reform der Bundesdurchschnittskostensätze (B-DKS)

B-DKS sind zentrales Steuerungsinstrument der Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. Die Kostenentwicklung wurde damit in den vergangenen Jahren deutlich gebremst, allerdings mit teilweise gravierenden Auswirkungen und Fehlentwicklungen:

- B-DKS berücksichtigen weder gestiegene Personal- noch sonstige Kostenentwicklungen bei den Arbeitsmarktdienstleistern
- Teilnehmerzahlen in FbW-Maßnahmen sind rückläufig. Die vorgegebenen 15 Teilnehmer pro Kurs sind nur noch in bestimmten Regionen und Ausnahmefällen zu erreichen.
- Individuelle und spezialisierte Weiterbildungsbedarfe (Stichwort: Arbeitswelt 4.0) können mit den B-DKS nicht kostendeckend abgebildet werden. Dies wird sich durch das Qualifizierungschancengesetz (QCG) weiter verschärfen.
- Ein Antrag auf Überschreitung des B-DKS bei OS Halle hilft nach Rückmeldung der Bildungsträger in nur in wenigen Fällen weiter. Das Verfahren ist zudem zeitintensiv und komplex.
- Transparenz zu den Absagegründen und anderes Begründungsverfahren: keine Begründungspflicht in den Kategorien, in denen sich nichts ändert.
- Automatische Anpassung der Stundensätze an B-DKS in bestehenden Zertifikaten ohne Antrag

Davon ausgehend lassen sich folgende Handlungsfelder zur Verbesserung sowie Weiter- und Fortentwicklung formulieren:

- Die Weiter- und Fortentwicklung der B-DKS muss nicht nur den unterschiedlichen unternehmerischen und regionalen Voraussetzungen Rechnung tragen, also flexibler werden, sondern auch inhaltliche und methodisch-didaktische Besonderheiten aufgreifen.
- Kalkulationsverfahren sind zu vereinfachen und die Berechnung der durchschnittlichen Maßnahmekosten zu überarbeiten. Maßgeblich können nur Maßnahmen sein, die tatsächlich auch stattgefunden haben und im Grundsätzlichen vergleichbar sind.

- Starre B-DKS müssen transparent an die relevanten und anerkannten Indizes wie Preise, Mindestlohn (siehe den allgemeinverbindlichen Tarifvertrag zur Regelung eines Mindestlohns für pädagogisches Personal vom 15. November 2011 in der Fassung des Änderungstarifvertrags Nummer 5 vom 6. Februar 2019 – TV Mindestlohn) oder Gewerberaummieten angepasst werden. Die Gruppengröße ist nicht mehr auf 15 zu fixieren, sondern an aktuelle Bedarfe und Realitäten zu orientieren, zum Beispiel durch Staffelpreise.
- Vertretbare Überschreitungen des B-DKS (bspw. bis 15 %) sollten durch die FKS selbst zugelassen werden können.
- Etablierung eines „Lernenden Systems“: Zeigt die systematische Auswertung wiederholte Zuordnungsprobleme oder Unklarheiten spezifischer Maßnahmeinhalte, sollten diese gezielt ausgeräumt und ggf. ein passender neuer B-DKS installiert werden.

III. Weiterentwicklung und Reform der AZAV

Über den Evaluationsbericht hinausgehend und aus der praktischen Erfahrung der Bildungsträger abgeleitet ergeben sich folgende Reformfelder in der AZAV:

1. Kommunikation

Der Kommunikationsprozess zwischen Fachkundigen Stellen, Bildungsdienstleistern und Agenturen wird häufig als schwierig beschrieben. Der Austausch zwischen allen am Verfahren beteiligten Akteuren ist dringend verbesserungswürdig. Folgende Handlungsempfehlungen ergeben sich daraus:

- Bei Gutscheinmaßnahmen sollte eine gesicherte Kommunikation der Geschäftspolitik durch die Bundesagentur für Arbeit (BA), das Arbeitsamt (AA) oder das Jobcenter (JC) erfolgen. Das erhöht die Planungssicherheit für die Bedarfsträger und Bildungsunternehmen.
- Es sollte eine bessere und kontinuierlichere Einbindung der Akteure vor Ort in Entscheidungsprozesse angestrebt werden. Hier ist die Kommunikation zwischen AA und JC einerseits und Bildungsunternehmen andererseits von zentraler Bedeutung.
- Hinweise zur (erfolgreichen) Maßnahme-Antragstellung („best practice“) sind zielführend. Der anfängliche Mehraufwand wird durch die Verbesserung des Antragsverfahrens bereits mittelfristig kompensiert.

2. Entbürokratisierung

Der Prüfaufwand zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen ist sehr hoch: Die wachsende Zahl der geforderten Nachweise kann nur mit einem enormen zeitlichen und personellen Aufwand bewältigt werden und verursacht Kosten, die nicht refinanzierbar sind. Alternativ müssen die Kosten für Produktentwicklung und Zertifizierung grundsätzlich einpreisbar sein.

- Daher sollte der Verwaltungsaufwand und die damit einhergehende Bürokratie dringend reduziert werden. Dabei sind vor allem Fachkundige Stellen (FKS) und OS Halle zu entlasten.
- Auf Nachweis von Kostenpositionen der Maßnahmekalkulation sollte weitgehend verzichtet werden, da die Kalkulation ein voraussichtliches, also nicht konkret nachweisbares Szenario für die nächsten Jahre abbildet.
- Bei Bedarf sollten künftig auch sog. „Mischkonzepte“ zugelassen werden, ihnen kommt eine entlastende Wirkung zu.

3. Bedarf

Generell muss die Bedarfsermittlung verbessert werden. Angesichts der Arbeitsmarktsituation und dem regional sehr unterschiedlich verfügbaren Bildungsangebot sind wirtschaftliche Gruppengrößen von fünfzehn Teilnehmer weder erreichbar noch zielführend. Diese Situation muss kurz- oder mittelfristig Auswirkungen auf die zuzulassende Gruppengröße haben.

- Melden Bedarfsträger und Bildungsunternehmen übereinstimmend einen bestimmten regionalen Bedarf, sollte dieser auch dann zugelassen werden, wenn die vorgegebene Gruppengröße unterschritten wird.
- Ziel muss eine bessere Planbarkeit des AVGS-Einsatzes und die Vermeidung unwirtschaftlicher „Mini-Lose“ bei Ausschreibungen sein.
- Durch eine erweiterte Ergebniskontrolle müssen Gründe für die Nicht-Einlösung von Bildungsgutscheinen bzw. das Nicht-Starten zertifizierter Maßnahmen umfassend ermittelt werden, um möglichen Ursachen und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

4. Zukunftsfähigkeit

Neben den bisher genannten Problemen in der praktischen Umsetzung sind zukunftsorientiert folgende Herausforderungen anzugehen:

- Das Qualifizierungschancengesetz (QCG), das Teilhabechancengesetz (THCG) und das angekündigte „Arbeit-von-Morgen-Gesetz“ können mit dem bisherigen AZAV-Instrumentarium nicht erfolgreich umgesetzt werden. Die Weiterbildungsbeteiligung wird im Zuge des digitalen Wandels der Arbeitswelt zunehmen (müssen) und zugleich mit über dem B-DKS liegenden Kostensätzen einhergehen. Gestiegene Anforderungen an die Lehrkräfte und Ausstattung von Angeboten führen zu Kostensteigerungen.
- Im Rahmen des QCG sollten Einzelförderungen und Kleingruppen analog der Einzelfallförderung im AVGS ermöglicht werden.
- Beispielhaft genannt für die Zukunftsunfähigkeit sei hier der Bereich der neuen Pflegeausbildung. Auch hier müssen sich die Systemvorgaben der AZAV durch sog. Maßnahmekombinationen an die gegebenen Bedarfe anpassen.
- Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Zertifizierung von erfolgreichen Maßnahmen mit bundesweiter Gültigkeit.
- Im Bereich der Schulen sowie der Erstausbildung (berufsbildende Schulen und Träger überbetrieblicher Ausbildungsstätten) wurden die Fördermöglichkeiten für moderne Infrastruktur und digitale Ausstattung stark ausgeweitet. Träger der beruflichen Weiterbildung haben diese Möglichkeiten nicht und müssen digitale Ausstattung und moderne Maschinen und Anlagen aus dem B-DKS finanzieren. Diese notwendigen Investitionen müssen sich künftig viel stärker im B-DKS widerspiegeln.

IV. Handlungsempfehlungen - Fazit

1. Mehr **Transparenz** bei Zulassungskriterien und geänderten Rahmenvorgaben
2. Kontinuierliche **Aktualisierung** der relevanten Dokumente an einem (digitalen) Ort
3. Intensivere **Beteiligung der Praxis** bei Festlegung von Zielen und Rahmenbedingungen
4. Engeres **Zusammenwirken** aller Beteiligten, kein Aufbau weiterer (Kontroll-)Hürden
5. **Entbürokratisierung**
6. Regelmäßige und zeitnahe realistische **Anpassung** des B-DKS
7. Realistische und bedarfsgerechte Ausrichtung der **Gruppengrößen**
8. Die **QCG-Umsetzung** determiniert die Anpassung des AZAV-Instrumentariums
9. Höhere **Planungssicherheit** durch verlässlichere Schwerpunktsetzungen
10. Weg von bloßer Kostenhöhe & Gruppengröße, hin zu den festgestellten **Bedarfen** von Markt und Menschen und deren gemeinsamer Zielerreichung

Berlin, 28. Oktober 2019

Gez. Stefan Sondermann
Geschäftsführer BBB

Gez. Dr. Judith Aust
Geschäftsführerin BAG Arbeit

Gez. Dietmar Schlömp
Bundesgeschäftsführer VdP